

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN TIAGO DANTAS” UNESP/UNICAMP/PUC-SP

DANIELA MARQUES MEDEIROS

A Energia Como Variável Estratégica da Política Externa Brasileira

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SÃO PAULO
2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN TIAGO DANTAS” UNESP/UNICAMP/PUC-SP

DANIELA MARQUES MEDEIROS

A Energia Como Variável Estratégica da Política Externa Brasileira

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação do Professor Doutor Henrique Altemani de Oliveira.

Área de concentração: Política Externa Brasileira

SÃO PAULO
2010

Data da aprovação ____/____/____, São Paulo

Banca Examinadora:

AGRADECIMENTOS

A concretização de projetos e a realização de sonhos são vitórias que alcançamos na caminhada terrena. Contudo, para fazer com que essas conquistas façam parte da nossa realidade, empreendemos uma longa jornada, uma caminhada repleta de descobertas, de incertezas, de felicidade, de fraqueza, de medos e risos, de uma miscelânea de sentimentos e acontecimentos que completam a nossa existência. É nesse caminhar que se constrói o que seremos no ponto de chegada. Lá, veremos o quanto importa quem nos acompanhou durante a jornada, durante nossa viagem rumo à realização de um grande objetivo. Sem esses companheiros de viagem eu não poderia ter concretizado essa tarefa de falar sobre a energia na política externa brasileira. A todos eles agradeço com todo amor.

Agradeço a Deus e a Jesus, por permitirem a realização desse trabalho e por estarem sempre presentes em minha vida, me guiando por caminhos de conquistas, paz e sabedoria. Da mesma forma, agradeço aos amigos espirituais que tornaram esse trabalho possível. Muito Obrigada!

Agradeço aos meus pais Judite e Auro, por tornarem tudo possível na minha vida e por investirem e acreditarem em meu crescimento acadêmico e profissional. A eles, o agradecimento especial por permitirem que eu possa concretizar os meus sonhos. Agradeço à minha irmã Mariana, por me compreender e por acreditar em mim. A toda minha família, agradeço pelo apoio direto e indireto em todas as etapas da minha caminhada.

Agradeço à orientação do Professor Henrique Altemani, o qual foi fundamental na concretização desse trabalho, contribuindo sempre com suas colocações e pareceres essenciais para tornar essa análise possível. Aos Professores do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, em especial o Héctor Sant-Pierre, com quem iniciei as pesquisas dentro da temática que abordo neste trabalho. Agradeço ao trabalho da Giovana e da Isabela, pela competência com que realizam seu trabalho e por estarem sempre disponíveis para nos auxiliar.

Ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Agradeço à Capes e, em especial, à FAPESP, pelo auxílio financeiro para a realização dessa pesquisa.

Agradeço ao Professor Shiguenoli Miyamoto e ao Professor Ricardo Sennes, por aceitarem fazer parte da banca de avaliação deste trabalho e por terem participado do exame de qualificação, contribuindo para a concretização deste estudo. Agradeço, também, aos professores suplentes da banca de defesa.

Um agradecimento especial a alguns amigos que contribuíram diretamente na realização deste trabalho: Adriana Mesquita Corrêa Bueno, Elísio Jamine, Janaína Marques Storti, Juliana Bigatão, Raquel Caldeira Sanches e Vanessa Braga Matijasic. Agradeço aos amigos da Unesp Franca que continuam presentes na minha vida. Agradeço aos amigos que fiz no Programa San Tiago Dantas e, em especial, aos amigos da turma de 2008. Aos amigos que tenho em Castilho e, especialmente, aos amigos que fiz na Escola Superior Diplomática, os quais passaram a ser fundamentais na minha vida.

A todos os meus companheiros de viagem, muito obrigada!

RESUMO

Este trabalho versa no sentido de realizar uma análise acerca da questão energética na política externa brasileira. O objeto de análise será a incidência do fator energético na concepção estratégica de definição e implementação da política externa do país. Espera-se compreender como a dimensão representada pela energia na política externa brasileira direciona políticas nacionais e internacionais, redefinindo o papel do Brasil dentro do sistema. Acredita-se que o tema da energia ganhou maior relevância política no sistema internacional contemporâneo, o que refletiu nas ações do Ministério das Relações Exteriores no que concerne ao assunto. Do mesmo modo, o contexto nacional da temática energética, caracterizado especialmente pela busca da criação do mercado internacional de etanol e das descobertas das reservas de pré-sal, estimularam uma mudança de perspectiva do Itamaraty em relação à temática energética, a qual passou a ser instrumento de promoção do Brasil no sistema internacional. Argumenta-se que a questão energética, no Brasil, alcançou maior *status* político e diplomático, representando uma nova ferramenta da política externa brasileira para propulsão do país no contexto internacional. Pretende-se alcançar uma visão diferenciada do tema da energia, afastando-se do aspecto técnico e econômico para focar em seu teor estratégico, político e diplomático.

Palavras-Chave: Energia, Política Externa Brasileira, Desenvolvimento, Estratégia, Inserção Internacional, Brasil.

ABSTRACT

This work intends to analysis the energetic matter in the Brazilian foreign policy. The object of our study will be the incidence of the energetic matter in the Brazilian strategic conception related to its foreign policy definition and implementation. We expect to comprehend how the dimension represented by energy in the Brazilian foreign policy influences national and international politics, redefining Brazil's role within the system. We argue that the energy theme got larger political relevance in the contemporary international system, what reflected in the Itamaraty actions regarding this subject. On the same way, the national context, related to the energetic thematic, characterized especially by the intention in the creation of the ethanol international market and by the pre-salt reserves, stimulated a change on Itamaraty actions regarding the energetic issue, which became one of the tools to the promotion of Brazil in the international system. We believe that the energetic matter, in Brazil, reached larger political and diplomatic status, representing a Brazilian foreign policy's new tool for country propulsion in the international context. This study intends to achieve a differentiated vision concerning the energy theme, removing itself from the technical and economic aspect the focus on its strategic, politician and diplomatic facet.

Keywords: Energy, Brazilian Foreign Policy, Development, Strategy, International Insertion, Brazil.

ÍNDICE

ABREVIATURAS E SIGLAS	8
FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – ENERGIA E O SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO	14
1.	O
Contexto Internacional e a Questão Energética.....	14
1.1 Mudanças Climáticas, Energias Renováveis e Novas Tecnologias	15
1.2 A Matriz Energética Internacional.....	19
2.	E
nergia e Desenvolvimento Econômico	21
3.	A
Demanda por Energia	24
4.	A
s Crises Energéticas da Década de 70 e a Problemática Atual.....	27
4.1 As Crises do Petróleo na Década de 70.....	28
4.2 O Contexto Atual e seus Desdobramentos	30
5.	D
esenvolvimento, Dependência e Vulnerabilidade	32
5.1 Estados Unidos da América: estratégia e independência energética.....	33
5.2 China: desenvolvimento e dependência	34
5.3 Rússia: energia por soberania.....	36
5.4 O Papel estratégico do Oriente Médio na geopolítica do Petróleo.....	38
5.5 Demais regiões	40
6.	S
segurança Internacional e Segurança Energética	42
7.	C
onsiderações Finais.....	45
CAPÍTULO 2 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DA QUESTÃO ENERGÉTICA	48
1.	E
nergia e História Diplomática.....	48
2.	A
cerca da Política Externa Brasileira.....	49
2.1 De Vargas ao Regime Militar.....	51
2.2 A Política Externa do Governo Militar	55
2.3 Redemocratização e política externa na década de 90	59
2.4 Princípios e Diretrizes da Política Externa Brasileira: o Brasil como ator Global.	65
3.	H
istórico da Energia na Política Externa Brasileira	69
3.1 O Brasil e os países do Oriente Médio no contexto das crises do petróleo.....	67
3.2 O Tratado de Não-Proliferação Nuclear	69
3.3 O Acordo Nuclear Brasil – Alemanha.....	71

3.4 As relações energéticas do Brasil na América do Sul: Bolívia e Paraguai.....	72
3.4.1 A parceria estratégica com a Bolívia.....	73
3.4.2 A Hidroenergia na Política Externa Brasileira: a questão com o Paraguai.....	77
4.....	C
Considerações Finais.....	80

CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E A QUESTÃO ENERGÉTICA	82
1.....	O
Brasil no atual Sistema Internacional	82
1.1.....	O
Brasil “na moda”	84
2. Características Gerais da Política Externa do Governo Lula	89
2.1 Uma Política de Estado	90
2.2 Cooperação Sul-Sul	93
2.3 Diplomacia da Solidariedade.....	98
3. A estratégia de inserção internacional na Política Externa do Governo Lula e a importância da energia nesse contexto	99
3.1 O problema para se conciliar etanol e petróleo	102
4. As Principais Relações na Política Externa para Energia do Governo Lula.....	108
4.1 A estratégia para os biocombustíveis	108
4.2 Algumas considerações acerca da estratégia para os hidrocarbonetos.....	116
5. Considerações Finais	120

CAPÍTULO 4 – A ENERGIA COMO VARIÁVEL ESTRATÉGICA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	122
1.....	E
Energia no Brasil.....	122
1.1.....	A
Matriz Energética Brasileira.....	123
1.1.1 Energia nuclear	127
1.1.2 Energia eólica	130
1.1.3 Energia solar.....	133
1.1.4 Hidroenergia.....	134
1.1.5 Carvão mineral e Termelétricas	136
1.1.6 Gás natural.....	137
1.1.7 Biodiesel.....	138
2. Petróleo e Etanol: Desafios e Perspectivas.....	140
2.1 Petróleo.....	140
2.2 Etanol.....	146
3. Energia e América do Sul.....	162
4. O Status Diplomático da Questão Energética	171
5. Considerações Finais	175

CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
----------------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	183
----------------------------------	-----

ABREVIATURAS E SIGLAS

AAPA - Agência Americana de Proteção Ambiental
ABACC - Agência Brasileiro Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear
AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica
ALCSA - Área de Livre Comércio da América do Sul
ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ANP - Agência Nacional do Petróleo
APEX - Agência de Promoção de Exportação
APLA - Arranjo Produtivo Local
BEN - Balanço Energético Nacional
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento
BP - British Petroleum
BRIC - Brazil, Russia, India and China.
CIB - Conferência Internacional de Biocombustíveis
CFCE - Conselho Federal de Comércio Exterior
CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNP - Conselho Nacional de Petróleo
CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTBT - Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty
DEI - Departamento de Energia do Itamaraty
DEM - Divisão de Energia e Recursos Minerais
DREN - Divisão de Recursos Energéticos Não-Renováveis
DRN - Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPE - Empresa de Pesquisa Energética
EUA - Estados Unidos da América
EU/EU - European Union (União Européia)
FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentos
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão
GBEP - Global Bioenergy Partnership
GEE - Gases de Efeito Estufa
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBAS - Índia, Brasil e África do Sul
IEA/AIE - International Energy Agency (Agência Internacional de Energia)
IIRSA - Infra-Estrutura Regional da América do Sul
INB - Indústrias Nucleares do Brasil
IPCC - Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
JK - Juscelino Kubitschek
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MIDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MMA - Ministério do Meio Ambiente

MME - Ministério de Minas e Energia
MRE - Ministério das Relações Exteriores
NSG - Grupo de Supridores Nucleares
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA - Organização dos Estados Americanos
OLADE - Organização Latino-americana de Energia
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
OP - Oceano Pacífico
OPA - Operação Pan-americana
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PD&I - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PEB - Política Externa Brasileira
PEI - Política Externa Independente
PIB - Produto Interno Bruto
Plangás - Plano de Antecipação da Oferta de Gás Natural
Proálcool - Programa Nacional do Alcool
RFA - República Federal da Alemanha
SGEAT - Subsecretaria Geral de Energia e Alta Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores
TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP - Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
Unasul - União Sul-americana das Nações
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICA - União das Usinas de Cana-de-açúcar
ZEE - Zona Econômica Exclusiva
YPFB - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

FIGURAS

Figura 1. Matriz Energética Mundial – 2008 (%)	19
Figura 2. Consumo Energético <i>per capita</i> (2006)	21
Figura 3. Matriz Energética Brasileira	124
Figura 4. Reservas Brasileira de Urânio	128
Figura 5. Potencial Eólico-elétrico Estimado por Região	132
Figura 6. Números do Pré-sal	142
Figura 7. Modelo de Exploração nos principais países produtores de petróleo e gás natural	144
Figura 8. Localização da Produção da Cana-de-açúcar	153
Figura 9. Estratégias para o etanol	157
Figura 10. Interconexões Energéticas Existentes	163
Figura 11. Rodovia Transoceânica	168

GRÁFICOS

Gráfico 1. Investimento - Energia Renovável	16
Gráfico 2. Capacidade - Energia Renovável	16
Gráfico 3. Produção de etanol e biodiesel 2000-2008	18
Gráfico 4. Crescimento da demanda mundial de petróleo	25
Gráfico 5. Evolução recente do preço internacional do petróleo	26
Gráfico 6. Crescimento da produção de petróleo no mundo (% a.a)	31
Gráfico 7. Evolução da Matriz Energética Brasileira	125
Gráfico 8. Potencial Hidrelétrico Brasileiro por Região	135
Gráfico 9. Importações e Exportações Líquidas de Petróleo	146
Gráfico 10. Disponibilidade de Terra para a Agricultura (milhões de ha)	154

TABELA

Tabela 1. Produção e Comércio de Petróleo	20
Tabela 2. Reservas de Petróleo – 2007 (bilhões barris)	101
Tabela 3. Importadores de etanol	109
Tabela 4. Exportadores de etanol	109
Tabela 5. Exportação de Petróleo	117
Tabela 6. Importação de Petróleo	117
Tabela 7. Exportação e Importação de Energia	126
Tabela 8. Reserva Mundial de Urânio	128
Tabela 9. Produção de Biocombustíveis por Principais países em 2006	148
Tabela 10. Investimentos no setor de etanol	157
Tabela 11. Matriz Energética Latino-americana	165

INTRODUÇÃO

A discussão acerca da energia como variável estratégica da Política Externa Brasileira (PEB) abrange diversas áreas de análise e suscita distintas possibilidades de interpretação. A questão da energia está diretamente conectada a diferentes agendas, tal qual a ambiental (aquecimento global), a promoção do desenvolvimento econômico sustentável, a escassez de alimentos, os direitos humanos (considerando os refugiados ambientais, ou seja, aquelas pessoas que se deslocam em virtude de catástrofes decorridas do aquecimento global) e a segurança internacional. Neste trabalho, interessa-nos compreender a energia em seu aspecto político e diplomático, analisando o quanto essas agendas estão interligadas e interdependentes.

Todas essas áreas de estudo podem ser vinculadas à questão energética, porquanto o acesso às fontes de energia, a maneira pela qual a energia é utilizada, bem como a relação entre produtores e consumidores de recursos energéticos atinge consideravelmente os campos citados. Logo, o tema é amplo e multidimensional, o que nos leva a recortá-lo na perspectiva diplomática.

Desse modo, é importante que se tenha em mente que o objetivo central desse estudo consiste em compreender como a energia tem sido utilizada no processo de inserção internacional do Brasil, com foco especial na dimensão representada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) como novo ator do cenário energético nacional.

Nossa intenção consiste em determinar como esse ator interfere na política energética. Portanto, apesar de reconhecer e considerar a importância de outros atores privados e públicos na esfera nacional e internacional, nossa meta será compreender como a atividade pública da diplomacia atingiu o setor energético e interferiu diretamente sobre ele.

Trabalharemos com a perspectiva de que a energia passou por um processo de institucionalização dentro da estrutura do MRE, processo que fortaleceu seu aspecto político e diplomático, os quais já eram evidentes na tradição diplomática brasileira. Nesse sentido, no intuito de apresentar as principais razões vinculadas à necessidade de se fortalecer o aspecto diplomático da variável energética, focaremos a análise no etanol e no petróleo, pois acreditamos que estes são fontes essenciais para se compreender a atual Política Externa Brasileira para assuntos energéticos, além de representarem tanto os biocombustíveis quanto os hidrocarbonetos.

A fim de cumprir com seu propósito, este trabalho foi dividido em quatro capítulos. No Capítulo 1 é realizada uma análise do que denominamos crise energética internacional.

Buscou-se identificar as principais dificuldades enfrentadas pela comunidade internacional diante da dependência em relação aos hidrocarbonetos e em que isso pode acarretar em médio e longo prazo. Do mesmo modo, temos a pretensão de estabelecer o vínculo entre a energia e a política externa de importantes atores do cenário internacional. Nossa meta é entender o contexto internacional no qual a Política Externa Brasileira está atuando.

No Capítulo 2 é desenvolvido um estudo acerca da história diplomática do Brasil, tanto da política externa em si, como da política externa para assuntos energéticos. Procurou-se demonstrar que o MRE sempre esteve vinculado à temática energética, trabalhando para garantir o suprimento de recursos necessários para o desenvolvimento do Brasil. Outro objetivo desta seção é o de demonstrar a evolução da própria PEB, no intuito de, no Capítulo seguinte, identificar as origens das principais características da política externa de Lula da Silva, na qual focaremos para entender a atuação do MRE no setor energético contemporâneo.

Já no Capítulo 3, iniciamos uma análise mais direcionada para o papel do etanol e do petróleo no processo de inserção internacional do Brasil, analisando como a atuação do MRE no governo Lula tem estimulado uma participação mais ativa do país no cenário externo, e desse modo, como a questão energética tem sido utilizada como ferramenta estratégica nesse cenário. O objetivo deste Capítulo é identificar os desafios e perspectivas da energia como variável estratégica, bem como analisar a própria PEB atual.

Por fim, no Capítulo 4, analisamos o peso das diversas fontes na matriz energética nacional, no intuito de compreender como o Brasil pode utilizar as circunstâncias do momento para lançar a base de um novo paradigma energético internacional, participando como um dos mentores dessa mudança. Desse modo, foco especial é dado ao processo de criação do mercado internacional de etanol e à exploração das reservas de petróleo do pré-sal. Também nesse capítulo, buscamos compreender a dimensão representada pelo MRE como ator do setor energético, além da importância que a energia possui no cenário sul-americano.

Diante de desafios e perspectivas para o setor energético, tentaremos demonstrar que o papel do MRE é de articulador de interesses dos diversos atores nacionais do setor energético, sendo a instituição responsável por unificar e definir aquilo que será compreendida como a Política Externa Brasileira para assuntos energéticos e, nesse sentido, trabalhar na defesa desses interesses.

Portanto, interessa-nos demonstrar a importância da articulação entre o setor público, o privado e a sociedade, para gerar políticas de longo prazo no sentido de articular estratégias que permitam impulsionar o país para manter a vantagem comparativa que possui em alguns

setores, além de rebater as críticas que surgem no sistema internacional em virtude da grande visibilidade que o Brasil ganha ao redor do mundo.

Estamos diante de um cenário de diversas crises: econômica, ambiental, alimentar e energética, no qual esta última se relaciona diretamente com as demais. Evidentemente, a questão das diversas crises e construção de novos paradigmas exige uma análise muito mais profunda e detalhada. Interessa-nos, apenas, identificar o quanto a crise energética pode representar em oportunidade para a emergência do Brasil no cenário internacional e como o MRE tem trabalhado para tornar isso possível.

O objeto de investigação desse trabalho é, portanto, a energia como variável estratégica da PEB para a inserção internacional do Brasil no momento de possível alteração da matriz energética internacional. Nosso universo temporal não irá se limitar a datas específicas, mas vai estender-se de acordo com as necessidades do trabalho, abrangendo acontecimentos desde a década de 30 até o ano de 2010.

Em síntese, interessa-nos compreender o papel do Brasil no cenário energético atual, principalmente em relação à promoção dos biocombustíveis no sistema internacional em paralelo à exploração das jazidas de petróleo do pré-sal. Nossa hipótese é que o Brasil utilizará as circunstâncias do atual sistema internacional para promover uma inserção do país por meio da questão energética. Como vemos no discurso abaixo do Presidente Lula sobre o tema dos biocombustíveis:

Essa discussão não é apenas sobre fontes de energia. Diz respeito à construção de uma nova economia, de uma nova forma de relação da sociedade com o Estado, e dos Estados entre si. O que nós gostaríamos é que os países ricos, ao adentrarem a era dos biocombustíveis, façam parcerias com os países mais pobres, sobretudo na África, para que a gente possa produzir lá, parte dos biocombustíveis que os países ricos desejam. É uma forma de a gente ajudar a desenvolver a África, e é uma forma de resolver o problema da migração. O Brasil está disposto a participar de qualquer fórum internacional, com as ONGs, com os governos, com os contra, com os a favor. O que nós não podemos é falsear uma discussão tão séria como a renovação da nossa matriz energética. Por fim, eu queria dizer para vocês que o Brasil está disposto, sobretudo com os países mais pobres e com o continente africano – a fazer a transferência daquilo que nós conhecemos (CIB. Discurso do Presidente da República).

Esse discurso revela a meta do governo Lula de lançar o Brasil como importante ator do cenário energético internacional. Contudo, como sabemos que a Política Externa tem seu caráter objetivo e pragmático, teremos que compreender em que contexto esse interesse do governo se encontra e quais as circunstâncias atreladas a ele que permitem cogitar a possibilidade de inserção via energia, bem como quais os riscos e desafios que o país terá de enfrentar.

CAPÍTULO 1 - ENERGIA E O SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

1. O Contexto Internacional e a Questão Energética

A temática energética destaca-se como tema de importantes debates. É compreensível que assim seja dada a plena dependência da sociedade contemporânea em relação aos recursos energéticos. Estes representam o motor da economia, além de garantirem o modo de vida a que as pessoas estão acostumadas. Assim sendo, a preocupação para com o futuro dos recursos energéticos é determinante para garantir a continuidade do desenvolvimento econômico e do estilo de vida da sociedade contemporânea.

Deste modo, uma nova realidade se apresenta. Diante de um contexto de mudanças climáticas, dependência extrema de combustíveis fósseis advindos de regiões instáveis política e militarmente, além da proximidade de um cenário de escassez de petróleo, os diversos Estados passaram a vincular mais profundamente suas ações externas ao tema da energia, a fim de garantirem sua segurança energética, seja ela direcionada à formação de reservas estratégicas de petróleo, seja na adesão a novas tecnologias de eficiência energética e uso de energias renováveis.

Essa realidade está relacionada à tentativa de mudança de hábitos no consumo de energia por parte das indústrias e dos homens, pois o modo pelo qual a energia foi utilizada, especialmente no decorrer do século XX, acarretou em degradação ambiental e adiantou a escassez do principal combustível dessa sociedade: o petróleo.

Desse modo, intensifica-se a preocupação em relação à segurança energética e à eficiência energética, sendo a primeira vinculada à garantia de abastecimento de recursos energéticos e a segunda à utilização sustentável e econômica da energia. Nesse cenário, surgem os combustíveis alternativos como possíveis soluções para essa problemática.

Atualmente, várias questões de grande relevância para o sistema internacional estão em pauta para serem discutidas entre os líderes mundiais. Não obstante, mesmo diante do contexto de dificuldades econômicas e sociais, outras circunstâncias precisam ser observadas e do mesmo modo debatidas. Dentre estas, temos a problemática energética, cujas conseqüências mais intensas serão observadas em longo prazo.

A problemática energética, ao se intensificar, além de afetar o sistema econômico e financeiro internacional, será responsável por intensa alteração no modo de vida da população, estabelecendo, até mesmo, novas formas de convívio. Dessa maneira, acreditamos que além de ter conseqüências mais duradouras que a crise financeira, a crise energética trará grandes mudanças para a população. A solução para essa problemática, portanto, é um dos

grandes desafios dessa geração e de próxima, e está diretamente vinculada com ao processo de desenvolvimento econômico.

1.1. Mudanças Climáticas, Energias Renováveis e Novas Tecnologias

Tanto no âmbito internacional como no Brasil é possível identificar estreito vínculo entre a questão energética e o desenvolvimento econômico. Acreditamos ser essa a principal razão que move a empreitada dos países rumo a uma nova matriz energética internacional, motivada por razões relacionadas à diminuição da dependência em relação aos hidrocarbonetos e à proximidade da escassez do petróleo.

Consideramos que o caráter diplomático da energia esteja diretamente vinculado com o setor econômico e menos com climático, o que não torna esse último menos importante. No Brasil, por exemplo, o foco na promoção do etanol no mercado internacional, para além das justificativas climáticas, está relacionado ao interesse brasileiro de firmar o país como um importante *global player*, especialmente entre os países emergentes. Justificamos essa afirmação pelo fato de que, quando a tecnologia do etanol foi iniciada, a mesma não tinha nenhum vínculo com preocupações climáticas ou ambientais, estando totalmente relacionada com a segurança energética do país diante da crise do petróleo de 1973.

Em 2002, quando ocorreu novo crescimento da produção de etanol, a motivação, novamente, não foi de cunho climático, mas sim econômico, com a intensificação da produção de carros *flex-fuel*. Portanto, o clima não foi razão para a criação do etanol, mas tem se tornado justificativa importante para sua disseminação no sistema internacional. O debate climático, nesse sentido, tornou-se essencial para o Brasil, contudo é um discurso incorporado e não motivo principal.

Apesar desse contexto, para muitos Estados, o clima tornou-se questão fundamental para justificar a alteração da matriz energética internacional. A preocupação com a redução da emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) leva vários Estados a empreenderem verdadeira odisséia rumo à utilização eficiente da energia. Evidentemente, cada Estado possui suas razões e estratégias para aderirem a essas mudanças, entretanto o interessante é observar que a conjunção de todos esses fatores, sejam eles ambientais ou econômicos, eclodiu no contexto atual e impulsionou a comunidade internacional a aderir a novas tecnologias e às energias renováveis.

No que concerne ao clima, muitos debates estão em andamento. No ano de 2009, em dezembro, foi realizada em Copenhague, na Dinamarca, a Conferência Internacional para

Mudanças Climáticas, a qual não resultou em um comprometimento maior dos Estados em reduzir suas emissões. Isso ocorreu em virtude de várias questões, mas, principalmente do receio dos Estados em afetarem suas economias e diminuir o ritmo de seu crescimento.

Apesar disso, diversas pesquisas, especialmente do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), apontam a urgência com que a problemática ambiental deve ser tratada. O tema abrange diversas áreas como o aumento do nível dos mares, causado pelo derretimento das camadas de gelo e que acarreta no desaparecimento de ilhas (muitas delas Estados), a desertificação de várias regiões e a intensificação de catástrofes climáticas, aumentando o número de refugiados ambientais e conseqüentes desequilíbrios sociais.

Na China, por exemplo, grande parte da população é dependente da agricultura, a qual, se afetada pelo desequilíbrio ambiental, pode causar forte êxodo rural e desestabilizar a sociedade chinesa. Na Europa, os países estão comprometidos com a redução das emissões em virtude das conseqüências que as mudanças climáticas já trouxeram para a população.

Desse modo, clima e economia se inter-relacionam e levam os Estados a investirem em tecnologias de eficiência energética e produção de energias renováveis. Muitas inovações têm sido apresentadas para diminuir a dependência em relação aos combustíveis fósseis, principais emissores de GEE. Dentre essas inovações, destacam-se pesquisas em combustíveis para transporte, geração de energia, produção industrial e a criação de alguma fonte que se aproxime das características do petróleo, o qual não serve apenas de combustível, mas de matéria-prima para muitos utensílios da sociedade contemporânea, dentre eles o plástico.

O setor é promissor e o mercado de energias renováveis vem crescendo no mundo, como mostra o gráfico:

GRÁFICO 1. Investimento - Energia Renovável

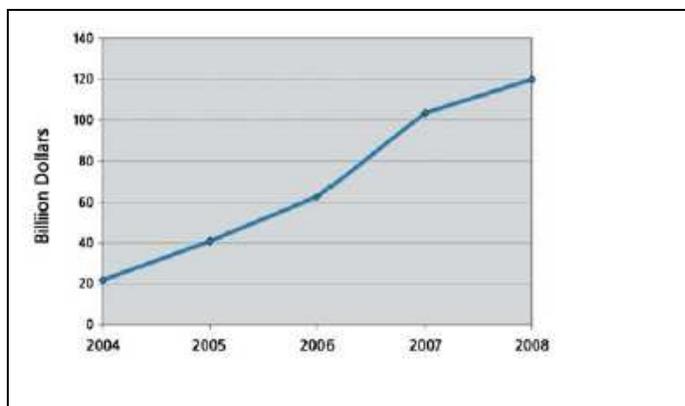
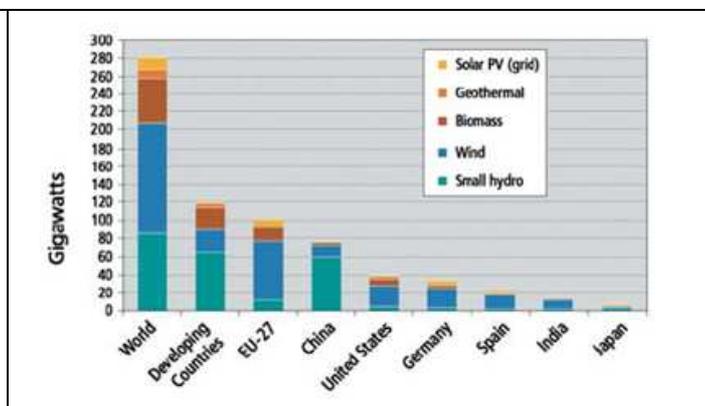


GRÁFICO 2. Capacidade - Energia Renovável



Fonte: Renewable Global Status Report - Energy Policy Network for the 21st Century, 2009.

É possível observar o aumento da participação de energias renováveis na matriz

energética mundial. Entretanto, além da utilização destas fontes, os cientistas e pesquisadores estão buscando novos equipamentos e maneiras de se utilizar essas energias. Carros elétricos, pesquisas para gerar energia a partir do hidrogênio nos motores dos carros, lâmpadas econômicas, objetos domésticos que geram energia e diversas outras tecnologias estão sendo desenvolvidas.

Nos Estados Unidos, está em desenvolvimento um combustível sintético à base de microalgas que seria tão potente quanto às energias fósseis e que, segundo o presidente da Solazyme, empresa que pesquisa essa tecnologia, teria propriedades equivalentes ao petróleo. Em 2005, os EUA emitiram o Relatório Hirsch, recomendando a preparação para a transição para uma nova fonte de energia. Assim, a corrida se intensificou (SINAI, 2009). A competição entre as empresas é intensa e demonstra a oportunidade que se abre para aqueles que têm capacidade de investir em energias renováveis e tecnologias eficientes. Apesar de não estar disponível para comercialização, a promessa de sua capacidade estimula pesquisas e concorrência no setor privado.

A Sapphire Energy, uma concorrente da Solazyme, sonha conseguir produzir, até 2018, 455 milhões de litros de combustível à base de algas por ano. Apoiada por Bill Gates e pela família Rockefeller, a Sapphire gaba-se de já poder substituir integralmente o petróleo por esse novo combustível em suas unidades. (SINAI, 2009: p.7).

O mundo está atento ao desenvolvimento de novas tecnologias tanto para fazer frente aos problemas climáticos, quanto para driblar a dependência em relação ao petróleo. Entretanto, alguns questionamentos persistem diante da busca por um mundo renovável. Seria esse mundo mais seguro do ponto de vista militar e de abastecimento energético? Até que ponto esse combustível que utiliza algas para sua produção não geraria um desequilíbrio ecológico nos mares? O questionamento vai além,

A move to electric cars, for example, could set off a competition for lithium -- another limited, geographically concentrated resource. The sheer amount of water needed to create some kinds of alternative energy could suck certain regions dry, upping the odds of resource-based conflict. And as the world builds scores more emissions-free nuclear power plants, the risk that terrorists get their hands on dangerous atomic materials -- or that states launch nuclear-weapons programs -- goes up (ROTHKOPF, 2009).

A transição que se apresenta na geopolítica energética pode, do mesmo modo que o mundo do petróleo, ser acompanhada de uma infinidade de tensões e insegurança. Observa-se a importância de uma regulamentação internacional do sistema, ou, ao menos uma instância

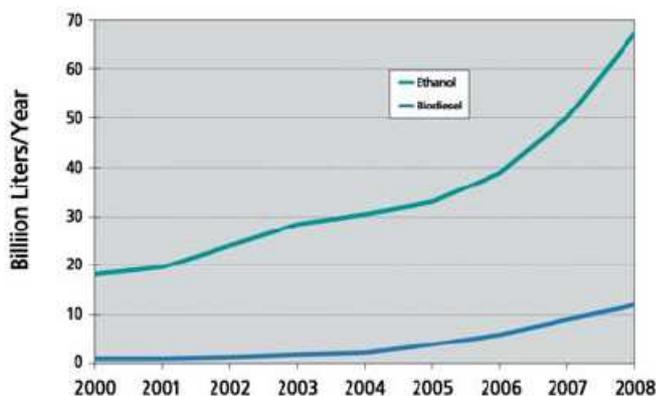
internacional para se tratar do tema. Independente de ser renovável ou não, a energia é uma questão política e de soberania, sendo assim tratada pelos Estados.

Para o Brasil, nesse contexto, a principal questão refere-se aos biocombustíveis, especialmente o etanol. A presença desse combustível no cenário internacional tem aumentado consideravelmente.

Thus, global fuel ethanol production by 2008 had more than doubled from 30 billion liters in 2004. Fairly stagnant for a number of years, fuel ethanol production in Brazil ramped up dramatically, increasing from 18 billion liters in 2006 to 27 billion liters in 2008. And for the first time ever, more than half of Brazil's non-diesel vehicle fuel consumption came from ethanol in 2008. Notwithstanding Brazil's achievement, the United States remained the leading ethanol producer, with 34 billion liters produced in 2008. Other countries producing fuel ethanol include Australia, Canada, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, the Dominican Republic, France, Germany, India, Jamaica, Malawi, Poland, South Africa, Spain, Sweden, Thailand, and Zambia. Biodiesel production increased six fold from 2 billion liters in 2004 to at least 12 billion liters in 2008. The EU is responsible for about two-thirds of world biodiesel production, with Germany, France, Italy, and Spain being the top EU producers. By the end of 2008, EU biodiesel production capacity reached 16 billion liters per year. Outside of Europe, top biodiesel producers include the United States, Argentina, Brazil, and Thailand (Cf: Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, 2009).

O Gráfico seguinte aponta o crescimento da produção de etanol (linha verde) e biodiesel (linha azul) de 2000 a 2008.

Gráfico 3. Produção de etanol e biodiesel 2000-2008.



Fonte: Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, 2009.

Estima-se que, nos Estados Unidos, uma quantia de 120 bilhões de dólares esteja sendo investida em energias renováveis, o que tornou esse país líder em investimentos no setor em 2008. Espanha, China e Alemanha não ficam muito atrás dos norte-americanos. Esses países, além de investirem em tecnologias e energias como a solar e eólica,

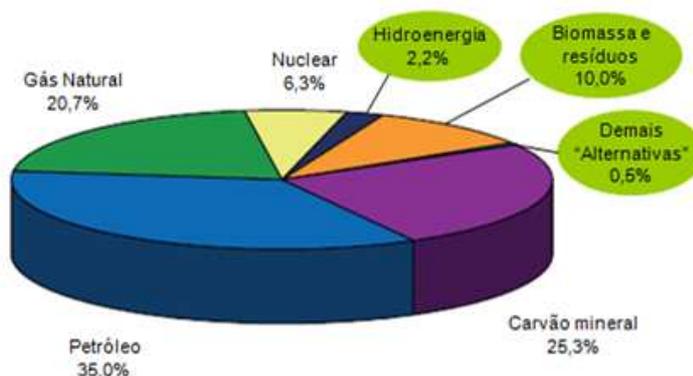
implementam políticas públicas para facilitarem a inserção dessas novas fontes em suas sociedades.

Desse modo, inicia-se nossa argumentação de que, para o Brasil fazer parte como um dos mentores das mudanças na matriz energética internacional, o país deverá investir pesadamente no setor e articular os diversos atores em prol de uma estratégia comum. Para melhor compreender o porquê de tantas modificações, faz-se necessária uma análise da matriz energética internacional.

1.2. A Matriz Energética Internacional

Para compreender o contexto no qual a problemática energética está presente, faz-se necessário realizar um estudo acerca da matriz energética mundial, ou seja, de como se apresenta a distribuição dos principais recursos energéticos utilizados.¹

Figura 1. Matriz Energética Mundial – 2008 (%).



Fonte: Agência Internacional de Energia. Cf: AMADO, 2009.

Observa-se a forte presença dos hidrocarbonetos como principais recursos da matriz energética mundial (petróleo, carvão e gás natural). A concentração em torno destas fontes revela a dificuldade para se articular qualquer mudança efetiva na matriz, dada a forte dependência que se estabeleceu entre desenvolvimento econômico e consumo de hidrocarbonetos, os quais são os principais responsáveis por emissões de GEE. A presença de fontes renováveis é pequena, mas tende a aumentar.

Soma-se a esse contexto, a dependência que os Estados (e empresas privadas) que controlam exploração e distribuição de hidrocarbonetos têm em relação a essas fontes, o que

¹ Por matriz energética referimo-nos aos principais recursos utilizados na geração de energia.

os leva a tentarem desestimular qualquer alteração na matriz energética que levaria a uma redução de seus lucros com hidrocarbonetos.

Acerca das reservas comprovadas de petróleo, é possível afirmar que Oriente Médio é a região onde se concentra a maior quantidade do óleo, seguida pela Eurásia, onde se destaca a Rússia. No que concerne à produção do óleo, tem-se como principal produtora a Rússia, seguida pela Arábia Saudita, a qual desponta como primeira exportadora.²

Dentre os principais destinos do petróleo podemos comprovar a predominância dos Estados Unidos como forte mercado consumidor e dos emergentes como a China, Índia e Coréia do Sul, como mostra a tabela abaixo com dados de 2006.

Tabela 1: Produção e Comércio de Petróleo

	Produção	Exportação	Importação
1º	Rússia	Arábia Saudita	Estados Unidos
2º	Arábia Saudita	Rússia	Japão
3º	Estados Unidos	Irã	China
4º	Irã	Nigéria	Coréia do Sul
5º	China	Noruega	Índia
6º	México	Emirados Árabes	Alemanha
7º	Canadá	México	Itália
8º	Venezuela	Canadá	França
9º	Kwaiti	Venezuela	Espanha
10º	Emirados Árabes	Kwaiti	Reino Unido

Fonte: Key World Energy Statistics – AIE

Em relação ao gás natural, a Rússia permanece como principal produtora e exportadora, possuindo grandes reservas do recurso; os Estados Unidos são o principal mercado consumidor. No campo da energia nuclear, os principais produtores são Japão, Bélgica e França; enquanto a produção de energia hidrelétrica concentra-se na China, no Canadá, no Brasil e nos Estados Unidos.

Outro recurso bastante importante para países como China e EUA é o carvão, cuja

² Alguns dados técnicos sobre petróleo conforme o Ministério de Minas e Energia: o Brasil é o 7º maior consumidor mundial de petróleo e o 41º de gás natural. A produção mundial de petróleo média de 2008 foi de 81,8 milhões barris/dia. As reservas provadas mundiais de petróleo, em 31.12.2008, são de 1.258 bilhões de barris. O consumo de petróleo da China médio, em 2008, foi de 8 bilhões de barris/dia (= 9,47% do total produzido). O consumo de petróleo dos EUA médio, em 2008, foi de 19,419 milhões de barris/dia (= 22,99% do total produzido).

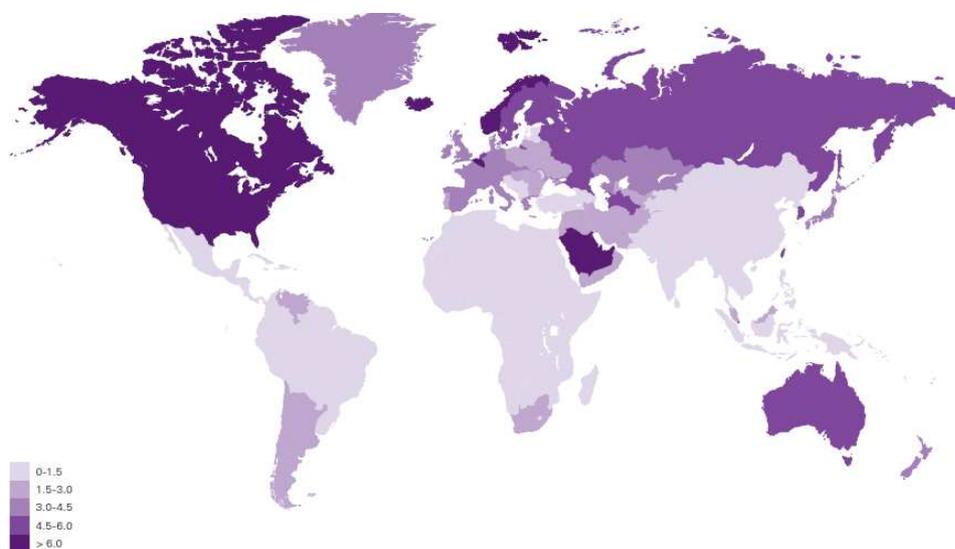
produção em ambos é bastante intensa com foco na geração de eletricidade. A presença de energias renováveis ainda é pequena, mas com tendência a forte aumento, como mostraremos no capítulo 4. No momento, destacaremos o peso que o petróleo possui na matriz energética internacional.

2. Energia e Desenvolvimento Econômico

O vínculo entre energia e economia ocorre porque para se produzir e gerar crescimento econômico é necessário consumir energia. Ao tratar a questão energética no sistema internacional, devemos, primeiramente, considerar a dependência do atual modelo de desenvolvimento econômico em relação aos recursos energéticos, principalmente os hidrocarbonetos (especialmente o petróleo). Esse argumento pode parecer, à primeira vista, simplista e redundante, todavia, não pode deixar de ser extremamente considerado diante do contexto de vulnerabilidades e riscos que essa dependência acarreta.

A relação entre desenvolvimento e produção de energia é histórica. Ao observar a evolução humana, visualiza-se que o homem deixou de usar madeira e tração animal para utilizar o carvão, o qual foi substituído pelo petróleo e o gás. Esse processo gerou o aumento da emissão de poluentes na atmosfera e intensificou o ritmo de desenvolvimento a cada mudança de recurso. A dependência da sociedade em relação aos recursos energéticos tornou-se irreversível. O mapa abaixo esclarece a relação entre consumo de energia e desenvolvimento. É possível observar o intenso consumo em países desenvolvidos:

Figura 2. Consumo Energético *per capita* (2006).



Fonte: BP Statistical Review of World Energy (jun. de 2008).

Na figura, nos locais onde a cor violeta se encontra mais escura, denota-se maior consumo de energia. Estabelece-se, portanto, forte vínculo entre desenvolvimento econômico e consumo de energia, estando essas áreas diretamente relacionadas. A questão posta é que essa relação ocorre sob um terreno incerto e frágil, já que não se pode garantir qual o limite da exploração dos recursos que a humanidade tem a sua disposição para mover suas indústrias e suas economias, incerteza que tem direcionado debates acerca da alteração da matriz energética internacional. Logo, enfatizamos que a preocupação dos diversos países não é exclusivamente climática ou ambiental, mas sim relacionada à garantia do processo de desenvolvimento, diante de um cenário de insegurança energética.

Today, billions of people enjoy an unprecedented standard of living and nations float in rivers of wealth, in large part because, around the world, the energy industry has built an enormous network of oil wells, supertanks, pipelines, coal mines, power plants, transmissions lines, cars, trucks, trains, and ships (...). From three hundred years, this man-made wonder has performed nearly flawlessly, transforming coal, oil and natural gas into economic and political power – and nurturing the belief that the surest way to still greater prosperity and stability was simple: find more oil, coal and natural gas (ROBERTS. 2005: p.3).

Dessa maneira, se for correto afirmar que estamos no início de um processo de modificação da matriz energética internacional, resta-nos questionar qual recurso substituirá o petróleo, qual ou quais nações exercerão controle sobre a produção do mesmo e, por último, mas não menos importante, qual o impacto da utilização desse recurso no meio ambiente.

Antes de adentrar nessa discussão, é necessário analisar o atual contexto da problemática energética, e para tanto, devemos ter em mente que o atual modelo de desenvolvimento não prossegue se não houver à sua disposição recursos energéticos como os hidrocarbonetos, os quais estão concentrados em poucas regiões do planeta, que, em sua maioria, passam por instabilidades militar, política e social. Configura-se, assim, o início da problemática, na qual bens estratégicos para muitos Estados são controlados por poucos deles.

Dentre os principais desafios a serem superados pelos Estados está a necessidade de se produzir cada vez mais energia alternativa e implementar a eficiência energética, ou seja, utilização sustentável e econômica da energia, adotando medidas para reduzir o consumo sem prejudicar o crescimento da economia.

Isso ocorre em virtude de haver um constante aumento da demanda por energia, intensificado pelo processo de desenvolvimento nos países emergentes como Índia, China, Brasil e Rússia, além da utilização intensa pelos países desenvolvidos que tendem a manter ou

aumentar seu ritmo de crescimento. O estímulo ao desenvolvimento econômico tem sido o grande responsável pelo aumento da demanda por energia.

A demanda internacional de petróleo tem sido estimulada nos últimos anos por um crescimento econômico mundial robusto. Tal crescimento tem sido puxado, sobretudo, pelos países em desenvolvimento como China, Índia e, mais recentemente, pelos países do Oriente Médio. Entre 2003 e 2006, os EUA também tiveram uma participação relevante nesse crescimento de consumo, em função de seu forte crescimento econômico. Com a crise das hipotecas de segunda linha (subprime) nos EUA, a atividade econômica norte-americana desacelerou, o que, por conseguinte, contribuiu para arrefecer o crescimento de seu consumo de petróleo. No período de 1998 a 2007 a taxa média de crescimento do PIB mundial foi de 4,0%, sendo que os países desenvolvidos cresceram a uma taxa média de 2,6% a.a. e os países em desenvolvimento a taxa média de 6,0% a.a. (MME, 2008).

Alguns dados apresentados pela revista “Análise Energia” ajudam a identificar e esclarecer o contexto da problemática. Tais dados apontam que na Índia, o consumo de energia dobrou, em duas décadas; em Bangladesh, o aumento foi de 150% e no Brasil de 250%. Esses números expressam o quanto os países em desenvolvimento interferem no aumento de demanda por energia.

No entanto, mesmo diante desses indicadores, deve-se considerar que, como aponta a mesma publicação, o consumo per capita dos brasileiros equivale a apenas um terço do consumo per capita de espanhóis e coreanos. Observa-se, que na Índia, o consumo per capita é 1/15 em relação à França e que uma família média de Bangladesh leva oito anos e meio para consumir a energia que uma família nos Estados Unidos consome em um mês. (OINEGUE, 2008).

A disparidade entre as várias regiões do mundo torna-se evidente diante de tais fatos e o processo de diminuição dessas diferenças só tende a aumentar o consumo de recursos energéticos via promoção do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a produção de energia, para os próximos anos precisa aumentar consideravelmente, sob o risco de não ser suficiente para abastecer todos os países, acarretando em maiores desequilíbrios, até mesmo militares.

Esse cenário está diretamente relacionado à problemática do abastecimento de petróleo, bem como o acesso às fontes deste recurso. O tema deixou de ser uma questão pontual, ou de exclusividade da política interna dos Estados para atingir níveis globais, sendo inserido em um contexto de riscos e incertezas e causando um problema de dimensões globais para grande parte dos Estados

Depois da segunda metade do século XX, especialmente após a década de 70, a questão do abastecimento de petróleo passou a ocupar mais espaço na agenda internacional. A articulação da política externa, da política de segurança, da política econômica e da política

energética permitiu a inserção da questão em uma “teia geopolítica” de proporções planetárias, passando a envolver o mercado internacional, o sistema financeiro e os mais diversos setores da sociedade.³

Energy has become the currency of politic and economic power, the determinant of the hierarchy of nations, new marker, even, for success and material advancement. Access to energy has thus emerged as the overriding imperative of the twenty-first century. It is guiding geopolitical principle for all governments, and a largely unchallenged heuristic for a global energy industry whose success is based entirely on its ability to find, produce and distribute ever-larger volumes of coal, oil, and natural gas, and their most common by-product , electricity. (ROBERTS, 2005: p.6).

O vínculo energia e desenvolvimento é estreito e deve ser considerado em nossa análise como grande vetor da problemática energética. Essa situação atual é vista por Sebille-Lopez como diferente das crises da década de 70, pois, para ele trata-se de um choque da procura/demanda pelo óleo e, sobretudo, de produtos refinados; e não de um choque devido à oferta só do óleo, como nas crises anteriores, quando um cartel de países produtores se organizava para restringir a produção, provocando a crise. Essa intensa demanda ocorre em virtude do processo de desenvolvimento acelerado. Nesse sentido, a problemática está concentrada no aumento da demanda e na necessidade de se conseguir supri-la.

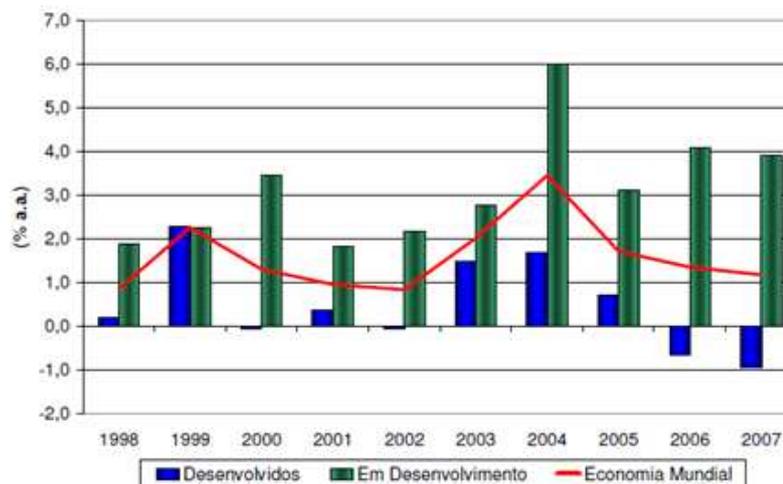
3. A Demanda por Energia

As preocupações referentes aos recursos energéticos ocorrem em virtude da necessidade de garantir o abastecimento dos diversos Estados frente a um cenário de aumento da demanda e dificuldades de aumento na oferta de recursos energéticos.

Com a desaceleração da economia em 2008, houve relativa redução da demanda por petróleo. Contudo, é preciso ter em mente que a recuperação da economia, o que já está ocorrendo, deve retomar os altos níveis de consumo do óleo registrados em de 2007 e início de 2008. Desse modo, a preocupação central é saber de onde virão os recursos necessários para suprir essa demanda. O gráfico abaixo ilustra a demanda até 2007:

³ Nossa definição de geopolítica diz respeito, além do aspecto clássico inerente às relações internacionais, a qualquer rivalidade de poderes ou relações de influência sobre um território, quer se trate de conflitos entre Estados, que disputam regiões mais ou menos vastas, mas também de múltiplos poderes que entram em concorrência do plano mundial ao plano local, para o controle, direto ou indireto de um país ou de um espaço, mesmo no seio de um país. (SÉBILLE-LOPEZ, 2006: p.14).

Gráfico 4 – Crescimento da demanda mundial de petróleo.



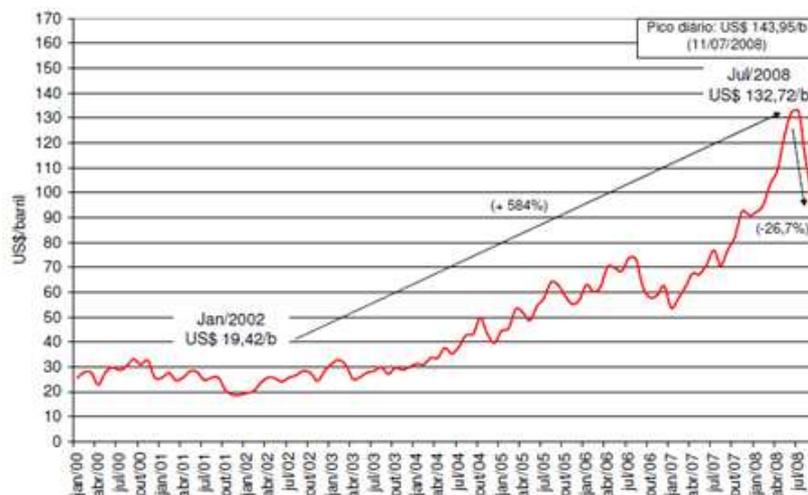
Fonte: BP (2008) e IEA (2008). Cf: MME, 2008.

Pelo gráfico, observasse que a desaceleração da economia mundial, já no ano de 2007, é acompanhada pela relativa redução na demanda da *commodity*. Entretanto, o que deve ser observado não é somente a queda do preço do óleo no segundo semestre, mas o alto nível da demanda nos países em desenvolvimento.

À semelhança dos demais mercados, há dois fatores fundamentais associados à demanda por petróleo: o crescimento econômico e os preços do petróleo. O crescimento econômico, leva à maior aquisição e uso de veículos privados, à maior produção industrial, à maior movimentação de cargas, à maior mobilidade das pessoas em veículos coletivos (ônibus, aviões, trens etc.) entre outras atividades que requerem, em maior ou menor grau, um maior consumo de derivados de petróleo. Os preços do petróleo, por outro lado, impactam negativamente a demanda por petróleo (preço aumenta, demanda cai; preço cai, demanda aumenta). Nesse sentido, a alta dos preços restringe a demanda, quer porque afetam o nível de atividade econômica, quer porque induzem a processos de substituição de derivados de petróleo por outros combustíveis e/ou de eficiência energética com a adoção de equipamentos, processos, veículos e modais mais eficientes. (MME,2008. p.10).

Também não deve ser desconsiderado que o processo de recuperação da economia vai exigir intenso consumo do petróleo, elevando a demanda e podendo causar outra elevação de preço do mesmo, o qual atingiu níveis em torno de 140 dólares em julho de 2008, mas que retraiu para menos de 100 dólares nos meses finais do mesmo ano. O gráfico seguinte ilustra a alta e a queda do preço do petróleo no período em questão:

Gráfico 5. Evolução recente do preço internacional do petróleo.



Fonte: IEA (2008). Cf: MME, 2008.p.9

A alta do preço do petróleo entre 2003 e 2008, na visão da Empresa de Pesquisa Energética, é resultado de uma conjunção de fatores como o forte crescimento do consumo mundial de petróleo; a fraca expansão da produção mundial de petróleo; a redução da capacidade ociosa, o que tornou o mercado mais sensível a tensões geopolíticas e eventos climáticos negativos; e ao forte incremento de posições em petróleo no portfólio de investimento de fundos financeiros.

No segundo semestre de 2008 e início de 2009, em virtude da crise econômica internacional, houve uma redução no consumo das nações desenvolvidas e em desenvolvimento e conseqüente retração no preço do petróleo. Essa queda de preço pode ser prejudicial para muitos países produtores, vulneráveis às oscilações dos preços do óleo.⁴ No mês de maio de 2009, o preço do óleo ficou abaixo dos 60 dólares. Apesar da queda de preço com a crise econômica, é preciso salientar que essa é uma situação circunstancial que não diminui a problemática do intenso consumo do petróleo.

É sabido que a definição do preço de um produto no mercado é dado pela relação entre oferta e procura, ou seja, na medida que a oferta aumenta e a demanda diminui, o preço também cai, ao contrário, se a demanda aumenta e a oferta é reduzida, o preço se eleva. No caso de commodities internacionais, compra e venda ocorrem em bolsas de mercadorias,

⁴ A estabilidade financeira dos grandes produtores de petróleo é afetada pela alta dos preços, de forma que uma queda acentuada prejudica fortemente a economia dos mesmos.

portanto seus preços são definidos em nível global, pelo mercado internacional.

No caso do petróleo, que também é uma *commodity*, a questão torna-se mais complexa, pois outros fatores interferem na sua variação de preço, especialmente a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A Organização direciona o volume de produção, interferindo na quantidade disponível e impedindo que o mercado de petróleo opere livremente. O controle do mercado de petróleo por parte de alguns produtores deixa os consumidores receosos acerca dos preços e da disponibilidade de recursos.

A oferta e a demanda estão condicionadas a outra questão, qual seja a incerteza em relação à quantidade de petróleo disponível. Ninguém sabe ao certo qual o volume das reservas de petróleo que ainda existem para serem exploradas. Portanto, a percepção que os consumidores têm da oferta e da demanda influencia o preço tanto quanto esses dois fatores em si.

Essas variações do preço do petróleo causam incertezas tanto do lado dos países produtores quanto dos consumidores, pois o que se deseja é um mercado equilibrado, com preços estáveis e não uma situação de dúvidas em relação aos ganhos e perdas. Para produtores, a alta no preço não deixa de ser desejável, contudo, é necessário ter ciência de que caso o preço atinja níveis muito elevados, os consumidores além de buscarem alternativas e mercados menos custosos, podem optar pela via militar para garantirem seu abastecimento.

4. As crises energéticas da década de 70 e a problemática atual

O principal questionamento, diante do contexto apresentado, relaciona-se à possibilidade de estarmos vivendo em um contexto de crise energética, que em nossa concepção consiste em um contexto no qual há uma conjunção de fatores que afetam o abastecimento energético do Estado de modo a interferir em suas diversas atividades. Os Estados sofrem cortes no abastecimento de recursos, ao mesmo tempo em que ocorre elevação do preço dos mesmos.

Essa conjuntura de corte no abastecimento afeta diretamente a economia do Estado, impedindo este de cumprir com suas atividades e garantir as necessidades básicas da sociedade, gerando instabilidades sociais, políticas e até mesmo militares. Os Estados, cientes da importância crucial que os recursos energéticos têm em suas economias, podem passar a buscar militarmente aquilo que não conseguem por vias comerciais. Essa circunstância apresenta-se como um contexto extremo, no qual a problemática energética atingiu níveis de incapacidade de suprir toda demanda. Contudo, esse contexto ainda não ocorre de fato,

persistindo a insegurança de cada Estado em relação ao seu suprimento.

Apesar de não ter havido corte no abastecimento de petróleo, trabalharemos com a perspectiva de que a crise energética ocorre antes do corte em si e pode culminar em uma situação de insegurança para todo sistema internacional. A crise energética acontece, igualmente, quando há a ameaça no corte de abastecimento de recursos energéticos, o que mobiliza os Estados a articularem suas estratégias para reverterem a vulnerabilidade a que estão expostos. A crise energética é caracterizada por riscos de interrupção no abastecimento, o que interfere no preço dos recursos, bem como nas ações dos Estados para terem acesso a eles.

A crise energética pode ocorrer por diversas razões, tanto no lado da oferta (controle por parte dos produtores) quanto da demanda (aumento do consumo). Atualmente, a crise está relacionada ao aumento da demanda, todavia, as crises anteriores ocorreram em virtude de ações no lado da oferta. Para melhor compreender essa diferença é válido retomar algumas características das principais crises energéticas da década de 70, as quais afetaram decisivamente a economia de diversos países, dentre eles o Brasil.

Para tanto, é necessário considerar a importância do petróleo para a sociedade daquela época, assim como para a atual. O petróleo, especialmente a partir da década de 50, tornou-se um elemento fundamental das economias desenvolvidas e em desenvolvimento e, por conseguinte, passou a exercer papel estratégico no cenário político. Os acontecimentos da década de 70 expressaram de maneira clara a utilização do petróleo nas relações entre os países como ferramenta de barganha.

4.1. As crises do Petróleo na década de 70

As ameaças no corte de abastecimento e as variações do preço dos recursos podem configurar uma situação de risco para muitas nações, comprometendo a continuidade do seu processo de desenvolvimento. O acesso aos recursos energéticos foi determinante para o direcionamento de muitos acontecimentos da história mundial.

O petróleo tornou-se um elemento fundamental no curso das ações políticas. Nesse sentido, quando os principais produtores do óleo, em 1961, resolveram unir forças para diminuir o poder de controle das empresas ocidentais, observou-se uma série de alterações no contexto energético internacional. Criou-se a Organização dos Países Exportadores de

Petróleo (OPEP), uma instituição que uniu os principais produtores do óleo e passou a exercer controle sobre o mercado do mesmo.⁵

A OPEP, em 1967, quando ocorreu a crise do Canal de Suez, tentou promover um embargo contra Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha Ocidental, não obtendo o sucesso esperado. Contudo, esse acontecimento merece destaque em virtude da utilização do óleo como instrumento de barganha política diante de uma crise internacional. Todavia, é no ano de 1973, quando ocorreu a Guerra do Yom Kippur, entre Israel, Síria e Egito, que a OPEP demonstrou seu poder de controle sobre o mercado de petróleo. A Organização decidiu não mais exportar para as nações do Ocidente, as quais a OPEP julgava apoiarem Israel, o que acarretou elevação dos preços do petróleo a níveis altíssimos para a época.

Observa-se que diante de um contexto de guerra na região a Organização utilizou o petróleo como arma política, tentando enfraquecer adversários que estariam subsidiando um dos lados em conflito. Essa interferência da OPEP causou a primeira crise do petróleo, gerando graves transtornos para as nações ocidentais e para toda a economia mundial na década de 70.

A segunda crise do petróleo, em 1979, ocorreu em virtude dos problemas que estavam acontecendo no Irã, ou seja, da redução da exportação do óleo decorrente das disposições dos novos líderes advindos da Revolução Islâmica. Assim, houve um aumento considerável do preço, agravado pelo início da guerra Irã x Iraque no ano de 1980.

Essa crise teve repercussão nas economias dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, havendo sinais de recuperação no ano de 1986, quando os preços do petróleo voltaram a cair. A Primeira Guerra do Golfo, no início dos anos 90, também contribuiu para o aumento do preço do petróleo, mas o impacto foi menor do que nas duas primeiras crises. Durante a década de 90, a OPEP adotou diversas medidas de controle do mercado, afirmando sua supremacia no setor.

Looking at the two energy crises of 1973 and 1979, we find some common elements between the two. Both events: started with political turmoil in some of the oil producing countries; both were associated with low oil stocks; were associated with high import concentration from a small number of suppliers; were associated with declining US petroleum production; were associated with high dependency on oil imports; were associated with low level of oil industry spending; led to speculation; caused an economic downturn; limited US policy options in the Middle East (ALHAJJI and WILLIAMS, 2003).

⁵ Os membros da Opep em 2009: Venezuela, Equador, Angola, Nigéria, Argélia, Líbia, Iraque, Arábia Saudita, Kuwait, Catar, Emirados Árabes, Irã e Indonésia.

Ressalta-se que o sistema internacional tornou-se vulnerável ao controle do mercado de petróleo por parte dos grandes produtores, bem como pela eclosão de conflitos armados nas principais zonas produtoras. No entanto, o contexto que se apresenta na primeira década do século XXI é diverso. Houve um considerável aumento no preço do óleo, motivado pela intensificação da demanda, causada, especialmente, pelo intenso processo de desenvolvimento em países emergentes.

4.2. O contexto atual e seus desdobramentos

A intensa demanda e a probabilidade de elevação do preço do petróleo inserem-se no contexto de aumento da preocupação acerca da garantia do abastecimento confiável de recursos energéticos de qualidade e a preços acessíveis. Por ser um recurso não-renovável e cuja extração vai se tornando mais difícil na medida em que as jazidas são encontradas em camadas mais profundas, o petróleo passa a ser um recurso mais caro com o tempo. Há, ainda, os fatores aleatórios, como as interferências climáticas, a exemplo de furacões, que podem interromper a produção na região; e os problemas locais como a eclosão de uma guerra no Oriente Médio.

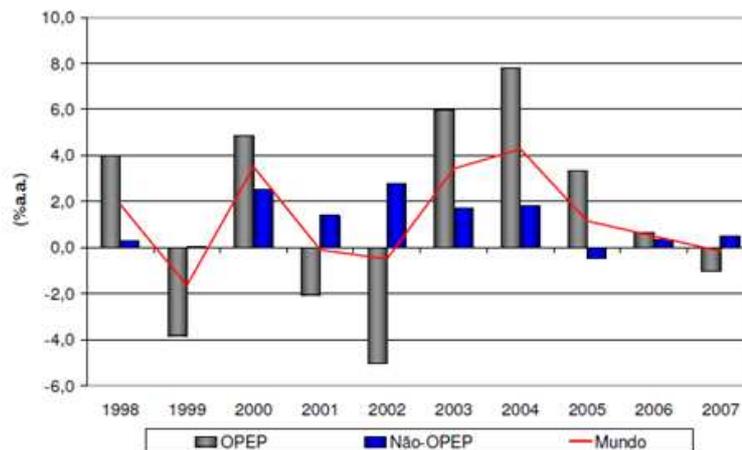
No que concerne à exploração e esgotamento das jazidas de petróleo, é válido ressaltar a contribuição de Marion King Hubbert (1903-1989), o qual elaborou uma teoria sobre o “Pico do Petróleo”, afirmando que a exploração de um campo do óleo pode ser representada por uma curva, na qual, no início, tem-se uma produção pequena, que vai aumentando à medida que demais poços vão sendo perfurados, tornando a produção crescente até atingir seu pico, o que ocorre quando se chega perto da metade do conteúdo total a ser extraído. A partir de então, a produção inicia um declínio. Com seus estudos, em 1956, Hubbert foi capaz de antever que o pico de produção dos EUA ocorreria em 1970, o que de fato aconteceu.

Utilizando a teoria de Hubbert é possível avaliar o contexto atual de exploração do petróleo, considerando que a maior parte dos poços já foram encontrados e que novas descobertas decaem a cada ano. Elabora-se cenário no qual as jazidas norte-americanas e europeias já estão em declínio, enquanto no Oriente Médio estão em estágio inicial de esgotamento. “De acordo com a AIE, as exportações da região responderão por mais de 2/3 do comércio mundial de petróleo em 2030”. (FUSER, 2008: p. 45).

O gráfico abaixo, com dados de 2008, ilustra o contexto de produção mundial de petróleo. Atenta-se para o fato de que Rússia, EUA, México e Canadá (grandes produtores) não fazem parte da OPEP. Nota-se que, apesar de ser a detentora de grande parte das reservas,

a produção nos países da OPEP deixou de crescer. Todavia, isso não significa, necessariamente, esgotamento das reservas, mas sim, um possível controle na produção por parte dos membros.

Gráfico 6. Crescimento da produção de petróleo no mundo (% a.a)



Fonte: BP (2008). Cf: MME, 2008.

A problemática acerca do crescimento da demanda e da dificuldade em aumentar a oferta, paralelamente, agrava-se diante da certeza acerca da escassez do petróleo, apesar de não se saber quando isso ocorreria.

Petroleum is, of course, a finite substance, and geologists have long warned of its ultimate disappearance. (...) Most oil geologists believe we have already reached the midway point in the depletion of the world's original petroleum inheritance and so are nearing a peak in global output; the only real debate is over how close we have come to that point, with some experts claiming we are at the peak now and others saying it is still a few years or maybe a decade away. (KLARE, 2007).

Dessa maneira, as incertezas acerca do futuro do abastecimento de petróleo agravam-se cada vez mais. Atualmente, ainda é possível encontrar jazidas não exploradas, como ocorreu no Brasil, com o pré-sal. Contudo, a ocorrência de petróleo nessa região já evidencia o que Paul Roberts previne no livro "The End of Oil":

Although we will not run out of oil tomorrow, we are nearing the end of what might be called the easy oil. Even in the best of circumstances, the oil that remains will be more costly to find and to produce and less dependable than the oil we are using today. (ROBERTS, 2005: p.47).

Isto significa que a prospecção do óleo vai ficar cada dia mais difícil, exigindo maior tecnologia e, conseqüentemente mais verbas, elevando o preço do produto e dificultando o

acesso ao mesmo para grande parte dos Estados. Configura-se uma situação de incertezas e vulnerabilidades dentro do sistema, na qual a problemática energética ganha peso na agenda dos Estados e pode desenvolver um cenário de conflitos armados. Fuser cita as considerações de Michael Klare:

Se os níveis de fornecimento encolherem, ou se os preços subirem acima de um nível tolerável, muitas economias sofrerão e um grande número de pessoas passará por dificuldades. (...) Nessas circunstâncias, os governos dos países importadores se verão sob enormes pressões para fazer alguma coisa: subsidiar importações de petróleo, impor o racionamento obrigatório, liberar o combustível de suas reservas estratégicas ou empregar a força para remover qualquer obstáculo ao fluxo global de petróleo. (FUSER, 2008: p. 56).

Para compreender como é delicada a relação entre os Estados no tocante à problemática energética, faremos análise acerca de algumas regiões que acreditamos ser de importância determinante na geopolítica do petróleo. Desse modo, nosso estudo contempla os EUA, a China, a Rússia e o Oriente Médio.

5. Desenvolvimento, dependência e vulnerabilidade

Os problemas em relação à energia afetam tanto os países que possuem grandes reservas de petróleo quanto àqueles que dependem de importação para manter o funcionamento de suas economias. Os países que são exportadores de petróleo deparam-se constantemente com preocupações relacionadas ao preço do produto, na expectativa de que o mesmo mantenha-se em valores nos quais a venda seja vantajosa. Outra preocupação desses Estados é com a segurança de suas grandes reservas, protegendo-as de uma possível tentativa de invasão e controle por outro Estado.

Para os países que dependem da importação do óleo, a preocupação é que os preços estejam a níveis acessíveis e que não haja risco de corte no abastecimento. Um dilema que é constante para estes Estados refere-se à possibilidade de escassez das reservas dos seus principais mercados fornecedores, o que os leva a diversificar de parceiros e até substituir recursos na matriz energética, tornando a mesma mais diversificada, como vem acontecendo com o Japão, a Alemanha, a França, a China, os EUA, e outros.

Desse modo, alguns atores devem ser, necessariamente, incluídos na discussão acerca da questão energética, posto seu peso estratégico dentro do sistema e do assunto tratado. São eles: os EUA, a China, a Rússia e o Oriente Médio. Esses quatro atores são peças basilares e fundamentais para se compreender o contexto energético internacional, pois são dois grandes consumidores e dois grandes produtores de petróleo.

Dessa maneira, a análise dos mesmos justifica-se pelo fato de expressarem a lógica existente entre desenvolvimento, dependência, vulnerabilidade e até conflitos armados. Nosso propósito será demonstrar como a energia direciona as ações política desses Estados, na tentativa de compreender como a mesma está condicionada às prioridades de cada um.

5.1 Estados Unidos da América: estratégia e independência energética

Os Estados Unidos da América consomem 25% da energia produzida no mundo e não há dúvidas de que esse país é capaz de mover ações bélicas para garantir o controle das principais reservas de petróleo, como ocorreu em suas intervenções militares no Oriente Médio. Os norte-americanos, cientes da necessidade de garantir o abastecimento energético para sustentar o desenvolvimento econômico, passaram a buscar externamente as fontes que não possuíam em seu território, utilizando, até mesmo, sua capacidade militar para tanto:

The need for a vigorous US military role in protecting energy assets abroad has been a major theme in American foreign policy since 1945, when President Roosevelt met with King Abdul Aziz of Saudi Arabia and promised to protect the kingdom in return for privileged access to Saudi oil. In the most famous expression of this linkage, President Carter affirmed in January 1980 that the unimpeded flow of Persian Gulf oil is among this country's vital interests and that to protect this interest, the United States will employ "any means necessary, including military force." This principle was later cited by President Reagan as the rationale for "reflagging" Kuwaiti oil tankers with the American ensign during the Iran-Iraq War of 1980-88 and protecting them with US warships -- a stance that led to sporadic clashes with Iran. The same principle was subsequently invoked by George H.W. Bush as a justification for the Gulf War of 1991. (Klare, 2007).

O cenário decorrente dessa busca externa caracteriza-se pela tentativa de ter acesso ao petróleo para manter sua supremacia dentro do Sistema Internacional. Nesse sentido, a política energética desse país vincula-se diretamente a sua política externa e política de segurança, objetivando garantir a segurança energética do país. O Plano Estratégico de Energia dos EUA de 2006 traz a preocupação com segurança energética logo de início,

The United States is heavily dependent upon oil, especially in the transportation sector. Rapid increases in U.S. and world energy demand, combined with regional resource and production constraints, have led to large increases in oil and natural gas prices, changing the industrial and commercial business environment. The Nation's energy infrastructure is not keeping pace with the growth in energy demand, thereby endangering the reliability of the energy system. Finally, there is a need to reduce the environmental impacts associated with energy use (Cf: U.S. Department of Energy Strategic Plan).

Os EUA são muito dependentes da importação dos combustíveis fósseis, importando

mais de 60% do que é consumido pelo país. De acordo com dados da *Energy Information Administration*, 49% do petróleo importado é comprado do hemisfério ocidental; 21% da África; 16% do Golfo Pérsico e 14% de outras regiões.

Dentre as ações adotadas para aliviar a dependência de importação de petróleo em relação ao Oriente Médio, cujo principal fornecedor é a Arábia Saudita, os EUA voltaram suas importações para sua principal área de influência, a América. No hemisfério ocidental, os principais fornecedores são Canadá (18,2%), México (11,4%) e Venezuela (10,1%), mesmo com a difícil relação que se estabelece com o Presidente Hugo Chavez.

Contudo, é necessário considerar, também, a atenção que o governo norte-americano tem direcionado para as energias alternativas como o etanol e demais renováveis. O país é o primeiro produtor mundial de etanol, seguido pelo Brasil, tendo empreendido acordos de cooperação técnica com esse país, o qual possui alta tecnologia na produção do álcool combustível. Os Estados Unidos têm ciência da importância do controle das novas tecnologias em energia renovável e tem investido pesadamente em Pesquisa e Desenvolvimento para produzir essa energia.

Os Estados Unidos têm como objetivo estratégico atingir a independência em relação aos recursos energéticos, o que não significa que o país deixará de comprar petróleo do México ou do Canadá, mas sim que o país não seria mais dependente de nenhum outro país em relação aos suprimentos energéticos.

Dentre as ações do plano para atingir seu objetivo, está o incentivo pesado em combustíveis renováveis e a eliminação, em 10 anos, da importação de petróleo do Oriente Médio e da Venezuela. O novo Secretário norte-americano para assuntos de energia é Steven Chu, defensor da utilização de energias alternativas.

O contexto norte-americano atual é de dependência e vulnerabilidade, portanto, a atenção deve estar voltada para as ações do governo Obama para verificar como será desenvolvida a nova estratégia para assuntos energéticos. Todavia, é preciso salientar que a preocupação em reduzir a dependência não significa que os Estados Unidos deixarão de estar preparados para evitar militarmente que haja interrupção no abastecimento energético do país.

5.2 China: Desenvolvimento e Dependência

O processo de desenvolvimento empreendido na China sustenta-se no intenso consumo de energia. A utilização de energia na China justifica-se não apenas pelas necessidades das indústrias do país, mas pelo êxodo rural que tem levado a população para as

zonas urbanas e também, pela construção de uma infra-estrutura para sustentar o crescimento econômico, reforçando o consumo interno. (SÉBILLE-LOPEZ, 2006: p. 57).

O desafio da China está dado: o país precisa garantir o abastecimento energético (de petróleo e gás) e criar condições de infra-estrutura para impulsionar sua economia, além de investir pesadamente em energias alternativas.

A China possui investimentos em outras formas de energia que não carvão, petróleo e gás, tais como a nuclear e a hidrelétrica, as quais, contudo, não são suficientes para suprir a necessidade do país. Nesse sentido, o foco na aquisição de hidrocarbonetos é presente na política externa chinesa, a qual tem empreendido acordo com diversos países, especialmente na África e na Ásia para garantir seu abastecimento. A Agência Internacional de Energia afirma que se a China mantiver o ritmo de crescimento, em 2025, irá importar 82% do petróleo utilizado. Esse contexto leva a China a buscar o óleo fora do seu território.

A China empenha capitais na prospecção e na produção de petróleo em todos os continentes, nomeadamente no Cazaquistão, no Sudão, no Irã, no Azerbaijão, na Rússia, no Vietnã, na Venezuela, no Iraque, no Brasil, etc. Ao fazê-lo, contribui para diversificar a oferta mundial de petróleo, não hesitando em estabelecer relações com países que estão com más relações com os EUA. Paradoxalmente, esta posição não deixa de ser secretamente desejada por Washington, que sabe que é preciso, a qualquer preço, estimular a oferta mundial, nomeadamente onde suas próprias sanções impedem as companhias internacionais de o fazerem. (SÉBILLE-LOPEZ, 2006: p.268).

Esse contexto demonstra a forma pela qual a China vem empreendendo uma expansão da sua presença em diversos países, inclusive em alguns com instabilidade militar, como o Sudão. A parceria com a China nas questões energéticas garante ao país africano a aproximação com um membro permanente do Conselho de Segurança com poder de veto, além da troca de energia por armas que sustentam o conflito civil. A presença chinesa na África tem se intensificado.

China's drive to gain access to foreign supplies is most evident in Africa, where Beijing has established ties with the oil-producing governments of Algeria, Angola, Chad, Equatorial Guinea, Nigeria and Sudan. China is now a major supplier of basic combat gear to many of these countries and is especially known for its weapons sales to Sudan--arms that reportedly have been used by government forces in attacks on civilian communities in Darfur. Moreover, like the United States, China has supplemented its arms transfers with military-support agreements, leading to a steady buildup of Chinese instructors, advisers and technicians, who now compete with their US counterparts for the loyalty of African military officers (KLARE, 2007).

Na América do Sul, os principais parceiros da China são Brasil e Venezuela. Com esta

última, existe acordo no qual a Venezuela se compromete a ajudar a China na formação de sua reserva estratégica de petróleo em troca de receber investimento chinês na agricultura de seu país, além da ajuda na prospecção em jazidas inexploradas da Venezuela (SÉBILLE-LOPEZ, 2006. p.287). Ressalta-se que a Venezuela exporta 300 mil barris de petróleo por dia para a China e o objetivo de ambos é alcançar 1 milhão de barris diários até 2013.

Em 2 anos, Caracas passou do 20º para o 5º em vendas de petróleo para a China (TREVISAN, 2009). Em relação ao Brasil, firmou-se acordo, em maio de 2009, entre Petrobrás e governo Chinês para cooperação no setor petrolífero entre os dois países. Outro interesse chinês nas Américas é o petróleo canadense. Essa aproximação chinesa em relação aos países americanos incomoda os Estados Unidos.

Ao tratar de política energética chinesa é importante ressaltar que o carvão é o principal componente da matriz energética desse país, o que causa alto índice de poluição. O país terá de adotar medidas para incentivar a eficiência energética, pois dados apontam que para cada unidade de PIB produzida, calcula-se que a Europa consuma 13 toneladas equivalentes de petróleo; os EUA 20 toneladas; e a China 69. Outros números importantes referem-se à queima de gasolina: os veículos chineses queimam entre 20 e 30% a mais que os veículos estrangeiros (SÉBILLE-LOPEZ, 2006. p.268).

A preocupação chinesa em relação à sua vulnerabilidade energética levou o Conselho de Estado do país a elaborar novas metas para o setor. Dentre os objetivos estabelecidos, destaca-se: ampliar o abastecimento externo; reduzir a dependência do carvão; construir mais usinas hidrelétricas e expandir as linhas de transmissão; aumentar a produção de gás natural; incentivar a energia eólica e solar; e a instalação de mais 31 reatores nucleares. (STURARI, 286. p.287.). A China tem empreendido esforços para aumentar a participação de energias renováveis em sua matriz energética, além de diversificar parceiros para compra do petróleo.

5.3 Rússia: energia por soberania

A Rússia é um país estrategicamente importante para a geopolítica energética mundial. Não se pode realizar um estudo acerca da questão e não considerar a potencialidade russa e suas relações em política com diversos países, especialmente na Europa. Não obstante, é necessário estar atento ao contexto interno e externo no qual esse país está inserido, a fim de melhor compreender sua política energética, especialmente no setor de hidrocarbonetos.

A maneira pela qual a Rússia utiliza os hidrocarbonetos depende das deliberações e necessidades do Kremlin, estando a política energética diretamente vinculada com as demais

atividades do Estado (SÉBILLE-LOPEZ, 2006. p. 212). Apesar de já ocupar parte considerável do mercado de exportação de petróleo e gás, a Rússia tem empreendido projetos para diversificar seus parceiros e conquistar novos mercados, diante do contexto de forte demanda que se configura no cenário internacional. O principal parceiro russo é a União Européia. Além de buscar aumentar o volume do seu comércio de recursos energéticos com a Europa, a Rússia também pretende expandir suas vendas para China e Estados Unidos.

Acerca das relações de comércio de gás entre Rússia e União Européia, é necessário ressaltar um ponto crítico que denota a vulnerabilidade a que a Europa está exposta. A questão energética que envolve Rússia e Europa é bastante delicada e deu sinais de sua importância no sistema internacional já na primeira semana de 2009. A Europa não produz energia suficiente para suprir suas indústrias e aquecer os lares diante do rigoroso inverno que atinge o continente, precisando importar do vizinho do leste.

Apesar das reservas de gás na Holanda e no mar do Norte, a Europa necessita importar 80% do gás utilizado (SIMÕES, 2006). O dilema é que para que esse recurso chegue ao continente europeu, a maior parte dele deve atravessar a Ucrânia e outras regiões do leste do continente. O fluxo de gás russo que vai para a Europa via Ucrânia foi totalmente interrompido no dia 1º de janeiro de 2009, deixando países como França, Alemanha, Áustria, República Checa, Eslováquia, Polônia, Romênia e outros com sérias dificuldades de abastecimento de gás em pleno inverno.

A paralisação no abastecimento foi motivada por uma disputa de preços entre Rússia e Ucrânia. A estatal russa de energia, a Gazprom, acusa a Ucrânia pela paralisação, afirmando que país rouba o gás que deveria ir para o resto do continente. Não foi a primeira vez em que a Ucrânia se utilizou do gás como arma política para realizar barganha em negociações. Todavia, é preciso lembrar que a própria Ucrânia depende do abastecimento de gás russo, o que diminui sua margem de negociação.

No dia 13 de janeiro, o envio de gás para a Europa via Ucrânia foi normalizado. O reatamento do envio só foi possível graças à assinatura de um acordo entre Rússia, Ucrânia e União Européia (UE). Assim, observa-se um contexto de grande dependência, vulnerabilidades e riscos, no qual as ameaças no corte de abastecimento energético dificultam a convivência pacífica em uma região onde já se desenvolveram graves conflitos armados.

Cliff Gaddy, do Brookings Institution, pontua outras questões que envolvem a geopolítica energética russa e destaca como uma das principais a utilização da energia para restaurar a soberania russa e não ter de aceitar ingerência externa na condução de suas políticas. Nas palavras de Gaddy:

So, this goal of sovereignty and the role of energy in it is something I urge you to keep in mind when you hear people talk about possible scenarios for the use of Russia's energy, that is both the physical product and the rents that flow from it. Russia's fundamental goal now is not to allow anyone else, anyone other to be able to determine how Russia's greatest asset, its oil and its gas, is used. And so, the goal is control over production, transportation, distribution, choice of customers, as well as use of the revenues from. Russia will try to keep its hands free as much as possible, remain flexible in the use of this great asset. (CLIFFORD, 2007).

Gaddy faz referência a outro ponto que merece destaque, qual seja a defesa dos interesses russos frente às necessidades globais de abastecimento, pois surgem questionamentos em relação à responsabilidade russa de promover o abastecimento para outros países. Esse contexto gera incertezas por parte daqueles que dependem dos recursos russos, mas para os nacionais desse país, é um tema que deve ser debatido. Para eles:

If energy is so incredibly important, and everybody wants it, and all of these debates are going on around the rest of the world that they desperately need energy, and we've got it, why are we giving it to them now, why don't we keep it in the ground for another five, ten, 15 years, it will be much more valuable then, we'll have more leverage then, let's think about this a little bit, so there's serious discussions along those lines. Why should they produce more oil and gas just because the rest of the world happens to need it now (CLIFFORD, 2007).

Dessa maneira, conciliar o nacionalismo russo e as necessidades do mercado de hidrocarbonetos é um grande desafio imposto no sistema internacional. O debate não está, portanto, no interesse russo de ser ou não uma potência energética, mas no direcionamento de suas políticas e na manutenção de sua soberania.

Para muitos Estados, os recursos russos são estratégicos, frente à necessidade de manter a produção de suas indústrias. Para a Rússia, esta pode ser uma possibilidade de impor suas próprias regras no contexto internacional, frente à dependência desses outros Estados em relação ao que ela possui em abundância.

5.4 O Papel Estratégico do Oriente Médio na Geopolítica do Petróleo

Ao pensar em Oriente Médio, deparamo-nos com um enorme desafio, pois os problemas que afligem a região são tão profundos e extensos quanto suas jazidas de petróleo. Muitos fatores devem ser considerados em uma análise sobre o local, pois lá residem diversos interesses em conflito, acirrando disputas territoriais e dificultando a convivência pacífica entre os Estados. De modo geral e para exemplificar, podemos citar a problemática da religião, da disputa territorial e da ingerência externa.

Essa região está constantemente em destaque na agenda internacional em virtude da instabilidade política, dos conflitos armados e dos diversos problemas que fazem parte do seu cotidiano ofuscando sua importância histórica como berço da civilização da antiga Mesopotâmia. Para citar algumas circunstâncias geopolíticas da região, tem-se a presença militar dos EUA no Iraque; o conflito israelo-palestino; o embargo norte-americano e sua difícil relação com o Irã; a instabilidade militar entre Líbano e Síria; os refugiados palestinos dispersos em países como a Jordânia; dentre outras.

Todo esse contexto agrava-se diante do enorme potencial que a região possui para a produção de petróleo, o que chama a atenção de outros países na busca por garantir o abastecimento. Oriente Médio é um local estratégico quando se trata a respeito de hidrocarbonetos. A região é responsável pelo abastecimento energético de vários países em virtude da extensa capacidade de suas jazidas.

A Agência Internacional de Energia estima que o Oriente Médio continuará sendo o principal fornecedor de petróleo nos próximos anos, e essa afirmação pode ser comprovada pelo fato de que, apenas 5 países (Arábia Saudita, Irã, Iraque, Emirados Árabes, Kuwait) detêm cerca de dois terços (aproximadamente 61%) das reservas mundiais comprovadas de petróleo (SÉBILLE-LOPEZ, 2006: p. 307). Ainda é preciso considerar que Irã e Catar dispõem das segunda e terceira reservas mundiais de gás. A Arábia Saudita, primeiro produtor mundial de petróleo, possui uma relação estratégica com os Estados Unidos, sendo esse o principal consumidor dos recursos locais.

No que concerne ao Irã, esse país detém 11,4% das reservas mundiais de petróleo (2ª reserva mundial) e, também, a segunda reserva mundial em gás, depois da Rússia. Cerca da metade da produção iraniana é exportada para a Ásia, principalmente para Japão, China, Coreia do Sul e Índia, o que dificulta para os EUA a manutenção do embargo econômico. Toda reserva advinda da comercialização do petróleo permite ao Irã dispor de um fundo de reserva de milhões de dólares (SÉBILLE-LOPEZ, 2006: p. 367). Todavia, a preocupação iraniana com a segurança local é constante, em virtude do contexto geopolítico regional:

Enquanto o Irã não tem de recear uma penúria energética, é a segurança de suas imensas reservas de hidrocarbonetos que o leva a desenvolver um programa nuclear e a procurar dispor de uma arma nuclear paralelamente à construção de uma importante indústria de defesa convencional. Esta capacidade militar corresponde a um imperativo de segurança de seus locais de produção de hidrocarbonetos, baseado em duas constatações estratégicas. O Irã tem a sensação de estar cercado, devido à presença militar americana praticamente em todas as suas fronteiras terrestres e marítimas (Turquia, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes, Omã, Paquistão e Afeganistão); além do fato de a maior parte dos sítios de produção iraniana serem concentrados e serem vulneráveis por estarem situados na

proximidade do Iraque ou em plataformas no golfo Pérsico (SÉBILLE-LOPEZ, 2006: p. 367).

Não há como contestar a importância estratégica do Oriente Médio na geopolítica do petróleo, muito menos desconsiderar o interesse de diversos países em estabelecer laços de negociação para comercialização do óleo com países da região. A região supre grande parte das necessidades energéticas de diversos países.

Contudo, é preciso ter em mente os interesses da OPEP no controle da produção regional, pois a maior parte dos países membros da instituição estão no Oriente Médio. Outro fato para o qual os analistas devem estar atentos é a respeito dos estudos acerca da possível data do pico de produção nos países da OPEP, pois a partir de então poderemos considerar que a escassez do petróleo estará bem próxima.

5.5. Demais regiões

O ano de 2009 foi marcado por muitas descobertas de jazidas na indústria do petróleo. Entretanto, tais descobertas não foram acompanhadas de muito otimismo, posto que o problema, como dito, não se reduz à escassez do petróleo, mas estende-se às questões climáticas e à segurança energética em relação aos fornecedores.

A escolha das quatro regiões analisadas acima se justifica em virtude da necessidade de se apresentar atores que pudessem representar exemplos dos lados da demanda e da oferta na questão energética internacional. Todavia, essa escolha não diminui a importância de outras regiões e países, tais como a África, o Japão, a Índia e a Europa.

O continente africano é detentor de 9,4% das reservas mundiais de petróleo, aproximadamente o que possui o Iraque. Dois países concentram dois terços dessas riquezas, a saber: Líbia e Nigéria (SÉBILLE-LOPEZ, 2006: p. 119). É importante ressaltar que, como a maior parte dos países do continente africano não possui alto padrão de desenvolvimento, a riqueza dessa região é exportada para alimentar as indústrias de outros países.

A África torna-se atraente para aqueles com dificuldades em abastecimento energético, especialmente os EUA e a China. No cenário prospectivo estabelecido pelos EUA, a África Ocidental fornecerá 25% das importações de petróleo do país no horizonte de 2015, com o intuito de reduzir a dependência em relação ao Golfo Pérsico.

Os conflitos no continente africano, causados em virtude dos recursos naturais, segundo Michael Renner, se sustentam sobre um círculo vicioso, no qual os lucros da exploração de recursos financiam a guerra, e a guerra proporciona os meios e as condições que

permitem a continuidade do acesso ilegítimo a esses recursos (FUSER, 2008. p. 31). Isso significa que grupos locais promovem os conflitos para conseguir os recursos e comercializá-los, no intuito de angariar mais capital e adquirir capacidade para a manutenção do seu poder e controle das reservas.

Considerando a Ásia, especialmente o leste asiático, encontramos ali um ponto de importância ímpar na questão energética. Segundo Peter Evan diretor na Cambridge Energy's Research Associates Global Oil Group:

There are important things that are happening in the United States and in Europe, but Asia is really the center and the key driver and really is what we need to understand the future of energy markets unfolding in the coming years. Asia's oil demand is overtaking Europe and North America. And this is really a reflection of Asia becoming a global demand center for oil. (EVAN, 2007).

O Japão, historicamente, tem sido o principal mercado de petróleo do continente, devido à sua intensa dependência. Entretanto, a China ultrapassou o Japão em importância de mercado consumidor, o que não significa que os nipônicos tenham deixado de ser um forte pólo de destino do petróleo. Diante desse contexto, a estratégia japonesa consiste em adotar medidas para promover a eficiência energética e diminuir sua dependência com a introdução de outros combustíveis alternativos.

A situação indiana configura-se como de intensa demanda. A questão da segurança energética tem se tornado tópico fundamental nos debates desse país, pois a promoção do crescimento econômico tem exigido altas taxas de consumo de energia. O consumo indiano, para os próximos 25 anos, deve ser o dobro do atual. Assim, em virtude da limitação de reservas de petróleo em seu território, e o pouco investimento em exploração de petróleo nacional, a Índia é obrigada a importar o óleo, principalmente, do Oriente Médio, o que a torna muito dependente em virtude das circunstâncias de instabilidade daquela região.

No que concerne à Europa, o que se pode considerar é a sua fragilidade em relação ao abastecimento energético, pois a região é muito dependente dos recursos russos. Ressalta-se, entretanto, no quadro de produção europeia, as reservas do Mar do Norte, as quais, todavia, não são suficientes para suprir a demanda local. Observa-se, na Europa, o incentivo a produções de energias alternativas como o biodiesel, produto no qual a produção europeia ganha destaque, a energia eólica e a solar. Portanto, a Europa, apesar da dependência declarada em relação ao gás russo, desenvolve programas paralelos para articular alternativas energéticas e diminuir sua vulnerabilidade.

Apontam-se como propostas europeias para evitar um colapso energético e reduzir a

dependência: a implantação de um modelo energético descentralizado, mais híbrido e flexível, e para alcançá-lo, sugere-se a construção do Mercado Único Europeu de Energia; a integração da China e da Índia à AIE e a diversificação das fontes de abastecimento voltando-se para o Atlântico, o Mediterrâneo e o Norte da África. (STURARI, 2008: p. 285). Ainda na Europa, está em construção o oleoduto BTC.⁶ Esse oleoduto vai dar a oportunidade para Europa e EUA explorarem o óleo do Cáucaso e enviarem o mesmo para o Ocidente.

6. Segurança Internacional e Segurança Energética

O crescimento da demanda, a alta dependência e, conseqüentemente a vulnerabilidade em relação aos recursos energéticos intensificam a possibilidade de ocorrência de uma problemática bastante complexa e de alto risco para o sistema internacional: o conflito armado. Como foi apresentado nas seções anteriores, o cenário energético internacional é instável, gerando riscos e incertezas. O presente tópico pretende verificar o vínculo existente entre a dependência de abastecimento externo de recursos energéticos e a segurança do sistema internacional.

O termo segurança refere-se à ausência de ameaça, ou seja, para que haja segurança é necessário que se elimine a ameaça, o temor, os riscos. Deste modo, a ameaça faz-se necessária para a construção da segurança, no sentido de que é quando se sente ameaçado que um Estado, uma unidade ou um indivíduo vai buscar meios para se sentir seguro. A ameaça denuncia o perigo e permite a preparação para que se possa enfrentá-lo.⁷ A questão principal, portanto é perceptiva, subjetiva.

Ao pensar em um sistema internacional seguro, fazemos referência a um ambiente de ausência de riscos, no qual o Estado não se sinta ameaçado, percebendo que seus interesses ou mesmo sua existência não estão em perigo. Anteriormente, o termo segurança fazia referência específica à ameaça militar, mas atualmente, ele se amplia, no sentido de incluir outras formas e tipos de ameaças. Desse modo, podemos relacionar a segurança energética, afirmando ser essa a ausência de ameaças de corte no abastecimento de recursos, ou seja, a garantia de abastecimento de recursos de qualidade e a preços acessíveis.

A segurança energética está diretamente vinculada à segurança nacional e

⁶ BTC é a abreviação do duto, aproveitando-se as iniciais das cidades de Baku, Tiflis e Ceyhan. O oleoduto principia perto de Baku, capital do Azerbaijão, no mar Cáspio, passa por Tiflis, atravessando a Geórgia, e termina em Ceyhan, na costa turca do mar Mediterrâneo. Percorre 3 países, unindo dois mares. Cf. SALLER, Walter. **O espinhoso caminho para oeste**. Revista Geo. Nº 8, 2009.p. 22-43.

⁷ SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Notas de Aula. Ago de 2008.

internacional, à independência energética e ao desenvolvimento econômico dos Estados. A Agência Internacional de Energia define segurança energética como “*the uninterrupted physical availability at a price which is affordable, while respecting environment concerns*”, e acrescenta que a necessidade de incentivar essa segurança foi o principal objetivo relacionado à sua criação, no sentido de que ela criasse mecanismos confiáveis para aumentar a cooperação acerca do tema. A AIE ainda acrescenta acerca da segurança a curto e longo prazo:

Energy Security has many aspects: long-term energy security is mainly linked to timely investments to supply energy in line with economic developments and environmental needs. On the other hand, short-term energy security is the ability of the energy system to react promptly to sudden changes in supply and demand. Another way to look at energy security is to study the different energy sources (coal, oil, gas, and renewables), intermediate means (electricity, refineries) and transportation modes (grids, pipelines, ports, ships). All of these have risks of supply interruptions or failures, challenging the security of undisturbed energy supply (Cf: IEA).

Destarte, ao pensar em segurança energética, a comunidade internacional precisa ter em mente planejamentos a curto e longo prazo, no sentido de acabar com ameaças de não abastecimento, tendo como foco evitar o corte no abastecimento de recursos. De acordo com documento da I Conferência Internacional de Biocombustíveis⁸,

Observe-se que a segurança energética relaciona-se essencialmente à estabilidade dos fluxos de petróleo e independentemente de seu preço, trata-se de assegurar a operação dos sistemas energéticos sem descontinuidades. Não obstante, aspectos estruturais e conjunturais têm contribuído para a preocupante escalada dos preços desse energético, que reforça as inquietações com o suprimento de energia e agrava o sentido de urgência na proposição de alternativas, especialmente para os países em desenvolvimento dependentes do suprimento externo de petróleo (CIB, Sessão Plenária I).

Em relação a essa temática, é possível encontrar dois tipos distintos de situação. Enquanto o auto-abastecimento evita preocupações com escassez de recursos a curto e médio prazo, os Estados produtores permanecem alertas e amparados em sua capacidade militar a fim de proteger suas reservas de ataques externos. Por outro lado, Estados que não têm capacidade interna de produção, procuram fora de seu território os recursos necessários, mesmo que para tanto tenham que fazer uso da força militar, contanto que assegurem o acesso aos recursos de qualidade e a preços acessíveis.

Nosso argumento é que, em um contexto de incertezas, caracterizado pela

⁸ A I Conferência Internacional de Biocombustíveis realizou-se em São Paulo em novembro de 2008, e contou com a presença de autoridades e estudiosos de vários países. Muitos temas foram debatidos, dentre eles: segurança energética e alimentar, sustentabilidade e criação do mercado de biocombustíveis.

possibilidade de falta de provisão de petróleo em um futuro próximo, os Estados passam a preparar-se para buscar a qualquer custo o acesso e controle das reservas de petróleo. O crescimento intenso da demanda e a incapacidade de aumento paralelo da oferta aumenta a percepção de ameaças de interrupções no abastecimento, intensificando o cenário de vulnerabilidades e riscos de insegurança internacional.

Assim sendo, os Estados que procuram por segurança energética e cogitam usar força militar para isso ajudam a intensificar a insegurança internacional. A alteração da matriz energética internacional, desviando a dependência em relação ao petróleo, pode ser conveniente para diminuir a problemática.

The great risk is that this struggle will someday breach the boundaries of economic and diplomatic competition and enter the military realm. This risk is made all the greater because intensified production of oil, natural gas, uranium and minerals is itself a source of instability, acting as a magnet for arms deliveries and outside intervention. The nations involved are largely poor, so whoever controls the resources controls the one sure source of abundant wealth. This is not a far-fetched scenario; the United States, Russia and China are already providing arms and military-support services to factions in many of these disputes (KLARE, 2008).

O que se observa é que diante de um contexto incerto em relação ao futuro do abastecimento energético, surgem cenários onde prevalecem as ameaças de corte no abastecimento, levando muitos Estados a se prepararem para os conflitos ou até mesmo adentrarem a eles. Ou seja, a necessidade de garantir a segurança energética (abastecimento de recursos confiáveis a preços justos) leva os Estados a articularem medidas para atingir esse objetivo. Diante do cenário internacional representado por intensa demanda, dependência e diminuição da oferta, aumenta-se a ameaça de interrupção no abastecimento, o que pode acarretar sérios conflitos entre os Estados. Para Saint-Pierre,

A maioria dos analistas aponta o controle das fontes de recursos energéticos como um fator importantíssimo de sobrevivência das nações e motivo subjacente das últimas guerras. Esse controle pode garantir a energia necessária para alavancar o desenvolvimento econômico de um país e, alcançá-lo, transforma-se em questão de segurança nacional e motivo ou justificativa da guerra (SAINT-PIERRE, 2007).

Nesse ponto podemos estabelecer o vínculo entre segurança energética e segurança do sistema internacional, pois a ameaça de conflitos armados na busca por recursos energéticos torna-se presente a cada dia e pode se configurar em contexto de insegurança para o sistema, no sentido de que a energia torna-se justificativa de guerra.

Nas Relações Internacionais, a guerra está sempre presente como um instrumento de que se serve a política de um Estado para alcançar seus objetivos. Tais objetivos constituem-

se, dentre vários, em interesses de expansão territorial, defesa de ideais e aquisição de recursos estratégicos como o petróleo e água.

Clausewitz trabalha a guerra como sendo um instrumento de que se serve a política.⁹ Para esse autor, a guerra é um ato de violência destinado a forçar o adversário a se submeter a nossa vontade. Nesse sentido, o fim da guerra é desarmar o adversário para a consecução do objetivo que é impor a vontade, que leva um objetivo político. A guerra leva consigo um propósito político racional (CLAUSEWITZ, 2003: p. 17).

Dessa maneira, observa-se que a ocorrência do fenômeno da Guerra trás consigo a meta de consecução de um objetivo político. A política direciona as ações militares mais propícias para se atingir o fim almejado. Nesse sentido, podemos considerar que os problemas com questões energéticas tornam-se uma justificativa política para se empreender a guerra. A Guerra está diretamente vinculada à política, sendo determinada pelos objetivos da mesma. “A guerra leva consigo um propósito político racional”. Dentro desse propósito acreditamos estar inserido o objetivo de garantir o abastecimento energético do Estado.

A questão energética tornou-se preocupação fundamental dos Estados do sistema internacional diante do contexto no qual os mesmos se inserem. A adoção de políticas energéticas vinculadas à política externa e à política de segurança torna-se cada vez mais comum e necessária. A energia é pauta constante nas negociações internacionais e nos debates entre os mais diversos analistas internacionais, dada a ameaça que uma crise de abastecimento energético representa para o sistema.

Nosso propósito consistia em estabelecer um vínculo entre segurança energética e segurança internacional, o que acreditamos ter alcançado demonstrando como o estabelecimento de um objetivo estratégico para os Estados como a busca por segurança energética pode se tornar justificativa de guerra e comprometer o equilíbrio do sistema internacional. A necessidade de acesso aos recursos energéticos motiva os Estados a empreenderem conflitos e articularem medidas para afastar a ameaça de corte no abastecimento, o que se configura em situações de insegurança no sistema internacional.

Hoje, o contexto da crise energética denota a problemática da intensa demanda motivada pelo desenvolvimento e crescimento econômico dos países emergentes, além do uso demasiado nos países desenvolvidos, em paralelo a um cenário de possível escassez de combustíveis fósseis e aumento do controle por parte dos países produtores, o que dificulta a solução da questão.

⁹ Carl von Clausewitz foi um general e estrategista militar prussiano que escreveu o clássico “Da Guerra”.

7. Considerações Finais

O atual modelo de desenvolvimento econômico anuncia a forte dependência do homem em relação aos hidrocarbonetos, no sentido de que é cada vez maior a necessidade de energia para manter o ritmo de crescimento. Esse contexto de forte demanda energética e incapacidade de aumento paralelo da oferta gera muitas incertezas, vulnerabilidades e, por conseguinte, instabilidades. Aos olhos de qualquer observador mais atento é possível perceber que a busca por recursos que se encontram cada vez mais escassos acarreta elevações de preços, disputas e conflitos por seu controle.

A questão energética, dessa maneira, tornou-se pauta da agenda externa dos Estados, os quais têm praticado ações para conciliar suas atividades de política externa, política de segurança, desenvolvimento, economia e política energética. O que se pode inferir a esse respeito é que a temática energética tornou-se um dos grandes temas das relações internacionais contemporâneas, atrelada a questões de segurança e vulnerabilidade econômica, o tema ganhou *status* político e diplomático.

Todo esse contexto torna-se mais complexo quando se acrescenta a temática ambiental, debate que foi inserido como justificativa oportuna para modificar a matriz energética internacional e, por conseguinte, diminuir a vulnerabilidade em relação ao petróleo.

Esse contexto de riscos e vulnerabilidades poderia ser amenizado com o estabelecimento de uma parceria global que focasse efetivamente no incentivo às pesquisas em novas tecnologias de energias limpas e renováveis, em paralelo à transferência tecnológica e parcerias para implementação de métodos de eficiência energética nos diversos países, especialmente naqueles onde o processo de intenso desenvolvimento tem causado sérios danos ao meio ambiente e intensificado a busca por hidrocarbonetos.

Outra ação seria a articulação estratégica de instituições nacionais e internacionais, visando construir planejamento para diversificar a matriz energética mundial, o que contemplaria os objetivos das discussões ambientais, bem como das relacionadas à segurança energética. Construir essa parceria global exigirá um enorme esforço, pois será necessário que os Estados desviem atenção e recursos financeiros dos setores militares para investir no campo da eficiência energética, Michel Klare pontua:

Any strategy aimed at reducing reliance on imported energy, especially oil, must include a huge increase in spending on alternative fuels, especially renewable

sources of energy (solar and wind), second-generation biofuels (those made from nonedible plant matter), coal gasification with carbon capture and burial (so that no carbon dioxide escapes into the atmosphere to heat the planet) and hydrogen fuel cells, along with high-speed rail, public transit and other advanced transportation systems. Rather than engage in militarized competition with China, USA should cooperate with Beijing in developing alternative energy sources and more efficient transportation systems. The arguments in favor of collaboration are overwhelming: together, they are projected to consume 35 percent of the world's oil supply by 2025, most of which will have to be imported from dysfunctional states. If, as is widely predicted, global oil reserves have begun to shrink by then, both countries could be locked in a dangerous struggle for dwindling supplies in chronically unstable areas of the world. (KLARE, 2007).

Estabelecer essa parceria global é um grande desafio para o futuro da humanidade. Não há, no sistema internacional ou no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), um órgão para tratar da questão energética. Existem regimes internacionais para a energia nuclear, ou a AIE, que é uma organização dos membros da OCDE e não contempla a maioria dos Estados. A ausência de uma agenda diplomática sobre o tema evidencia a fragilidade de um incipiente processo de cooperação internacional no setor.

Em síntese, conciliar segurança energética e desenvolvimento é o grande desafio da sociedade internacional contemporânea, que necessita fazê-lo a fim de evitar tanto uma guerra de proporções catastróficas, quanto a retração do processo de desenvolvimento e a degradação ambiental. Assim, interessa-nos compreender o papel representado pelo Brasil nesse contexto e, para tanto, analisaremos o histórico da energia na PEB, o que se espera que contribua para esclarecer o cenário atual.

CAPÍTULO 2 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E DA QUESTÃO ENERGÉTICA

1. Energia e História Diplomática

O presente capítulo visa analisar a questão energética por meio da história diplomática, aproveitando para compreender como se dá o vínculo entre política externa e promoção do desenvolvimento. Justifica-se esse recorte em virtude de ser a temática energética diretamente ligada à promoção do desenvolvimento e pelo fato de ser o desenvolvimento um dos vetores que justificam as ações da Política Externa Brasileira.

Optou-se pelo recorte voltado para a perspectiva diplomática para justificar e sustentar a inserção do Brasil via energia em virtude do objetivo central desse estudo que consiste em compreender como a energia é utilizada pela política externa formulada pelo MRE. Apesar de compreender que entre o discurso e a realidade há uma inflexão, buscaremos analisar os fatos e levantar indagações relacionadas a essa dificuldade de se conjugar intenção e ação.

De início, basta-nos reconhecer que no tema da energia, a política externa brasileira é de realismo e pragmatismo atroz, atuando objetivamente de acordo com a meta estabelecida e a realidade dada. Portanto, de acordo com o contexto e os interesses do Brasil, a política externa para assuntos energéticos ganha novos contornos, parceiros e objetivos, sendo redesenhada sem um planejamento de longo prazo que possa criar uma tradição diplomática do tema no Brasil, o que parece estar acontecendo com a institucionalização do tema dentro do MRE. Afinal, centralizar ação e informação em um órgão específico significa estabelecer um olhar estratégico e diferenciado sobre o tema.

O presente capítulo tem como objetivo analisar alguns pontos importantes da história diplomática brasileira, especialmente no setor energético. Para tanto, faz-se necessário lançar mão de análise do histórico da questão energética no Itamaraty, para que se possa compreender como o tema ganhou novos contornos na primeira década do século XXI. Tais contornos estão relacionados à dimensão política da questão energética, a qual, em virtude do cenário internacional apresentado no primeiro capítulo, foi intensificada, merecendo, até mesmo, a institucionalização do tema na estrutura do MRE com a criação da Subsecretaria de

Energia e Alta Tecnologia e do Departamento de Energia. Não obstante, a temática energética não pode ser considerada como nova na política externa brasileira,

O Itamaraty como instituição também teve importante papel na área energética. Pela via da negociação e da condução diplomática, o Itamaraty sempre foi atuante para viabilizar ao Brasil o necessário acesso aos recursos energéticos. A principal necessidade, em 1970, era garantir o suprimento de petróleo para um País que, apesar dos extraordinários esforços empreendidos com vistas ao auto-abastecimento, ainda continuava altamente dependente da importação de óleo (SIMÕES, 2006).

Nesse sentido, não se pode afirmar, nem mesmo, que o tema da energia se tornou estratégico para a política externa brasileira somente no governo Lula. Nossa perspectiva considera que, nesse período, houve relativo aumento do *status* político e diplomático do tema, o qual passou a ser considerado como uma das ferramentas pelas quais o Brasil poderia ser promovido nos sistema internacional e angariar posição de destaque dentre as potências, além de se aproximar de países em desenvolvimento e em grau de desenvolvimento relativo com interesses afins.

A energia passa a ter caráter político-diplomático dentro das estratégias do país, sem deixar de ser considerado seu viés econômico e tecnológico. Observa-se que a questão energética deixou de ser uma preocupação exclusiva de abastecimento interno para ganhar proporções planetárias, vinculada ao meio-ambiente, aos conflitos armados internacionais, à economia, e à promoção do desenvolvimento.

Para compreender como se deu essa alteração, é necessário entender o processo de desenvolvimento da política externa brasileira, bem como da questão energética na mesma, sem deixar de considerar a configuração da estrutura internacional descrita no Capítulo 1. Observamos que a conjunção dos princípios e diretrizes da política externa brasileira aos processos histórico e diplomático da questão energética permitiu que, no contexto atual, a energia pudesse ser considerada uma ferramenta estratégica para a política externa brasileira.

2. Acerca da Política Externa Brasileira

O estudo das Relações Internacionais abrange o conjunto das relações e elementos que compõem o sistema internacional, ou seja, os diversos atores e as interações entre eles. Contudo, existe nessa disciplina a área de Política Externa, a qual tem como elemento de

análise o próprio Estado, suas ações externas, conflitos e interesses.¹⁰

A política externa, apesar de diretamente vinculada, não pode ser confundida com política internacional e política interna. Para evitar equívocos, é necessário conceituar a primeira. Utilizaremos a definição apresentada por Henrique Altemani de Oliveira no livro “Política Externa Brasileira”, conforme Manfred Wilhelmy, o qual expressa que a política externa é um conjunto de atividades políticas por meio das quais cada Estado promove seus interesses perante outros Estados.

Esse conceito, como ressalta Oliveira, é ampliado por Russel, de maneira a “considerar a política externa como a área particular de ação política dos governos, abrangendo três dimensões – político-diplomática; militar-estratégica e econômica.” (OLIVEIRA, 2005: p. 5). Como pontua Celso Lafer, a política externa representa um esforço de compatibilizar as necessidades internas com as possibilidades externas, i.e, o que uma unidade decisória deseja e o que lhe é viável obter (LAFER, 1990: p. 33).

A política externa é uma atividade estatal direcionada ao ambiente internacional ao contrário das políticas internas. No que concerne à política internacional, esta abrange o estudo da dinâmica existente entre os mais diversos atores do sistema, as relações de poder e a configuração do cenário internacional. Cabe, portanto, à política externa o estudo da ação de determinado Estado no sistema internacional, seus interesses, suas articulações e relações com os diversos atores. Desse modo, o estudo da política externa nos auxilia na compreensão das ações externas do país.

O que podemos deduzir é que cada país possui um conteúdo basilar de direcionamento em política externa. No caso do Brasil, há um foco no interesse de promover a inserção internacional vinculada ao desenvolvimento econômico. Nesse sentido, acreditamos que alguns princípios e diretrizes da política externa brasileira são mantidos e persistem, fazendo parte do alicerce das relações externas do país.

A Política Externa, do mesmo modo que a política educacional, a de saúde, a social e a econômica, espelha atitudes e percepções de cada governo, o que não descaracteriza sua diretriz central, existindo uma linha de continuidade em sua formulação e implementação, caracterizada por certas inflexões, mas com a manutenção do objetivo de promover a inserção internacional vinculada ao desenvolvimento econômico.

Nosso propósito é analisar o tema da definição da estratégia de inserção do Brasil no

¹⁰ Nas Relações Internacionais, o Estado é o principal ator na defesa dos interesses de seus cidadãos, empresas e outras instituições, sendo dentro do Sistema Internacional Anárquico, o legítimo representante de seus membros. (OLIVEIRA, 2005: p. 3).

sistema internacional. Para tanto, buscaremos as características dos governos, desde os anos 30 até a data atual, que contribuíram para a composição dos princípios de política externa do país. Essa breve introdução acerca da política externa tem como objetivo posicionar o tema e apresentar suas características gerais, para que se possa detalhar cada etapa da evolução da Política Externa Brasileira.

2.1. De Vargas ao Regime Militar

Sem desconsiderar a importância da política externa brasileira antecedente a esse período (1930-1964), justifica-se o recorte e a ausência de estudos acerca da Política Externa do período de Rio Branco até a década de trinta, em virtude do foco desse trabalho no vínculo estabelecido entre política externa e desenvolvimento nacional estabelecido a partir de Vargas. O período proposto abrange o início do processo de desenvolvimento da indústria de base nacional e, por conseguinte, é determinante para nossos objetivos.

Cervo e Bueno, ao tratarem da política externa brasileira na década de 30, afirmam que as transformações econômicas e sociais que ocorreram no país, nessa época, levaram a uma “nova percepção” do interesse nacional. Este passou a ser compreendido de forma mais ampla, contemplando outros segmentos da sociedade.

A política externa passa a abranger o projeto de desenvolvimento nacional com enfoque na aquisição de recursos para a construção da indústria siderúrgica. (CERVO e BUENO, 2002: p. 234). O Governo de Getúlio Vargas será caracterizado pelo aproveitamento do contexto internacional para barganhar com as potências em conflito e angariar vantagens para o país, i.e, o reequipamento das forças militares, e principalmente, a implantação da indústria de siderurgia nacional.

Ao definir esse período, Oliveira afirma que Vargas tinha como fundamentação básica a proposta de desenvolvimento industrial do país, desvinculando a proposta de inserção internacional relacionada aos interesses do setor de agroexportação. “Os anos 30 marcam uma mudança fundamental na substância da política externa brasileira, que vai ganhando o contorno de uma diplomacia para o desenvolvimento, voltada para a busca de melhores relações econômicas externas do país.” (OLIVEIRA, 2005: p.47).

Gerson Moura sintetiza a política externa do período de 1935-1941 como uma “equidistância pragmática”, caracterizada pela tentativa brasileira de aproveitar o contexto da Segunda Guerra Mundial, especialmente a batalha entre Estados Unidos e Alemanha, para

tirar vantagens para o país. Essa posição vai durar até 1941, quando o Brasil alinha-se aos EUA e entra na guerra contra a Alemanha. A posição de indefinição do governo Vargas rendeu ao Brasil o aumento em suas exportações, a instalação da indústria siderúrgica nacional e a reorganização das forças armadas.

O fim do primeiro governo Vargas coincidiu com o encerramento da Segunda Guerra Mundial (1945), assumindo a presidência do Brasil o General Eurico Gaspar Dutra. Esse governo será marcado pelo que analistas chamam de alinhamento automático com a potência do norte do continente. O Brasil acreditava que a redemocratização e o apoio aos EUA durante a Segunda Guerra, tornariam possível uma maior aproximação entre os dois países. Contudo, após o conflito mundial, as preocupações norte-americanas estavam voltadas para a Europa e para a contenção da União Soviética, o que frustrou os objetivos do Brasil.

O alinhamento aos preceitos de Washington pode ser evidenciado na assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no rompimento de relações com a União Soviética e na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA). Com esses dois instrumentos (OEA e TIAR) os Estados Unidos legitimaram a adesão política e ideológica da América Latina à sua liderança, não cabendo mais estratégias de barganhar para alcançar objetivos. A idéia do relacionamento especial entre os dois países não foi alcançada (ALMEIDA, 1996).

Acerca do segundo governo de Getúlio Vargas, podemos considerar a tentativa de volta da estratégia da barganha, bem como a busca de apoio dos EUA para os projetos nacionais de desenvolvimento. Nessa época, surge um embate interno no país, o qual se divide entre nacionalistas e entreguistas. Os primeiros seriam aqueles que defendiam uma margem de autonomia diante dos EUA, já o segundo grupo apresentava as vantagens de uma aliança com os norte-americanos.

O contexto das relações com os EUA diferencia-se do primeiro governo Vargas, no sentido de que as negociações centravam-se em torno do suprimento de materiais estratégicos, da participação brasileira na guerra da Coréia e do alinhamento aos EUA. Hirst observa que a política externa do segundo governo Vargas direciona-se de acordo com duas idéias básicas: a de que as relações econômicas externas deveriam contribuir para o desenvolvimento econômico brasileiro e a de que fosse mantido o alinhamento aos princípios do mundo ocidental no contexto da Guerra Fria (HIRST, 1996).

A estratégia de barganha do presidente não obteve o mesmo sucesso que na primeira tentativa. O contexto internacional fora alterado pela Guerra Fria, que deixava pouco espaço para manobras. Contudo, mesmo diante desse cenário, Vargas tenta implementar a barganha

nacionalista, apoiando os EUA no plano político-estratégico ocidental em troca de auxílio na promoção do desenvolvimento econômico do país. Essa política mostra-se ineficaz, principalmente após a entrada de Dwight Eisenhower na presidência americana. O acirramento dos conflitos internos tende para o suicídio do presidente em 1954, quando assume Café Filho, adotando uma política de alinhamento semelhante à do governo Dutra.

O Presidente seguinte será Juscelino Kubitschek (JK), cujo plano de governo enfatizava a promoção de um desenvolvimento acelerado (50 anos em 5), o que exigia a entrada de capitais externos. Observa-se um alinhamento com os EUA, sem deixar de abrir-se para o comércio com países como o Japão e a Alemanha. Entretanto, o marco da política externa de JK será a Operação Pan-americana (OPA). Essa iniciativa caracterizava-se por uma estratégia de chamar a atenção dos EUA para o Brasil e a América Latina.

O Brasil queria sensibilizar os EUA e atrair investimentos para a luta contra o subdesenvolvimento. Essa Operação buscava uma maior participação do capital estrangeiro na região por meio de condições internacionais de empréstimo facilitadas, além da correção do mercado de produtos de base. A idéia de JK era fazer do pan-americanismo um instrumento na estratégia da região contra o subdesenvolvimento vinculando ao tema a questão da segurança regional (OLIVEIRA, 2005: p.10).

A OPA foi uma espécie de barganha diplomática, com o intuito de restabelecer as relações com os EUA. O mérito dessa iniciativa foi vincular o desenvolvimento econômico da região com a questão da segurança coletiva regional. O subdesenvolvimento foi tratado como uma das possibilidades de atração do comunismo para a região podendo ameaçar a liderança de Washington, o que, no entanto, não foi suficiente para mudar a postura daquele país.

Em linhas gerais, a OPA não atingiu o objetivo proposto de aproximar os EUA da região, apesar de alguns estudiosos apontarem o Banco Interamericano de Desenvolvimento como uma resposta norte-americana,

Clodoaldo Bueno argumenta que “como resposta à OPA, costuma-se apontar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como único resultado concreto. Mas a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) e a Aliança para o Progresso com ela se relacionam. (CERVO E BUENO, 1992: p. 261). José Luís Werneck da Silva sustenta, por outro lado, que “a OPA foi uma ilusão de JK, porque os Estados Unidos mostraram claramente que não admitiriam nenhuma inserção nossa no sistema interamericano e no sistema mundial que não fosse à partir da dependência à política externa norte-americana, cuja estratégia não admitia a superação do subdesenvolvimento brasileiro senão através de um capitalismo industrial a ela associado, inclusive com base na ideologia de segurança nacional anti-esquedista (OLIVEIRA, 2005: p.237).

A OPA não apresentou saldo positivo nas relações entre Brasil e Estados Unidos, pelo

contrário, só evidenciou que a tentativa de construção de relação especial com este país não seria efetivada como desejava o Brasil.

É nesse contexto que será desenvolvida a Política Externa Independente (PEI). Com a posse de Jânio Quadros, que tem João Goulart como vice, ocorre no Brasil uma mudança de paradigma na condução da Política Externa. Nessa época, os países em desenvolvimento articulavam-se em torno de uma ação conjunta frente à bipolaridade; notava-se uma forte recuperação das economias japonesa e alemã, abrindo maiores alternativas em relação a novos parceiros para o mundo subdesenvolvido, circunstância que o Brasil vai tentar aproveitar para diversificar suas possibilidades.

A falta de compromisso e mesmo interesse por parte dos EUA no auxílio à promoção do desenvolvimento no Brasil era visível. Os objetivos de cada Estado divergiam e o Brasil se deu conta de que precisava mudar sua estratégia de ação, adotando uma atitude caracterizada pela autonomia e universalização da política externa. Essa nova perspectiva de ação rompe com o paradigma vigente de alinhamento automático e pretensão de se alcançar uma relação especial para com os EUA. É preciso enfatizar que não houve rompimento nas relações comerciais e diplomáticas com os EUA, mas um distanciamento, buscando diversificar os parceiros.

Em relação ao processo de desenvolvimento, a PEI representa uma crítica à bipolaridade como constrangedora das possibilidades de desenvolvimento, na medida em que desvia recursos para a manutenção das capacidades militares e não para o estímulo econômico de países subdesenvolvidos.¹¹ Assim, ela será pautada por uma atuação isenta de compromisso ideológico, pensando no desenvolvimento nacional e na busca pela estabilidade do país.

Em linhas gerais, podemos caracterizar a PEI como uma tentativa do Brasil de desvincular-se do momento anterior na busca por uma relação especial com os EUA; por um não enquadramento nas ideologias da Guerra Fria; pela definição da política externa em função dos interesses nacionais, abrindo e ampliando as margens de manobra do Brasil dentro do sistema regional e multilateral de Estados. O país ganha maior liberdade dentro dessa perspectiva multilateral de suas relações tentando diminuir as possibilidades de pressão hegemônica. É feita crítica ao sistema Leste/Oeste, valorizando e dando ênfase ao Norte/Sul, ou seja, incentivo às relações com países subdesenvolvidos, além dos desenvolvidos.

A PEI representou o interesse brasileiro de participar das decisões internacionais e da

¹¹ OLIVERIA, Notas de aula. Setembro de 2008.

Nova Ordem Econômica Internacional, o país vai adotar princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos, além da defesa ao desarmamento. Essa postura caracteriza-se como fortemente autônoma.

A autonomia na Política Externa Independente diz respeito ao não alinhamento às potências da Guerra-Fria, ou seja, “não enquadramento às diretrizes ideológicas”. Essa autonomia seria atingida por meio da universalização da política externa brasileira, i.e., aumentar o número de parceiros e multiplicar os contatos. Assim, o Brasil abre-se para novas relações e possibilidades, assumindo uma postura mais independente. Em linhas gerais, a PEI pode ser caracterizada como:

Mundialização das relações internacionais do Brasil, correspondendo ao alargamento dos seus horizontes; busca de ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais; ênfase na segmentação do mundo entre Norte-Sul e não Leste-Oeste; atuação isenta de compromissos ideológicos; desejo de participação nas decisões internacionais e adoção dos princípios de autodeterminação dos povos e não intervenção (OLIVEIRA, 2005: p.105).

Jânio tem um curto governo, sendo substituído por Goulart, que juntamente com seu ministro das Relações Exteriores San Tiago Dantas, dá continuidade à implementação da PEI até o golpe militar de 1964. Para San Tiago Dantas,

Desenvolver-se é sempre emancipar-se. Emancipar-se externamente, pela extinção de vínculos de dependência a centros de decisão políticos e econômicos, localizados no exterior. (...) A esse sentido de emancipação dado ao desenvolvimento, prendem-se duas características fundamentais da política externa independente: primeiro, o primado dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos, e segundo, a opção pelo anticolonialismo (OLIVEIRA, 2005: p.287).

Para Oliveira, a PEI deve ser vista mais como um discurso e intenções, os quais não se concretizaram em ações, o que vai acontecer no governo Geisel, na década de 70 (SOUTO, 1996). Apesar disso, a PEI representou uma ruptura na política externa brasileira, que passou a inserir-se em uma nova perspectiva. A diretriz aplicada nessa época estende-se até os nossos dias, perdurando ao longo do tempo. Obviamente que sua aplicação não foi linear, havendo momentos de modificações na sua implementação, os quais não impediram que os princípios de autonomia e universalização permanecessem como núcleo da inserção internacional do país. Pode-se afirmar que a PEI foi uma proposta lançada que foi se solidificando com o tempo, alcançando maturidade durante o Pragmatismo Responsável no governo Geisel.

2.2 A Política Externa do Governo Militar

O ano de 1964 representa um marco na história do Brasil, sendo caracterizado por uma grande alteração na conjuntura interna de condução da política. Nesse ano, ocorre o golpe militar, o que significou a passagem do poder executivo e, por conseguinte, a condução das relações externas para os militares. O contexto interno que antecedeu ao golpe denotava uma forte aproximação do Brasil com os países do bloco comunista e um relativo distanciamento em relação aos EUA, o que desagradava parcela da população brasileira e, especialmente, a grande potência do norte do continente. Contudo, não foi necessária uma participação direta dos EUA na condução do golpe de 64, atuando esses, de maneira indireta na tomada de poder pelos militares. Cervo e Bueno concluem que:

Com referência ao golpe de 1964, a conclusão é a de que os EUA não se envolveram diretamente na sua elaboração, mas dele tinham conhecimento, bem como o acompanharam com óbvio interesse e simpatia, e estavam preparados para um eventual apoio aos sublevados (operação Brother Sam). Além disso, acolheram o novo governo (Castello Branco) com satisfação e inauguraram com este uma política de apoio e colaboração (CERVO e BUENO, 2002: p. 363).

Com o golpe, assume como chefe do executivo o General Castello Branco, o qual vai se afastar das diretrizes propostas pela Política Externa Independente, voltando a assumir uma postura de alinhamento com os Estados Unidos, no sentido de vincular segurança e desenvolvimento no Brasil. A política externa de Castello reserva papel de destaque aos EUA, de maneira que esses seriam responsáveis tanto pela segurança coletiva regional quanto pelo desenvolvimento econômico nacional. Essa atitude de Castello retoma a diretriz da política externa de JK de vincular segurança e desenvolvimento.

Soares de Lima explica a postura do governo de Castello em virtude da convergência ideológica entre o regime militar e a política externa dos EUA em relação à “ameaça comunista”. O pretexto utilizado pelos militares para o golpe era a necessidade de afastar esse perigo do país, além da esperança de obter vantagens econômicas por sua contribuição na segurança do hemisfério (LIMA, 2000).

Diante do contexto de indiferença por parte dos EUA, registra-se, novamente, a incompatibilidade de interesses entre os dois Estados, o que faz com que o próximo governo militar busque uma alteração da diretriz de interdependência (ou dependência) da política externa brasileira.

Costa e Silva implanta a “Diplomacia da Prosperidade”, a qual adota a postura de que o desenvolvimento é responsabilidade nacional, iniciando, de certo modo, a retomada dos

princípios da PEI. A diplomacia da prosperidade tenta novas alianças políticas e comerciais como via de incentivo ao desenvolvimento do país. Essa postura pregava uma reestruturação e maior participação do Brasil em relação ao comércio internacional.

Além do incentivo ao relacionamento Norte-Sul, maior aproximação com países subdesenvolvidos, especialmente na África, e maior participação nas discussões sobre comércio internacional, ainda é válido ressaltar, sobre a postura brasileira nesse período, o incentivo dado pelo governo para inserir o Brasil na era nuclear, o que vai dificultar o diálogo com os EUA. A relação com esse país fica mais crítica diante da recusa brasileira em assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

O governo seguinte, do General Médici, trouxe com Ministro de assuntos exteriores, Mário Gibson Barbosa. Para muitos analistas, a política externa desse período pode ser caracterizada como um projeto de potencializar o poder nacional, ou dar ao país o status de “Brasil Potência” (OLIVEIRA, 2005: p.128). Será utilizada a “diplomacia do interesse nacional”, a qual se caracterizava por ter no interesse nacional a mola propulsora de uma estratégia com vistas a aumentar o poder nacional quando as circunstâncias permitissem.

Desenvolvimento econômico, social e industrialização seriam os elementos que aumentariam o poder do Brasil. Foi o período do “milagre econômico”, com intensa aceleração do crescimento econômico nacional. A diplomacia de Médici procurou intensificar as relações com diferentes países, indo além das fronteiras da Guerra Fria. Contudo, para Oliveira, essa fase é retratada como ambígua, em virtude, de um lado, por seu processo acelerado de desenvolvimento e, de outro, da falta por um posicionamento mais assertivo no relacionamento externo.

Para os propósitos do presente trabalho interessa-nos, principalmente, a política do governo seguinte, quando assume Ernesto Geisel, cuja política externa era caracterizada como pragmática, ecumênica e responsável. Podemos considerar que essa fase da política externa brasileira irá retomar princípios gerais da PEI e levar adiante uma inserção internacional autônoma pautada na universalidade das relações do país com vistas a promover os interesses nacionais no plano externo. Nas falas do próprio presidente:

A política exterior brasileira é pragmática porque procura considerar a realidade internacional tal como ela se apresenta, e é responsável porque é ética. Temos uma posição nacional de acordo com nossas tradições e com nossa maneira de viver. O pragmatismo não nos obriga a aceitar tudo, leva-nos, isto sim, a fazer um esforço para compreender tudo o que é diferente. (OLIVEIRA, 2005: p. 149).

Teremos uma fase de diversificação nas relações internacionais do Brasil, busca por

novos parceiros comerciais, abertura de novos mercados, diversificação dos fornecedores e o fim da busca por uma aliança especial com os Estados Unidos. A política externa passa a trabalhar na defesa da manutenção do modelo de desenvolvimento econômico, defendendo os interesses do país e mantendo sua tradição de estreita coerência com o que é essencial para a projeção do Brasil no campo externo.

A nova linha de atuação diplomática passou a dar prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos, rejeitando um alinhamento automático e apriorístico com o Mundo Ocidental, com cujos valores declarava, entretanto, seguir identificando-se. No dizer de Hélio Jaguaribe, a diplomacia do período Geisel-Silveira “livrou o país da alienação da política de fronteiras ideológicas e de alinhamento automático com os Estados Unidos a que o tinham lamentavelmente submetido os anteriores governos militares, instaurando uma política externa independente, pragmaticamente a serviço dos interesses nacionais. (SOUTO, 2006: p. 337).

O Pragmatismo Responsável se expressa por uma necessidade de posicionamento mais claro por parte do Brasil, uma ação mais efetiva na política externa, assumindo um posicionamento mais claro no sistema internacional.

As premissas da política externa de Geisel podem ser resumidas como: reconhecimento de que o Brasil não é um Estado satélite de outro Estado; o país é ocidental, mas isso não significa alinhamento automático com os Estados Unidos; reconhecimento do limite de suas ações externas e universalização das relações. Nesse sentido de universalização da política externa, multiplicam-se as parcerias, especialmente com países do chamado terceiro mundo, representado pelos países Árabes, pela África e pela Ásia.

Ressalta-se que, no período em análise, a inserção internacional do Brasil assume um caráter duplo, atuando tanto em relação ao estabelecimento de maior vínculo com países que possuem problemas semelhantes em relação à dependência no sistema internacional, quanto mantendo laços históricos e tradicionais com o Ocidente. Para Oliveira,

Tanto as inserções no Primeiro Mundo quanto no Terceiro Mundo correspondem a uma tentativa de diminuição da dependência em relação aos EUA. O período inicial da universalização da política externa brasileira coincide com um momento no qual as novas potências econômicas, em especial a Alemanha e o Japão, estão buscando redefinir sua inserção, visando igualmente menor dependência em relação aos Estados Unidos. (OLIVEIRA, 2005: p. 169).

Nota-se que inserção do Brasil no cenário internacional passou a ser mais autêntica ou menos dependente em relação ao que Estados Unidos tivessem a oferecer. Interessa-nos compreender que essa postura de vincular a inserção internacional com interesses nacionais mais amplos como o desenvolvimento, será uma constante na política externa brasileira e

permanecerá até o governo atual, quando, a inserção internacional do Brasil estará vinculada não apenas à busca por desenvolvimento nacional, mas especialmente, a uma proposta de impulsionar o desenvolvimento em países subdesenvolvidos e emergentes.

Nesse sentido, os princípios da PEI e do Pragmatismo Responsável (como autonomia pela universalização, multiplicação de parceiros, defesa dos interesses nacionais e posicionamento mais efetivo do Brasil no cenário externo) fazem-se presentes na atualidade.

O próximo governo militar foi o de Figueiredo e teve sua política externa caracterizada por manter os princípios básicos, principalmente em relação ao universalismo, relativos ao governo anterior. Tais princípios estavam, todavia, revestidos de nova linguagem e forma de atuação da diplomacia. O cargo de Ministro das Relações Exteriores foi ocupado por Saraiva Guerreiro. O cálculo acerca da realidade internacional e sua influência para o Brasil será bastante considerado. O país enfatiza a postura de maior distanciamento em relação aos Estados Unidos e intensifica relações com países do Terceiro Mundo.

A política de aproximação com países do hemisfério sul seguia-se complementar no tocante às relações com o norte industrializado, posto que a recessão econômica internacional afetou decisivamente os países do sul e exigiu a manutenção das relações com os grandes da economia. Permanece a postura de diversificação das relações do Brasil, diante de um cenário no qual outros países (Europa, Japão) passam a obter atenção antes direcionada exclusivamente aos Estados Unidos. A relação com o Terceiro Mundo insere-se no contexto de luta pela consecução de objetivos comuns.

Acerca da política externa brasileira para o regime militar é importante enfatizar, principalmente, o Pragmatismo Responsável do governo de Ernesto Geisel. A retomada dos princípios de autonomia e universalização expressa uma postura mais assertiva acerca da inserção internacional do país. Perceberemos, no decorrer desse trabalho, que tais princípios passam a fazer parte estrutura da PEB configurando a continuidade no processo de inserção internacional do país.

2.3. Redemocratização e política externa na década de 90

O contexto interno do início dos anos oitenta será caracterizado pelo início da redemocratização do país, sendo que Tancredo Neves é eleito presidente pelo Congresso com o objetivo de preparar a transição para o governo democrático. No entanto, Tancredo morre antes mesmo de assumir o cargo e seu vice, José Sarney, assume como Presidente do Brasil. O novo presidente teve de dar continuidade ao processo de redemocratização, controlar a crise

inflacionária, além de conduzir a política externa em um ambiente de modificações o cenário internacional.

O que pode ser considerado como o primeiro governo civil desde 1964, teve uma política externa regida pela manutenção das diretrizes do governo militar de autonomia e universalização, inserida em um contexto de intensas modificações no cenário internacional.

Nesse contexto, surgiram novos temas de atuação como a questão da regionalização, criação de blocos econômicos e integração regional. Sarney passou a agir de acordo com dois eixos principais de atuação, a saber, os Estados Unidos e a América Latina. Em relação à América Latina, destacam-se duas posturas bastante importantes para a política externa brasileira no continente: a reaproximação com a Argentina e o início de negociações para promover um processo de integração regional que culminaria no Mercosul; e o reatamento das relações diplomáticas com Cuba. A redemocratização abriu novas possibilidades para a atuação da política externa brasileira.

Na década de 90, o Brasil teve o primeiro governo eleito por voto direto após o Regime Militar e apesar de haver significativas alterações na política externa brasileira, identificam-se linhas de continuidade relacionadas a quatro conceitos fundamentais.

Podem ser apreendidos quatro conceitos fundamentais: independência, autonomia, diversificação e universalização. O conceito de independência constitui a diretriz central do paradigma, representando essencialmente o não-alinhamento, o afastamento do campo hegemônico norte-americano e a necessidade de superação dos constrangimentos em consequência da presença da superpotência. (...) Já a autonomia possibilita a articulação entre os quatro conceitos. A independência é a sua condição prévia, enquanto a diversificação e a universalização representam os instrumentos para alcançá-la. A autonomia corresponde à ampliação das diretrizes articuladas no paradigma. Corresponde à ampliação da margem de manobra e da liberdade de escolha do país nos relacionamentos internacionais (OLIVEIRA, 2005: p. 231).

Tais diretrizes da política externa brasileira serão mantidas durante os anos 90, apesar de algumas inflexões na condução da mesma. Observa-se que, na década de 90, apesar de deixar a política de substituição de importações em nome de uma política de econômica liberal, os principais paradigmas da PEB foram mantidos.

Foi eleito como Presidente, Fernando Collor de Mello, cuja política externa passou a contestar a política de não alinhamento com os países desenvolvidos. Collor implementou uma proposta de adesão ao sistema liberal e inicia processo de reforma do Estado que será consolidada com Fernando Henrique Cardoso. O novo Presidente colocou em prática uma política de abertura de mercados e limitou medidas protecionistas.

Com o impeachment do Presidente Collor, assume o governo Itamar Franco, o qual manteve as decisões anteriores de dar continuidade às discussões do Mercosul e do programa do nuclear, aprofundando a integração regional e lançando a idéia da ALCSA, junto com seu chanceler Celso Amorim. Itamar Franco buscou melhorar a imagem do Brasil em relação aos Estados Unidos, criando uma agenda positiva com esse país, o que implica na aceitação das decisões da Rodada do Uruguai e criação da Organização Mundial do Comércio; ao mesmo tempo em que implementou uma aproximação com países emergentes. Nas palavras do então Presidente: “Constitui objetivo maior da política externa do meu governo a geração de condições internacionais favoráveis à realização do desenvolvimento econômico e social do Brasil” (OLIVEIRA e LESSA, 2006: p.15).

Fernando Henrique Cardoso (FHC) vai assumir a liderança do país, consolidando a postura de Itamar Franco em relação aos Estados Unidos. É nesse governo que teve início a mudança de estratégia brasileira no sentido assumir postura de co-participação na agenda internacional, especialmente diante de novos temas que se apresentavam como o meio-ambiente. Ato emblemático que demonstrou e tentou consolidar a imagem de credibilidade brasileira em relação à adesão às regras internacionais foi a ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 1997.

O novo presidente retomou o projeto de reforma do Estado, implementando políticas de modificações na estrutura da atividade pública. No que concerne à política externa, houve um esvaziamento das funções do Ministério das Relações Exteriores, com a introdução de uma diplomacia presidencial. Vizontini aponta como diretrizes fundamentais da política externa de FHC: 1) o avanço no caminho da integração regional aprofundando o Mercosul; 2) Estímulo à estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais; 3) insistência junto às organizações econômicas multilaterais, em particular a OMC, no ideal de multilateralismo, sempre sustentado pelo país; e 4) concentração de esforços para elevar a condição potência internacional do Brasil, tornando-se membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. (VIZENTINI, 2003).

O governo de FHC também será marcado pelas privatizações e demais mudanças na condução da política econômica nacional, caracterizando uma reforma do aparato estatal. A concepção de FHC era a de que o mundo estava mudando e o Brasil precisava mudar com ele, na direção de desvincular o Estado e da agregação do país à rede econômica global.

A reeleição de Fernando Henrique será marcada por dificuldades no cenário econômico nacional e internacional, caracterizado por crises financeiras na Ásia e nas Américas (México e, posteriormente, na Argentina). Amado Cervo aponta que duas crises

abalaram as convicções da equipe de governo de FHC: a crise do Real, em 1999, e a crise energética, de 2001. Essa última, muito interessa aos propósitos desse trabalho, pois demonstrou a vulnerabilidade do país em relação ao abastecimento energético e motivou a elaboração de estratégias para diversificar a matriz energética nacional.

O governo de FHC pode ser considerado como o início de uma projeção do país no cenário internacional, com maior participação nas organizações e regimes internacionais, bem como na defesa do princípio do multilateralismo. O período foi marcado pelo estabelecimento de parcerias estratégicas, com exemplo da China. Contudo, as críticas apontam que FHC adotou postura de seguir as determinações do sistema internacional, especialmente dos Estados Unidos, não correspondendo às demandas da sociedade brasileira, além de não defender uma política internacional própria para o país. Para Amado Cervo, será o que se conhece por Estado Normal.¹²

Como nosso propósito consiste em uma análise da questão energética no governo de Luis Inácio Lula da Silva, destinaremos um capítulo exclusivo para o estudo da política externa desse governo. Essa análise da história da política externa brasileira permitiu visualizar como o tema do desenvolvimento esteve ligado à atuação da política externa desde o governo Vargas, seja na tentativa de estabelecer uma parceria estratégica com os EUA, seja na busca por diversificação de parceiros.

2.4. Princípios e Diretrizes da Política Externa Brasileira: o Brasil como ator Global.

Esse breve histórico acerca da evolução da política externa brasileira interessa-nos no sentido de contribuir para a compreensão do processo de continuidade que assumiu a política externa em relação à proposta de promover uma inserção internacional mais afirmativa do país vinculada ao tema do desenvolvimento econômico. Isso significa que o Brasil assumiu uma posição de defesa dos interesses nacionais no plano externo por meio de ações caracterizadas como autônomas, universalistas, independentes e diversificadas.

¹² O *Estado desenvolvimentista*, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação das econômicas estruturais e autonomia de segurança. O *Estado normal*, invenção latino-americana dos anos noventa, (...) envolve três parâmetros de conduta: como o Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como o Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere rendas ao exterior; como o Estado regressivo, reserva para a nação as funções de infância social. O terceiro é o paradigma do *Estado Logístico* que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo de equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado (OLIVEIRA, 2005: p256).

A política externa espelha a percepção dos governos, as quais não devem entrar em contradição com os princípios basilares da mesma, mas sim transformá-los em diretrizes políticas e colocá-los em prática. Ou seja, cada governo tem uma maneira de executar esses princípios de política externa, e traz consigo uma maneira de ver o mundo e de implementar esses princípios.

No caso do Brasil, há que se considerar no estudo de sua política externa, uma variável muito importante, qual seja a crença de que o país está destinado a ocupar posição de destaque no sistema internacional. O que se observa, especialmente durante e após a década de 90, é a utilização dos princípios da política externa na tentativa de promover o Brasil como uma liderança regional e também internacional.

A idéia de que o país está predestinado a ocupar um papel de líder na região e de grande destaque no sistema internacional, parece ter, agora, o incentivo e as ferramentas necessárias para ser posta em prática. Diante desse contexto, levantamos a hipótese de que o Brasil esteja utilizando sua potencialidade em matéria de recursos naturais, especialmente energéticos, para viabilizar uma inserção internacional mais afirmativa. Portanto, a idéia de se tornar um país de destaque no sistema internacional direciona a ação do Brasil na questão energética.

Esse cenário é legitimado quando se dá ênfase ao potencial brasileiro no setor energético fazendo-se acreditar que o país tem capacidade para protagonizar importantes debates internacionais sobre o tema. Desse modo, a sociedade vê com otimismo a empreitada brasileira na criação do mercado internacional de etanol e nos investimentos da Petrobrás no exterior, além dos investimentos no pré-sal.

Assim, a presença da promoção do desenvolvimento econômico via política externa ganha legitimidade nacional. A política externa torna-se instrumento para a promoção do desenvolvimento do país. Maria Regina Soares de Lima esclarece que o objetivo de “transformar o Brasil em ator global” é aspiração consensual na comunidade brasileira de política externa. As diferentes diretrizes que assumiu a política externa até se consolidar, apesar de distintas, tinham como objetivo atingir um mesmo fim, ou seja, levar o Brasil a assumir um papel de destaque no sistema internacional.

Apesar de todas as mudanças internas e no sistema internacional, o consenso foi mantido na comunidade de política externa, a qual assume, basicamente, duas diretrizes opostas de promoção da inserção internacional do Brasil, segundo Soares de Lima. A primeira delas é a estratégia da credibilidade, segundo a qual a autonomia nacional deriva da capacidade de cooperar para a criação de normas e instituições internacionais, tendo o país

que ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais. Já a segunda estratégia refere-se a uma atitude mais autonomista, associando projeção internacional com maior grau de flexibilidade na política externa. Essa visão vincula-se a uma “política ativa de desenvolvimento”, relacionada a um projeto nacional para sanar os desequilíbrios internos (LIMA, RBCE Nº 82: p.17).

É possível considerar que o governo Lula tem uma postura voltada para a segunda estratégia, no sentido de que busca cooperar com países de interesses semelhantes, mesmo reconhecendo a configuração de forças do sistema e resistindo ao mesmo, enquanto tenta inserir afirmativamente o Brasil.

Nesse sentido, uma de nossas hipóteses é a de que a crença na aspiração de ocupar papel de destaque no sistema internacional e de que a PEB deve seguir uma diretriz voltada para o desenvolvimento econômico do país têm sido vetores da política externa do governo Lula para assuntos energéticos, especialmente ao se considerar a promoção do etanol combustível no mercado internacional e o potencial do pré-sal.

Podemos citar também, a utilização das questões energéticas na articulação de políticas regionais para afirmar sua “liderança natural”. Nesse sentido, as interconexões energéticas na América Latina podem servir de meio para que o Brasil possa legitimar a liderança construindo a dependência de outros Estados à sua tecnologia e investimentos.

O interesse do Brasil em promover-se como “potência energética” insere-se no contexto da tentativa do país de se tornar um “ator global” de grande relevância no sistema internacional, o Presidente Lula pondera,

A expressão “ator global” pode provocar mal-entendidos. O primeiro é o de acreditar que o Brasil, um país com problemas sociais e sem meios importantes de projeção de poder militar no plano internacional, não poderia aspirar a ser globalmente um ator pleno. (...) O segundo equívoco é o de pensar que o Brasil, somente por possuir vasto território, abundantes recursos naturais e população numerosa, terá automaticamente papel de relevo na esfera internacional. O Brasil está, felizmente, longe dessas duas perspectivas extremas. Nossa diplomacia é experiente, bem preparada e suficientemente lúcida para não ser nem tímida nem temerária. (...) Nosso desafio é o de tentar entender, e de afirmar, como o Brasil pode colaborar para a construção de uma nova relação de forças internacional. (...) Abrir mão da idéia de uma “ação global” seria deixar o futuro ao sabor das forças de mercado, onde prolifera enorme desordem econômica e financeira, ou ao sabor de políticas de poder, dominadas por posturas unilaterais (FUNAG, 2007: p 21).

Os princípios e diretrizes fundamentais da política externa brasileira podem ser observados nessa proposta de ação externa. Liderar essa “Ação Global” rumo a uma nova configuração de forças é um dos objetivos da atual Política Externa Brasileira, a qual tem

utilizado os recursos energéticos como ferramenta para a consecução desse objetivo.

O Brasil tende a assumir uma participação mais dinâmica e protagonista no sistema internacional e a energia irá contribuir muito para isso. O Brasil pode ser fornecedor daquilo que é estratégico para o desenvolvimento econômico nos próximos anos: petróleo e energias alternativas.

Usar a energia como moeda de troca por uma posição junto aos líderes do sistema, diante de um contexto de escassez de recursos, é uma alternativa aplicável no contexto atual. Contudo, muitas outras variáveis estão postas nessa trama geopolítica e, por isso, é interesse entender como se deu a evolução da temática energética na Política Externa Brasileira.

3. Histórico da Energia na Política Externa Brasileira

O objetivo desse trabalho consiste em analisar e compreender a presença da energia como ferramenta de promoção da inserção internacional do Brasil no governo de Luis Inácio Lula da Silva. Contudo, ressalta-se que o tratamento da questão energética pela diplomacia brasileira ocorreu durante todo o século XX, com uma perspectiva diferenciada, porém complementar à atual.

O objetivo estratégico do Ministério das Relações Exteriores era garantir ao Brasil o acesso aos recursos necessários para a manutenção de suas atividades industriais e promoção do desenvolvimento nacional. Essa atitude ainda é presente na agenda externa brasileira, a exemplo da dependência do país em relação ao gás importado da Bolívia e que, em 2006, exigiu do Itamaraty alta capacidade de negociação para dialogar com o governo de Evo Morales em virtude da nacionalização das possessões da Petrobrás naquele país. Nesse sentido, interessa-nos realizar um estudo acerca do histórico da questão energética na política externa brasileira, com o intuito de acompanhar a evolução do tratamento da temática por nossa diplomacia.¹³

Os últimos anos do século XIX e as primeiras décadas do século XX marcam o início da importação brasileira de derivados de petróleo, especialmente a querosene. O país, não era, todavia, um grande comprador desses recursos, posto que para a consecução de sua principal atividade comercial, a venda de café, as principais fontes de energia utilizadas eram o carvão e a tração animal. No entanto, instalam-se no país, as grandes empresas internacionais que compravam petróleo de seus países e concentravam-se nas atividades mais lucrativas de refino e distribuição. Até então, não havia sido encontrado petróleo em terras brasileiras.

¹³ A principal referência para elaboração dessa sessão é o texto do ex-ministro do DEI, Antônio Simões. O texto é um apanhado geral do artigo desse embaixador.

A chegada de Getúlio Vargas ao poder vai modificar o cenário interno em relação aos recursos energéticos. O incentivo à industrialização e a valorização do sentimento nacional farão com que o petróleo assuma papel estratégico e não somente econômico e comercial. Isto suscita divergências entre as empresas internacionais e setores nacionalistas brasileiros, pois as primeiras desejam um mercado nacional desregulamentado, enquanto os últimos lutavam por uma maior intervenção estatal no setor. O Brasil, em relação à América Latina, já se encontrava em desvantagem, visto que México, Bolívia, Argentina e Venezuela despontavam como grandes produtores e comerciantes de hidrocarbonetos.

Nesse contexto, surge a primeira iniciativa de um diplomata brasileiro no setor energético. O Embaixador Barbosa Carneiro, Diretor-Executivo do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), propôs ao General Horta Barbosa, um projeto para aumentar o controle do Estado sobre o comércio e refino do petróleo no país. A estatização completa do setor foi considerada inviável à época, em virtude dos interesses e capitais estrangeiros investidos no país. No entanto, o Decreto 395 de 29 de abril de 1938, determinou controle estatal sobre comércio e transporte de derivados do petróleo, além do incentivo à infraestrutura de construção de oleodutos. O mesmo documento previa a criação do Conselho Nacional de Petróleo (CNP).

Em 1939, encontra-se na cidade de Lobato, a primeira jazida de petróleo no país, fato que não foi muito significativo posto que persistia a visão de o que Brasil não possuía reservas expressivas. Assim, a dependência do país tornava-se mais explícita e preocupante, em virtude do projeto nacional de promoção do desenvolvimento, o que pedia a alteração da matriz energética nacional do carvão e tração animal para o petróleo. Ressalta-se que, na década de quarenta, combinou-se o incentivo à indústria nacional com a dificuldade de abastecimento causada pela Segunda Guerra Mundial, o que expressou o alto grau de vulnerabilidade e riscos de corte no abastecimento do país em relação aos recursos energéticos.

Nesse sentido, o ano de 1948 é bastante importante, pois surge a campanha “O Petróleo é Nosso” movida por nacionalistas descontentes com a presença das multinacionais no controle do refino e comércio do petróleo no país. Desse processo, culmina, em três de outubro de 1953, a Petrobrás. Na época de sua criação, a estatal herdou do Conselho Nacional de Petróleo campos de extração na plataforma continental, duas refinarias, petroleiros e uma produção de 2,7 mil barris diários, o que difere bastante da grandiosidade que a empresa possui atualmente, segundo Simões.

A Petrobrás surge com a missão de controlar o setor petrolífero nacional e buscar

reservas do óleo no território brasileiro. Para a consecução desse último objetivo, é válido ressaltar as pesquisas do norte-americano Walter Link e dos brasileiros Pedro Moura e Décio Odonne que buscavam apontar a incidência do óleo no país. A década de 60 e o início da década de 70 serão marcados por descobertas em terra, em águas rasas, especialmente na Bacia de Campos.

A expectativa inicial das descobertas é logo abalada pela primeira crise do petróleo da década de 70. O Brasil sente sua vulnerabilidade em relação à dependência externa e, para manter o ritmo de crescimento e desenvolvimento, é obrigado a realizar empréstimos vultosos para arcar com a compra dos recursos estratégicos. Nesse contexto, inserem-se importantes temas para a política externa brasileira, quais sejam, a aproximação do Brasil em relação a países no Oriente Médio e na África; a busca por diversificação da matriz energética com a construção de Hidrelétricas; e o Programa do Álcool, além do Acordo Nuclear com a Alemanha.

Tais fatos serão melhor analisados posteriormente, no momento basta compreender que a atitude do MRE, na época, voltava-se fortemente para garantir acesso aos recursos para energéticos, pois ficou evidente a falta de segurança energética no Brasil, como pontua Simões,

Para expandir sua atuação (do MRE) na área energética, foi criada a Divisão de Energia e Recursos Minerais (DEM), em fins da década de 1970. A principal necessidade naquele momento era garantir o suprimento de petróleo para um País que, apesar dos extraordinários esforços empreendidos com vistas ao auto-abastecimento, ainda continuava altamente dependente da importação de óleo. Os dois choques de petróleo dos anos 70 levaram os países importadores a redobrar esforços para garantir seu abastecimento num mercado cada vez mais aquecido. A DEM viria a ser extinta no início dos anos 90, num momento em que a visão de enxugamento da máquina estatal levou vários setores do Estado brasileiro ao retraimento (SIMÕES, 2007: p.21).

Desse modo, acreditamos ser importante realizar análise do histórico de alguns acontecimentos bastante relevantes dentro da política externa para assuntos energéticos. Para tanto, selecionamos alguns momentos que merecem destaque na questão energia e política externa brasileira.

3.1. O Brasil e os países do Oriente Médio no contexto das crises do petróleo¹⁴

A política externa brasileira para o petróleo deve ser entendida como uma ação pragmática voltada para a garantia do abastecimento interno e manutenção do processo de

¹⁴ Para melhor análise do tema, ler: SANTANA, 2006.

desenvolvimento nacional. De tal modo, a crise do petróleo de 1973 afetou diretamente a economia brasileira, posto que o país era o principal importador do óleo dentre os países em desenvolvimento no período, e diante de uma alta de cerca de 300%, a vulnerabilidade brasileira ficou evidente. O Brasil importava 80% da energia utilizada. No contexto da crise do petróleo, da universalização das relações exteriores do país, e consequente diversificação das parcerias, o Brasil vai aumentar as relações com os países árabes.

A primeira crise do petróleo ocorre no contexto da eclosão da Guerra de Yom Kippur, em outubro de 1973, quando os países árabes, utilizando-se do poder da OPEP, decidem aumentar o preço do petróleo para chamar atenção das nações do Ocidente para o problema regional, mas especialmente para atingir o abastecimento dos países que estavam apoiando Israel como era o caso dos Estados Unidos. O aumento do preço do petróleo gerou grave desequilíbrio no balanço de pagamentos brasileiro, pois o país passou a gastar vultosa parte de sua receita na importação do óleo.

A meta da política externa do Brasil, além de concentrar-se em garantir o acesso ao petróleo, foi movida no sentido de tentar equilibrar a balança comercial e compensar os gastos com a compra do petróleo. A vulnerabilidade brasileira era duplamente perigosa e exigia uma ação eficaz por parte do Itamaraty para aumentar as relações com os países árabes, pois além do aumento do preço do petróleo, a balança comercial brasileira para a região era deficitária, o que dificultava compensar as perdas no setor do petróleo com outras mercadorias. Somava-se a isso a problemática acerca das possibilidades de corte no abastecimento relacionadas às discussões na ONU.¹⁵

O Brasil passou a realizar estudos para viabilizar a entrada de produtos no mercado dos países árabes, além de dar início ao estabelecimento de embaixadas na região, cuja primeira delas foi aberta na Arábia Saudita. A intensificação das relações com esse país rendeu a assinatura de termos de compromisso e acordos de cooperação. As relações com o Iraque também prosperaram, chegando o Brasil até mesmo a furar um boicote internacional para a compra de petróleo desse país.¹⁶

¹⁵ “Os Estados que apoiassem Portugal, África do Sul ou Israel arriscavam-se a ter o fornecimento de petróleo suspenso. Com efeito, em 24 de novembro de 73, foi aprovada resolução entre 15 Estados africanos que incluía o Brasil entre os seis países que sofreriam boicote diplomático no fornecimento de petróleo caso não cessassem o apoio ao governo de minoria branca sul-africano. À ameaça africana, seguiram-se manifestações árabes no mesmo sentido, isto é, ameaças de boicote no fornecimento de óleo a países que apoiassem o expansionismo israelense. Convém lembrar que, à época, o país importava cerca de 80% do petróleo consumido internamente, estando, destarte, fortemente vulnerável aos efeitos produzidos pela terceira guerra árabe-israelense”. Cf: SANTANA, 2006, p.160.

¹⁶ “O Iraque havia nacionalizado os ativos britânicos da Iraq Petroleum Company e o Brasil, desconsiderando o bloqueio imposto pela British Petroleum e por outras multinacionais do ramo, que impedia Bagdá de vender petróleo no exterior, tornou-se o primeiro comprador de óleo proveniente dos campos confiscados. A posição

O Pragmatismo Responsável de Geisel, diante da Primeira Crise do Petróleo e da alta vulnerabilidade do país, buscou aproximação em relação a países estratégicos para os objetivos do Brasil. Assim sendo, aproximou-se da Argélia, da Líbia, do Iraque e da Arábia Saudita, estabelecendo parcerias sob forma de *joint-ventures* para a prospecção de petróleo por meio da Braspetro.

Colocou-se em prática o princípio da diversificação de parcerias visando o desenvolvimento econômico do país. A aproximação com países do mundo árabe modificou até mesmo a postura do Brasil dentro de organismos internacionais como a ONU. Seguiu-se abertura de embaixadas e estabelecimento de relações com vários países do mundo árabe.

A segunda crise do petróleo (1979) motivada pela Revolução Islâmica no Irã e pela Primeira Guerra do Golfo ocorreu durante o governo de Figueiredo, no qual se seguia as mesmas diretrizes de universalização e diversificação de parceiras que o governo anterior. Na época, o Brasil ainda importava 80% de suas necessidades em petróleo dos países árabes. Aí, reside uma crítica feita, na época, ao governo brasileiro, pois o país, ao invés de diversificar os parceiros no setor, importando da Venezuela e do México, preferia focar na importação onde o preço fosse mais atrativo, ficando muito dependente de uma região militarmente instável.

A estratégia brasileira de equilibrar a balança comercial não obteve o resultado almejado, ficando em *déficit* em virtude das constantes altas no preço do petróleo. Contudo, em linhas gerais, a estratégia do Itamaraty de garantir o abastecimento interno de petróleo foi alcançada com sucesso. O Pragmatismo Responsável de Geisel permitiu a intensificação das relações com países árabes visando atingir o objetivo de suprir o abastecimento de petróleo.

A crise energética da década de 70 atingiu diretamente o Brasil e modificou estratégias de ação dos líderes nacionais, os quais perceberam a importância de diversificar a matriz energética e diminuir a vulnerabilidade em relação ao abastecimento de recursos essenciais. Nesse sentido, destaque merece ser dado ao início do Proálcool, o incentivo à construção de usinas hidrelétricas, a pesquisa em extração e refino de petróleo em território nacional e a tentativa de alcançar eficiência na produção de energia nuclear.

Observa-se que a temática energética, especialmente a vulnerabilidade brasileira em relação ao petróleo, determinou ações do país em diferentes esferas do sistema internacional.

brasileira rendeu frutos políticos em 79, quando o embaixador do Iraque, Zaid Haider, garantiu ao chanceler Saraiva Guerreiro que o país estava pronto para suprir as necessidades brasileiras de petróleo diante da escassez causada pela crise no Irã. Na mesma época, após encontro entre o chefe do departamento de material bélico e futuro ministro do Exército, General Walter Pires, com o chefe de Missão do Iraque, General Amin, veiculou-se a informação de que o Brasil venderia ao país, em troca de petróleo, US\$ 500 milhões em material bélico". Cf: SANTANA, 2006, p.162.

O Brasil redirecionou sua atuação na ONU, fortaleceu o relacionamento com países do Oriente Médio e reaproximou-se de países africanos que lhe seriam úteis para o fornecimento de óleo em épocas de crise. Dessa maneira, observamos o pragmatismo da política externa brasileira para assuntos energéticos.

3.2. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear

O final da década de sessenta, na política externa brasileira, caracteriza-se pela tentativa de reaproximação com os países subdesenvolvidos e pela retomada das relações Norte-Sul. O Governo de Costa e Silva, na prática da Diplomacia da Prosperidade, enfrenta uma nova crise nas relações com os Estados Unidos em virtude da tecnologia nuclear. Esta crise está relacionada com a criação do Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

O Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) foi assinado por vários Estados soberanos no ano de 1968, com o objetivo de evitar a disseminação de armas nucleares e garantir a utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Contudo, o Tratado mostrava-se como um mecanismo para acentuar a desigualdade entre os Estados e preservar o poder exclusivo das potências, pois os signatários, ao ratificá-lo, comprometem-se a não utilizar a tecnologia nuclear para a fabricação de armamentos.

O regime militar brasileiro e o próprio presidente Costa e Silva já haviam demonstrado desejo de inserir o Brasil na “era nuclear”,

Gerações de brasileiros ocupados com a política pública partilharam da mesma ambição de dotar o país de uma infra-estrutura científica, tecnológica e industrial para dominar a tecnologia nuclear, considerada vital para a prosperidade da sociedade industrial moderna. Ao longo do tempo, políticas diversas foram desenvolvidas para tal fim. Assim sendo, pode-se afirmar que o objetivo principal da política nuclear brasileira é dotar o país da capacidade de dominar a tecnologia nuclear, incluindo o ciclo completo do combustível nuclear (OLIVEIRA, 2005: p.127).

O interesse na fabricação de armamentos nucleares não era, obviamente, explícito no discurso dos líderes brasileiros, contudo, o país, desde a década de 50, investia recursos em pesquisa na área de tecnologia nuclear. O Brasil se recusou a assinar o TNP e iniciou uma crise em suas relações com os Estados Unidos. Para o Brasil o acordo representava uma combinação de interesses entre EUA e União Soviética para impedir o desenvolvimento de tecnologia nuclear nos demais países.

Justificava-se a recusa tanto alegando que o país já era signatário do Tratado de

Tlatelolco, o qual transformava a América Latina em zona livre de armas nucleares quanto questionando o sistema bipolar. De fato, o Brasil somente irá assinar e ratificar o TNP no ano de 1997, em um contexto bastante diverso daquela da década de 60.

A recusa brasileira em assinar o tratado representou uma atitude afirmativa da diplomacia brasileira frente à imposição de regras das grandes potências da Guerra-Fria. A crise nas relações com os Estados Unidos ocorreu em virtude do receio dos primeiros de que o Brasil alcançasse a tecnologia para a produção da bomba. Todavia, na época, a tecnologia nuclear utilizada pelo Brasil, bem como as pesquisas em andamento eram resultado de uma cooperação entre os dois países, o que permitia aos norte-americanos exercer controle sobre a produção brasileira. Marco diferencial nesse contexto será o ano de 1975, quando o Brasil irá assinar um acordo Nuclear com a Alemanha e dar um impulso em sua pesquisa no setor nuclear.

3.3. O Acordo Nuclear Brasil – Alemanha¹⁷

Remonta ao ano de 1951, o início dos incentivos do governo brasileiro às pesquisas em tecnologia nuclear com a criação do Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq. Em 1956, a Comissão Nacional de Energia Nuclear - a CNEN assume o lugar do CNPq na pesquisa nuclear. Tais pesquisas eram realizadas em parceria com os Estados Unidos,

Desde dezembro de 1953, os Estados Unidos haviam proposto um programa denominado Átomos para a Paz, cuja filosofia consistia na utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Na prática, esse programa significava para os países não detentores de conhecimento científico e de tecnologia nessa área continuar na condição de importadores da tecnologia americana e exportadores de matérias primas. Foi no âmbito desse programa que o Brasil e os Estados Unidos assinaram, em 1955, o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento da Energia Atômica com finalidades pacíficas, no qual ficou estabelecido que o Brasil compraria dos americanos reatores de pesquisa baseados na utilização da tecnologia do urânio enriquecido, para os seus laboratórios no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. (...) Como o país não dominava o ciclo do combustível nuclear e a produção de urânio enriquecido, estava sendo gerada uma séria dependência na compra de urânio dos EUA. (SIMÕES, 2007: p.10).

Na visão de Simões, três pontos foram determinantes para que o Brasil mudasse de estratégia em relação à tecnologia nuclear, deixando a parceria com os Estados Unidos e buscando acordos com a Alemanha, são eles: A crise do petróleo em 1973, a expansão do

¹⁷ Para uma análise mais detalhada ver: WROBEL, Paulo. A Política Nuclear brasileira. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira – Prioridades, Atores e Políticas**. São Paulo, Annablume, 2000. p. 65-86.

mercado internacional de reatores nucleares e a brusca decisão dos Estados Unidos de suspender, em 1974, o fornecimento do urânio enriquecido para novas usinas.

O acordo com a RFA previa a construção de centrais nucleares e de usinas para a produção de energia nuclear. O Brasil comprometia-se em cooperar com empresas alemãs na construção de oito reatores nucleares para a geração de eletricidade, e na implantação, no país, de uma indústria teuto-brasileira para a fabricação de componentes e combustível para os reatores, ao longo de um prazo de 15 anos.

Por vários motivos, sendo o principal deles a falta de recursos, das oito centrais previstas, só uma foi construída, e a segunda, Angra 3, está em processo de construção. No setor de desenvolvimento tecnológico o Brasil obteve sucesso com o acordo, já que o país conseguiu desenvolver o domínio completo do ciclo de enriquecimento de urânio, tendo capacidade para produzir combustível nuclear por ultra-centrifugação.

O acordo foi duramente criticado no exterior e no Brasil, já que o país não era signatário do TNP e levanta, dessa maneira, suspeita acerca de suas pretensões nucleares. Em fevereiro de 1976, Brasil, Alemanha e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) firmam acordo para estabelecer salvaguardas na produção brasileira.¹⁸

Oliveira visualiza a importância estratégica do acordo para o Brasil como uma possibilidade de transferência tecnológica e incorporações de empresas nacionais na implementação do projeto. A República Federal da Alemanha ganha posição de parceiro estratégico para o Brasil, país que assume o lugar de principal exportador do Terceiro Mundo (excluídos os produtores de petróleo) e de país que recebe maiores investimentos alemães no exterior.

O diplomata brasileiro Embaixador Paulo Nogueira Batista foi um dos grandes responsáveis para o desenvolvimento e assinatura do acordo com a Alemanha Ocidental. Ele atuou como negociador e articulador no processo de negociação. O Presidente Geisel nomeou

¹⁸ “O Brasil é um dos únicos, ou talvez o único, entre os países do mundo em que sua Constituição contém dispositivo que restringe suas atividades nucleares exclusivamente a fins pacíficos. Além disso, o país é parte de todos os importantes tratados e regimes internacionais que objetivam a não-proliferação e o desarmamento nuclear, como o Tratado de Não Proliferação (TNP), o *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* (CTBT) e é membro do Grupo de Supridores Nucleares (NSG). Desde 1991, junto com a Argentina, faz parte da Agência Brasileiro Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear (ABACC). A ABACC, desde sua fundação, exerceu atividades de verificação abrangente em ambos os países e contribuiu para o fortalecimento da confiança mútua. Desde 1994, o Brasil (assim como a Argentina e a própria ABACC) assinou o Acordo Quadripartite com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que garante a esse organismo internacional a aplicação de salvaguardas abrangentes a todas as suas instalações nucleares, não importando que sejam instalações sob responsabilidade militar ou civil (outra característica exclusiva do país). Em 2006, foram finalizadas as negociações entre o Brasil e a AIEA sobre o regime de inspeções a ser cumprido pela usina de enriquecimento de urânio de Resende, o que garantiu tanto a salvaguarda dos interesses comerciais e científicos brasileiros como o seu compromisso de atender às suas responsabilidades relacionadas à não-proliferação”. SIMÕES, 2006: p. 13.

Batista como o primeiro Presidente da Nuclebrás.

3.4. As relações energéticas do Brasil na América do Sul: Bolívia e Paraguai

A América do Sul é uma região estratégica para a Política Externa Brasileira, com os países dessa região, desenvolve-se importantes parcerias, projetos de cooperação, além do fato óbvio de ser a região na qual o país está inserido e onde o mesmo pretende reafirmar seu papel de líder. No tocante às questões energéticas, estão em pauta projetos para viabilizar a integração energética regional, a exemplo da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) e outros. Atualmente, a energia tem sido tratada com especial destaque pelos países da região e tem atraído a atenção outros países para projetos de cooperação no setor. A exemplo podemos citar o investimento Chinês na Venezuela e no Brasil, visando o acesso aos hidrocarbonetos desses países.

A energia tem sido utilizada como uma ferramenta pelos líderes regionais na busca por alcançar objetivos estratégicos para seus países, e isso é verificável, especialmente, nas ações do Presidente Venezuela, do Paraguai, da Bolívia e, como pretende demonstrar nossa hipótese, do Brasil. As relações energéticas do Brasil na América do Sul terão atenção especial no capítulo V desse trabalho, por hora voltaremos nosso foco para um breve histórico das relações do Brasil com a Bolívia e o Paraguai, as quais se inserem na busca por diversificação da matriz energética nacional na segunda metade do século XX.

3.4.1 A parceria estratégica com a Bolívia

No contexto das interconexões energéticas do continente sul-americano, a Bolívia é um importante parceiro do Brasil, dada a interdependência entre esses países no âmbito do gás natural. A Bolívia é o principal fornecedor de gás ao Brasil, que, por sua vez, é o principal comprador do produto boliviano. Nos dias de hoje, o Brasil apresenta-se com a perspectiva de diminuir sua dependência em virtude dos investimentos na exploração de gás na região do pré-sal, pois a instabilidade que marca o governo boliviano pode atingir diretamente o abastecimento no Brasil, como ocorreu em 2006.

As relações Brasil-Bolívia no setor energético têm início na década de 30. Já foi comentado que nesse período o petróleo passa a representar para o Brasil um recurso estratégico, cujo abastecimento precisava ser garantido. A possibilidade de haver abundância do óleo no território vizinho impulsiona o Brasil a iniciar um processo de cooperação no

setor. Maria Luiza Ribeiro Viotti, ao analisar as relações Brasil-Bolívia sobre a questão, afirma que houve duas razões principais que levaram o Brasil a buscar uma maior integração com a Bolívia na década de 30, a primeira seria o interesse político natural por ser um vizinho estrategicamente importante e a segunda pelo interesse na exploração do petróleo boliviano. (VIOTTI, 2000: p.188). O fim da Guerra do Chaco e a descoberta de petróleo na região oriental da Bolívia permitiu uma aproximação entre os dois países. Para Alexandre Hage,

Para o Brasil, o aumento de relacionamento diplomático com La Paz não era sem propósito, pois havia nele um traço de conveniência à medida que a consolidação do processo político e econômico, inaugurado pelo primeiro governo de Getúlio Vargas, necessitasse de superávit de petróleo para a consecução do projeto de substituição de importações e seu fito de industrializar efetivamente o país. Pelo motivo de o território nacional ser pobre em carburantes, e pelas dificuldades de importação do Oriente Médio, aquele governo havia vislumbrado a possibilidade de se conseguir o energético pela aproximação diplomática com a Bolívia, ação de caráter geopolítico com irradiação para o futuro. (HAGE, 2007: p. 117).

No ano de 1938, é assinado tratado entre os dois países para aproveitamento e exportação do petróleo boliviano para o Brasil. O Tratado Sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano estabelecia a construção de uma estrada de ferro (Ferrovia Corumbá-Santa Cruz), que aos interesses brasileiros serviria para escoar petróleo, já para a Bolívia era uma alternativa ao isolamento do país no centro do continente.

No mesmo âmbito, criou-se uma Comissão Mista Brasileiro-Boliviana, sediada em Santa Cruz de la Sierra, para levar adiante as prospecções e os estudos relativos a transporte e comercialização do petróleo. O que vale ressaltar é que o Tratado não prosperou, principalmente pelo fato de não se encontrar petróleo nos níveis esperados pelo Brasil. Contudo, essa iniciativa merece destaque por ser o marco inicial das negociações Brasil-Bolívia sobre questões energéticas.

Hage argumenta que entre o tratado de 1938 e as futuras negociações entre Brasil e Bolívia, pouco se desenvolveu na parceria estratégica, dada a circunstâncias como a segunda guerra mundial, pouco conhecimento geológico da região, o que acarretava em imprecisão acerca das possíveis reservas de petróleo, o fato do governo Dutra não ter dado foco especial ao tema e a revolução nacionalista ocorrida na Bolívia em 1952.

Outra tentativa de empreender uma cooperação com a Bolívia no setor petrolífero serão os Acordos de Roboré, firmado em 1958. Estes, além da busca por petróleo, intencionavam a exploração de gás natural no país vizinho. Por esse acordo, o Brasil seria o principal comprador de hidrocarbonetos da Bolívia e arcaria com diversos investimentos em infra-estrutura para viabilizar o comércio.

Os acordos de Roboré não ajudaram a aumentar o comércio de petróleo entre os dois países, visto que as reservas bolivianas não garantiram o abastecimento de petróleo ao Brasil. Entretanto, na década de 70, terá início uma nova etapa no processo de cooperação em energia com a Bolívia, voltada para a compra do gás boliviano, comércio que persiste nos dias de hoje.

No contexto da década de 70, marcado por mudanças no paradigma da política externa brasileira e crise do petróleo, os Presidentes Médice do Brasil e General Hugo Banzer da Bolívia iniciam, em 1972, as negociações para a assinatura de acordo para a compra do gás boliviano. O processo de negociação foi longo, mas finalizado em 1974, no governo Geisel. O acordo estipulou a criação de um pólo industrial na fronteira Brasil-Bolívia e a compra, pelo Brasil, do gás boliviano, de maneira que a Bolívia apresentasse um estudo confirmando da disponibilidade de reservas suficientes para o fornecimento de 240 milhões de pés cúbicos diários pelo prazo de 20 anos (VIOTTI, 2000: p.195).

Diante da crise do petróleo e da dificuldade em dar prosseguimento à construção do pólo industrial, as negociações com a Bolívia passaram a ser pautadas no aumento do volume de gás importado pelo Brasil. Em 1978, a Petrobrás e a estatal petrolífera boliviana YPFB firmam outro acordo de intenções sobre o tema. Todavia, empreendimentos de grande envergadura só serão retomados nos anos 80. A situação política interna da Bolívia impedia grandes avanços nas discussões sobre o gás com o Brasil.

É no governo de José Sarney, em 1988, que um novo acordo é negociado e assinado. Esse acordo aumenta o volume mínimo de gás importado diariamente e prolonga para 25 anos o período de vigência. Segundo Viotti, são esses acordos que abrem espaço para a utilização gradual do gás no mercado brasileiro, hoje, muito dependente dessa importação.

Entretanto, acordos mais ambiciosos serão firmados na década de 90, diante da postura brasileira de diversificar a matriz energética nacional e impulsionar a utilização do gás. Em 1993, na cidade de Cochabamba, na Bolívia, firma-se acordo que estipula, dentre as principais metas, a construção de um gasoduto que ligaria os dois países. O gasoduto em questão foi inaugurado em fevereiro de 2000.

Hage complementa salientando que as relações Brasil-Bolívia vão além da questão energética, “o Brasil guarda com o vizinho andino sua maior fronteira de todos os limítrofes. Por essa razão o relacionamento entre Brasília e La Paz não demora somente no gás natural, mas envolve outros itens relevantes que envolvem a segurança nacional.” (HAGE, 2007: p. 126).

Durante a década de 90 e nos primeiros anos do século XXI, as relações Brasil-Bolívia

no setor de energia seguiam o ritmo estipulado pelos tratados. A Petrobrás investia no país vizinho e ele se tornava o principal fornecedor de gás para a indústria e a produção de energia elétrica brasileira. A participação da brasileira Petrobrás no Produto Interno Bruto (PIB) boliviano chegou a 18%, e a empresa respondia por 24% dos impostos recolhidos em todo o país (BUARQUE, 2009). Contudo, alterações no quadro político interno da Bolívia causaram modificações no acordo e um grave incidente diplomático em 2006.

Evo Morales, atual presidente da Bolívia, em seus discursos de campanha, já sinalizava o interesse em modificar os termos do acordo com a Petrobrás e mesmo de nacionalizar as reservas de gás do seu país. Depois de eleito, no mês de maio de 2006, anuncia a nacionalização da exploração de petróleo e gás, e ordena a ocupação dos campos de produção das empresas estrangeiras no país, dentre elas a estatal brasileira Petrobrás. Na época, 52% do gás consumido no Brasil vinha da Bolívia.

O Estado mais dependente era, e ainda é São Paulo, que em 2006 importava 70% de todo o gás consumido. O acontecimento gerou polêmica e dividiu os brasileiros. Enquanto alguns setores mais exaltados chegavam a cogitar até mesmo a invasão militar na Bolívia, o Ministério das Relações Exteriores e a Petrobrás, cientes da dependência do Brasil em relação ao gás boliviano, buscam alternativas na negociação e na diplomacia.

Para o Itamaraty, uma alternativa por meio do diálogo e de acordo entre ambas as partes teria de ser a solução, pois o Brasil tende a seguir os princípios que regem sua política externa, como a solução pacífica de controvérsias. O MRE foi muito criticado, mas conseguiu, juntamente com a Petrobrás, alcançar um acordo que estipulou a compra pela Bolívia das refinarias que estavam sobre controle brasileiro desde 1999. Decidiu-se que o valor a ser pago pelas duas refinarias seria de US\$ 112 milhões. A empresa brasileira havia comprado os ativos em 1999, por US\$ 104 milhões, tendo investido US\$ 30 milhões em melhorias. Isso suscitou críticas na sociedade brasileira.

Em 2008, o gás natural representou 10,2% da matriz energética nacional, perto do que foi previsto pelo governo no início dos anos 90 quando se firmou o acordo visando aumento da participação do gás na matriz nacional. Na época, o gás representava cerca de 2% e foi estimado que chegaria a 11,9% em 2000. As negociações com a Bolívia são responsáveis por grande parte desse aumento.

O Brasil continua e continuará, por algum tempo, dependente da importação de gás da Bolívia. Para a diretora de Gás e Energia da Petrobrás, Maria das Graças Foster, mesmo com as recentes descobertas de gás na área do pré-sal, a Petrobras não trabalha com a possibilidade de descartar o gás natural importado diariamente da Bolívia para complementar as

necessidades internas do país.

“Eu considero absoluta a nossa dependência do gás da Bolívia. E eu preciso dos 31,8 milhões de metros cúbicos dia importados da Bolívia. O gás é importante, fundamental, e quando eu olho para 2020 eu não consigo imaginar a nossa economia sem o gás Boliviano. Podemos ter um prêmio exploratório fantástico, fazendo prospecção em novas fronteiras, com um volume de gás excepcional, mas isso ainda não foi anunciado e a gente não chegou nem perto dessa possibilidade. Nós vamos começar a negociar um novo contrato, em novas bases, já com o Brasil desfrutando de outra condição energética e que tem uma outra maturidade em relação ao gás. São dois países que amadureceram e que vão saber valorizar aquele bem que dispõem – tanto do ponto de vista de quem produz como de quem importa”. (OLIVEIRA, 2009).

A previsão para o início de novas negociações com a Bolívia é o ano de 2014.

3.4.2 A Hidroenergia na Política Externa Brasileira: a questão com o Paraguai

A geração hidroelétrica atualmente é responsável por cerca 19% da oferta energia elétrica mundial e continuará a ser uma importante fonte renovável no futuro. Para o Brasil, essa fonte é especialmente importante, dado o seu peso na matriz elétrica nacional. Nota-se, ainda, que o Brasil tem muito potencial hidrelétrico inexplorado, que equivaleria a 182 GW, de acordo com a EPE. Na Amazônia é onde se encontra a maior parte desse potencial.

O Brasil está em uma região favorecida em relação ao seu potencial hídrico. Sabe-se que o país tem a sua disposição locais estratégicos para explorar a capacidade de geração de energia advinda da água. Assim, observa-se em todo território nacional a presença de usinas hidrelétricas.

Data de 1883 o início da operação da Usina de Ribeirão do Inferno para aproveitamento dos recursos hidrelétricos brasileiros. Em 1899, a empresa canadense LIGHT começou a operar em São Paulo, fornecendo luz e serviço de transporte público (bondes elétricos). No Rio de Janeiro, a Light chegou em 1905. Essa empresa construiu a Usina Hidrelétrica de Fontes, que em 1909 tinha potência instalada de 24.000 kW (24 MW), sendo uma das maiores do mundo na época. Além da Light, outra companhia estrangeira destacou-se no período: a norte-americana AMFORP.

Na década de 20, a Light e a Amforp controlavam São Paulo (capital e interior), Rio de Janeiro e a maior parte das capitais do país. Durante este período o Estado não intervinha na produção e distribuição de energia, apenas conferia autorizações para o funcionamento das companhias. Não havia qualquer legislação sobre a energia elétrica e sobre recursos hídricos (BERMAN, 2008). Como já foi observado, foi o governo de Getúlio Vargas que se deu

caráter estratégico a recursos como petróleo, gás e também a água. Em 1934 criou-se o Código das Águas, regulamentando o setor.¹⁹

Foi, contudo, na segunda metade do século XX que o aproveitamento do potencial hidrelétrico brasileiro passou a fazer parte da concepção estratégica nacional. Nosso foco será a análise das relações Brasil-Paraguai em relação à Usina de Itaipu, as quais se inserem nesse contexto.

A decisão brasileira de explorar os recursos energéticos do Médio Paraná parecia duplamente lógica: em primeiro lugar do ponto de vista da energia escolhida. Na época, o Brasil só podia garantir, com recursos próprios, menos de 20% de suas necessidades em petróleo. Parecia natural que esse explorasse a parte brasileira de maior potencial hidrelétrico mundial, justamente porque os caprichos da natureza havia posto sob a soberania brasileira a parte mais interessante desse potencial (CAUBET, 2000: p.113).

Os governos de Jânio Quadros e João Goulart já esboçaram o interesse em capacitar o Brasil com Usinas hidrelétricas no sul do país, todavia, será no ano de 1966 que se assina a Ata das Cataratas ou Ata de Iguazu, dando início à cooperação bilateral com o Paraguai para o desenvolvimento das relações no campo econômico. Esse documento tinha dentre seus objetivos a meta de fazer um levantamento dos recursos hidráulicos que poderia ser aproveitado conjuntamente pelos países.

A mobilização dos dois vizinhos no sentido de explorar os recursos hídricos comuns despertou a atenção da Argentina, país que moveu esforços para uma regulamentação internacional a respeito da utilização dos recursos nos Rios da Bacia do Prata. Em 1969, foi assinado o Tratado da Bacia do Prata com vistas a regularizar a cooperação multilateral na região. Entretanto eram os empreendimentos bilaterais que chamavam atenção dos países. Outras reuniões foram realizadas nesse contexto, mas é a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu que causou grandes debates.

O Tratado de Itaipu foi assinado por Brasil e Paraguai, na cidade de Brasília, em 26 de abril de 1973. A Usina, pelo Tratado, pertence aos dois países em partes iguais, e cada um tem direito a 50% da energia produzida. Caso uma das partes não use toda a cota, vende o excedente ao parceiro a preço de custo, nesse caso, o Paraguai se obrigou a vender o

¹⁹ A propriedade dos rios deixava de ser do proprietário da terra onde corriam e passava, conforme o caso, a ser propriedade do município, do estado ou da União; a propriedade das quedas d'água e do potencial hidroelétrico deixava de ser do proprietário da terra e passava a ser patrimônio da nação, sob a forma de propriedade da União. A partir de então, o aproveitamento de potencial hidrelétrico passou a depender de autorização ou concessão (por prazo máximo de 30 ou 50 anos, conforme o montante dos investimentos); as tarifas passaram a ser fixadas segundo os custos de operação e o valor histórico dos investimentos; Estado (governo federal) passava a deter o poder de concessão e de fiscalização. Cf: BERMAN, Célio. Notas de aula. Out de 2008. Disciplina Análise Política da Energia. Instituto de Eletrotécnica e Energia. Universidade de São Paulo.

excedente energético ao Brasil até 2023. O Paraguai utiliza apenas cerca de 5% dessa energia, sendo o restante vendido ao Brasil.

O Brasil paga um valor determinado por cada megawatt vendido pelo Paraguai, aproveitando, dessa quantia, para abater da dívida que o vizinho tem pela construção da usina. O Brasil arcou sozinho com a construção de Itaipu, o que determinou esses termos do acordo. Ao vender energia a preço de custo, o Paraguai está pagando a sua parte de Itaipu. A última "prestação" vencerá em 2023, para quando estava prevista a renegociação do contrato (PARAGUASSU, SAMARCO, MARQUES e CHRISPIM, 2009).

A problemática jurídica em relação à cooperação bilateral Brasil-Paraguai para a construção da hidrelétrica de Itaipu foi bastante problemática, em virtude das queixas da Argentina em relação aos direitos dos demais países, especialmente que estariam abaixo do fluxo onde as obras seriam realizadas.

Com o Tratado de Itaipu, assinado em 1973 com o Paraguai, A Argentina questionava a exploração desses recursos, levantando a tese da obrigatoriedade de consultas e entendimento com os países que se situam abaixo. De outro lado, o Brasil levanta a tese da possibilidade de indenizar somente *a posteriori* caso ocorressem danos significativos. Levada a julgamento na ONU, a tese argentina obteve maioria, vencendo a brasileira. Nessa votação, o bloco de países africanos votou desfavoravelmente ao Brasil em decorrência da falta de apoio explícito brasileiro à independência das colônias portuguesas na África. E os países Árabes também se posicionaram contrariamente ao Brasil por suas posições dúbias na questão palestina. Árabes e africanos estavam orquestrando impor embargo ao fornecimento de petróleo ao Brasil (OLIVEIRA, 2005: p.153).

Em 1979, Brasil, Argentina e Paraguai assinam um acordo tripartite para a compatibilização de Itaipu e Corpus (projeto hidrelétrico argentino-paraguaio). O acordo versava sobre a harmonização das barragens de Itaipu e Corpus, determinando princípios gerais de ação para os três países. Em 1984, Itaipu é inaugurada.

Se, na época da construção, os principais problemas enfrentados pelo Itamaraty relacionavam-se às queixas da Argentina, hoje é o Paraguai que apresenta questionamento para o MRE. No ano de 2008, foi eleito Presidente do Paraguai Fernando Lugo, o qual, da mesma forma que Evo Morales na Bolívia, utilizou em seus discursos de campanha eleitoral a proposta de renegociar com Brasil a mudança nos termos do Tratado de Itaipu, tentando receber mais pela energia vendida.

O Presidente paraguaio visitou o Brasil no mês de maio de 2009, para tentar chegar a alguma solução, o que não ocorreu. No mês de julho do mesmo ano, os dois países chegaram a um acordo acerca de alguns pontos da negociação. Ficou acertado que o Paraguai começará

a vender gradualmente a energia excedente no mercado brasileiro; houve um aumento no valor adicional pago pelo Brasil pela energia paraguaia, que passa de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões; concordou-se que os dois países poderão vender juntos parcela da energia de Itaipu a terceiros mercados a partir de 2023. Os termos do acordo terão de ser submetidos ao Congresso dos dois países, onde devem encontrar resistências.

O governo brasileiro está diante de uma complexa geopolítica na América do Sul, pois ao tentar manter sua posição de potência emergente global e líder regional o país deve arcar com o ônus e a responsabilidade dessa pretensão. Nesse sentido, a postura conciliatória de renegociação dos termos do contrato com a Bolívia cedeu espaço para que Equador, Argentina e Paraguai contestassem acordos bilaterais com o Brasil.

O tema de Itaipu foi um dos grandes desafios da diplomacia brasileira na temática energética e continua a ser. A problemática com a Argentina rendeu debates na ONU, os quais não foram vantajosos ao Brasil. A construção da usina representou a consecução de um acordo diplomático bilateral histórico para a América do Sul, unido Paraguai e Brasil na integração física energética.

4. Considerações Finais

Apesar da relevância dos acontecimentos supracitados para agenda de política externa do Brasil, é somente no ano de 2006 que o Ministério das Relações Exteriores vai institucionalizar a questão. No mês de junho daquele ano, foi criado o Departamento de Energia do Itamaraty, que diferentemente da Divisão de Energia e Minerais, possui mais capacidade de ação e centralização do assunto dentro do Ministério.

O Departamento de Energia do Itamaraty é formado pela Divisão de Recursos Energéticos Não-Renováveis (DREN) e pela Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis (DRN). A criação desse Departamento conferiu à energia *status* político-diplomático no Brasil, sendo discutida e negociada dentro da instituição responsável pelos assuntos exteriores.²⁰

Dentre os principais motivos para a criação do Departamento de Energia do Itamaraty em 2006, aponta-se as negociações de gás com a Bolívia, as quais o MRE precisou acompanhar a Petrobrás em virtude da importância do tema para a Política Externa Brasileira, visto a importância das relações regionais para o país. O Segundo motivo é o objetivo do

²⁰ Sobre o Departamento de Energia ver Decreto de criação. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm>.

governo Lula de criar um mercado internacional para os biocombustíveis.

Há uma terceira razão para a preocupação com a energia: o fator pré-sal, pois com a descoberta das primeiras reservas em 2005, o tema ganhou amplitude na agenda brasileira. Havia a necessidade de um órgão no governo que centralizasse as ações externas sobre a questão, visto o constante interesse que outros países têm em relação à tecnologia brasileira. Todavia, ainda é necessário investigar a razão pela qual a criação do órgão foi tão tardia e até mesmo seu vínculo com o contexto energético internacional.

É visível que o contexto externo, interno e as diretrizes de ação do governo Lula modificaram a forma pela qual a energia vinha sendo tratada. Nosso intuito é compreender a dimensão representada pela institucionalização da temática no Ministério das Relações Exteriores e como esse acontecimento está vinculado à estratégia de inserção internacional do Brasil, que como vimos é objetivo da política externa. Assim, acreditamos cumprir o objetivo inicial de compreender a o papel que a questão energética representa para a política externa do governo Lula da Silva.

CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E A QUESTÃO ENERGÉTICA

1. O Brasil no atual Sistema Internacional

O presente capítulo versa sobre a importância da questão energética na inserção internacional do Brasil durante o governo de Lula da Silva. Aqui, buscamos maior compreensão acerca do contexto atual da política externa brasileira e como a temática energética é inserida nessa conjuntura. Nesse sentido, persiste o foco no que se percebe como *status* diplomático da variável energética e como essa “nova ferramenta” auxilia a posicionar o Brasil no sistema internacional.

Para conseguirmos contemplar nosso objetivo de compreender a dimensão representada pelo fator energético na política externa brasileira, é necessário empreender estudo acerca da atual posição do Brasil no contexto externo, a fim de apontar em quais circunstâncias a energia contribuiu para que essa posição fosse alcançada e, do mesmo modo, para que seja mantida ou ampliada.

Ao analisar a posição ocupada pelo Brasil no atual sistema internacional, observamos que o país tem buscado afastar-se da subordinação das forças estruturais (potências ou países desenvolvidos) para guiar-se na defesa dos seus interesses, sem estabelecer rupturas bruscas em suas relações internacionais. De fato, não se pode afirmar que essa atitude seja uma novidade na atuação diplomática brasileira, já que temos em nossa trajetória de política externa a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável como precursores desse Brasil autônomo.

Desse modo, o Brasil mantém estáveis seus princípios de ação externa, os quais têm origem, especialmente, na década de 60 e 70. Para Soares de Lima, duas razões podem justificar a estabilidade da política externa brasileira nos últimos 45 anos, sendo uma delas o papel que a política externa tem na estrutura nacional como instrumento importante para o projeto de desenvolvimento; e a outra o papel institucional do Ministério das Relações Exteriores que confere a estabilidade e garante a continuidade da política externa brasileira (LIMA, 2004).

Nesse ponto, acreditamos ser possível estabelecer uma ligação com o objeto de pesquisa deste estudo. A temática energética tem vínculo estreito com a questão do desenvolvimento, o que permite inserir o tema na agenda de política externa que, por sua vez, é “instrumento importante para o projeto de desenvolvimento” nacional. Já no que concerne ao papel do MRE, acreditamos que a institucionalização do tema nesse Ministério contribui para se estabelecer uma tradição diplomática, gerando estabilidade e fortalecendo a posição brasileira ante a comunidade internacional.

Munido da estabilidade da política externa, estabilidade democrática, perspectiva de crescimento econômico e instituições firmes e solidificadas, o país pode seguir na empreitada de inserção do Estado no contexto das “Estruturas Hegemônicas”, como se refere Samuel Pinheiro Guimarães aos países desenvolvidos. Para Guimarães, no livro *Quinhentos anos de Periferia*, o Brasil deve ser compreendido como um “Grande Estado Periférico”, cujo objetivo estratégico seria participar das estruturas hegemônicas de forma soberana e não subordinada, ou mesmo reduzir o grau de vulnerabilidade diante da ação das grandes estruturas. (GUIMARÃES, 2007: p. 135).²¹

De tal modo, a proposta de redução das vulnerabilidades sustenta-se na luta pela promoção do desenvolvimento e na tentativa de alcançar o domínio e o controle de tecnologias de ponta que promovam os Estados Periféricos a uma posição de destaque no sistema internacional. Bem se vê que o tema do desenvolvimento estará constantemente vinculado à política externa de acordo com essa perspectiva.

Nossa hipótese é que o Brasil busca uma inserção internacional mais afirmativa, ou seja, o país está tentando ganhar visibilidade como potência emergente aspirante a uma posição de destaque no cenário internacional tanto em relação aos países desenvolvidos, como no caso dos países em desenvolvimento ou os de Menos Desenvolvimento Relativo.²² Acredita-se que a posição de destaque no sistema internacional estaria diretamente vinculada à liderança desses dois últimos blocos, com vistas a uma maior participação nas discussões e decisões de temas de política internacional que importam a esses Estados.

Nesse sentido, a formação de coalizões com países que possuem os mesmos interesses, tal o caso do G-4 (Brasil, Alemanha, Japão e Índia), do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e do BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China), no intuito de negociar posições diante das negociações globais. Desse modo, a inserção internacional do Brasil ocorre de maneira

²¹ Pinheiro divide o sistema entre países centrais e periféricos, de maneira que dentre os periféricos existem os grandes e os menos expressivos.

²² Utilizaremos a terminologia “menor desenvolvimento relativo” para fazer referência aos Estados tidos como subdesenvolvidos.

múltipla em várias frentes, dentre as quais, como tentaremos comprovar, a energia figura com destaque.

1.1 O Brasil “na moda”

Atualmente, ao debater temas de política internacional, é raro não se lançar como pauta na discussão a dimensão alcançada pelo Brasil no sistema. É comumente aceito dizer que o tema Brasil “está na moda”, ou seja, que o país está inserido dentro das temáticas relevantes que norteiam as atuais Relações Internacionais e que, desse modo, torna-se inevitável a curiosidade e a busca por informações a respeito do Brasil. De fato, o país desperta interesses na comunidade internacional, seja no setor ambiental, no econômico, no energético ou em outros como o esportivo.

O Brasil tem se apresentado como força emergente na condução de assuntos da agenda internacional, a exemplo da continuidade da Rodada Doha, da reforma de Instituições Internacionais como Conselho de Segurança do ONU e o Fundo Monetário Internacional (FMI), das mudanças climáticas, bem como na alteração na matriz energética mundial, o que atrai a atenção de muitos países emergentes e desenvolvidos, ampliando a agenda de atuação externa do país tanto em termos geográficos quanto temáticos, pois apesar do foco no desenvolvimento da América do Sul, o Brasil não deixou de fortalecer suas relações com países africanos, árabes e europeus, por exemplo.

O que também deve ser considerado, diante desse contexto, é a construção da imagem do próprio presidente Lula e de sua equipe do Ministério das Relações Exteriores como agentes da política internacional. Lula foi colocado como figura emblemática na condução das Relações Externas do país. A visibilidade do Presidente do Brasil foi observada até mesmo de maneira coloquial pelo Presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, que, em momento de informalidade durante almoço da reunião de líderes do G-20 (grupo de países desenvolvidos e em desenvolvimento), em Londres, se dirigiu ao colega com a frase: “Esse é o cara” e completou dizendo ser Lula o político mais popular do mundo.

Dentre os exemplos possíveis que denotam a valorização da imagem do presidente Lula no cenário internacional é possível citar que, em 2009, ele foi homenageado pela UNESCO (*United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization*), em função das “ações pela paz e justiça social”; e pela Chatham House, sede do *Royal Institute for International Affairs*, do Reino Unido, por sua “atuação em políticas social e econômica”. O Presidente foi eleito pela instituição inglesa como o Estadista do Ano em virtude da liderança

que o Brasil exerce na América Latina como força estabilizadora das relações entre os países das regiões.

As homenagens a Lula na imprensa internacional, no ano de 2009, também denotam a valorização da imagem do presidente. O jornal francês “Le Monde”, afirmando ter a pretensão de ser um periódico de renovação e esperança, escolheu Lula como a personalidade do ano. Já o espanhol “El País” também elegeu Lula a personagem do ano, deixando a cargo do presidente espanhol José Luis Rodriguez Zapatero a redação do texto sobre Lula, no qual ele foi qualificado de “o homem que surpreende o mundo”. Em janeiro de 2010, Celso Amorim recebeu, por Lula a homenagem conferida a ele pelo Fórum Econômico Mundial.

O Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, não fica fora das observações internacionais acerca da Política Externa Brasileira, como mostra reportagem da Foreign Policy de julho de 2009, intitulada “*The world’s best foreign minister*” ou O melhor ministro das relações exteriores. Desconsiderando críticas a favor ou contra o modelo de atuação externa adotado pelo Brasil no governo Lula, podemos afirmar que o país ganhou maior visibilidade e participa de maneira mais afirmativa na condução dos temas da agenda internacional.

A presença mais afirmativa do Brasil no contexto internacional pode ser observada na atuação do país em organizações e coalizões internacionais. Nesse sentido, vale ressaltar o discurso do Presidente Lula durante a 64ª Assembléia Geral das Nações Unidas, durante a qual, além de defender fortemente reformas nos órgãos da instituição, para que os mesmos passem a refletir a nova ordem internacional e não mais a ordem do pós-Segunda Guerra, o Presidente destacou a importância dos países desenvolvidos em assumirem seus compromissos em relação à crise financeira e às mudanças climáticas, enfatizando que o Brasil fez e faz sua parte.

Durante esse discurso, o Presidente ressaltou que há a necessidade de se construir uma nova ordem internacional mais sustentável, multilateral, menos assimétrica, livre de hegemonismos e com intuições democráticas. Esse discurso revelou a busca brasileira por um sistema no qual o país possa angariar mais posições e passar a participar das decisões que norteiam a política internacional.

Nessa nova ordem internacional defendida pelo Presidente, destaca-se a necessidade de Reforma do Conselho de Segurança da ONU, garantido ao Brasil uma cadeira de membro permanente. Nesse sentido, o país tem empreendido uma forte campanha internacional em prol de obter apoio para a consecução de seu objetivo.

Esse empreendimento brasileiro começa a gerar frutos, como podemos observar nas

conquistas, não só do governo brasileiro, mas da comunidade de países em desenvolvimento. Organismos como o G-8 (grupo que reunia as sete maiores economias do mundo mais a Rússia) foi substituído pelo G-20 como instância internacional para se discutir o setor econômico, agrupando as outras 11 maiores economias do mundo e a União Européia. Essa reforma garantiu ao Brasil um lugar nas principais negociações econômicas internacionais.

Outras instituições que estão em processo de reforma e podem dar ao Brasil maior participação na comunidade internacional são o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD). Está havendo aumento na representatividade e participação dos países emergentes no processo de decisão do FMI e BIRD, na tentativa de fazer com que essas instituições possam representar a nova ordem internacional e não mais, somente, a ordem do pós II Guerra Mundial, quando foram criadas. O Brasil, nesse contexto de mudança tornou-se credor do Fundo, passando a emprestar para o FMI. Além disso, o país conseguiu, juntamente com China, Índia e Rússia, a capacidade de poder de veto nas decisões de empréstimo do FMI.²³

Portanto, nas mudanças que já ocorrem, o país colocou-se dentre as principais forças e mostrou sua capacidade de assumir compromissos. A ocorrência da crise financeira internacional no segundo semestre de 2008 foi um fator que impulsionou as reformas nas instituições internacionais, porém tais reformas já se mostravam necessárias para dar nova representação aos organismos, no intuito de que estes pudessem refletir a nova realidade das relações internacionais contemporâneas.

Observa-se que os países que participaram da negociação para angariar maior participação no FMI são os mesmos do chamado BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). A sigla BRIC foi criada pelo economista Jim O'Neill, chefe de pesquisa em economia global do Goldman Sachs. Em 2001, em uma pesquisa realizada para sua entidade, o economista indicou os países que teriam um crescimento importante nos anos seguintes. Na época em que foi lançado o termo, muitos desconfiaram da capacidade do Brasil de fazer parte desse grupo, contudo, hoje, o país mostra o contrário.

Em relação aos BRICs, o Brasil possui algumas vantagens que podem significar atrativos para investimentos internacionais, dentre elas, destaca-se uma relação amistosa e afirmativa com os Estados Unidos, o fato de não ter a característica militar e belicosa da

²³ Para participar da elite do FMI o Brasil teve de aumentar em mais de US\$ 4 bilhões a sua contribuição para o *New Arrangements to Borrow* (NAB) ou novo modelo financeiro dos acordos de empréstimo. A contribuição brasileira passa, agora, a US\$ 14 bilhões. O NAB é um pool de reservas montado pelos países para reforçar a capacidade financeira do FMI. Cf. O Estado de S. Paulo, 26 nov. de 2009. Economia B9.

Rússia, não ter as mesmas intensas demandas internas da Índia e ser um regime democrático, ao contrário da China totalitária.

Outras áreas de atuação dessa mobilização brasileira por uma inserção internacional mais afirmativa estão representadas na busca do país pela finalização da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio, na atuação do país em coalizões como IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), na missão de paz da ONU conduzida pelo Brasil no Haiti e na busca por manter sua posição de destaque com país líder do bloco Sul-americano.

Não é somente na condução de questões políticas e econômicas que o Brasil ganha visibilidade. O setor esportivo tem servido como a alavanca para impulsionar a imagem do país. No ano de 2008, o Brasil foi eleito para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2014, tendo o Presidente Lula como um dos espectadores da reunião que anunciou a escolha do Brasil como país sede.

Do mesmo modo, no ano de 2009, a cidade do Rio de Janeiro, concorrendo com outras três cidades (Tóquio, Chicago e Madri), foi eleita para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, contando, novamente, com a presença e discurso do Presidente Lula, o qual buscou enfatizar a representatividade da América do Sul via Brasil e da necessidade de atrair investimentos para o país. Ao alcançar essas duas metas, o Brasil demonstra a credibilidade que a comunidade esportiva internacional deposita na capacidade do país de cumprir as metas estabelecidas e concretizar a realização dos eventos. De tal modo, cresce o interesse de pessoas e países para com o Brasil, que passa a ser visto como um emergente em destaque.

Para que possamos melhor compreender a atual circunstância, interessa-nos ressaltar alguns pontos acerca da atual política externa brasileira. O primeiro deles é o ativismo ou a militância internacional do país para angariar a posição que desfruta. Esse ativismo expressa-se através de um engajamento como militância. Isto significa que o Brasil alcançou maior participação nas relações internacionais, tanto das negociações, propondo-se inclusive a intermediar conflitos como o do Oriente Médio, quanto das atividades em si, como o envio de forças de missão de paz para o Haiti. O país, além de manter sua ativa participação, aumentou seu engajamento.

No que concerne ao Oriente Médio, é possível observar uma tentativa brasileira de aproximação com os países da região. No ano de 2009, o presidente Lula assinou acordos de cooperação com a Arábia Saudita, recebeu o presidente de Israel, Shimon Peres, o presidente da Autoridade Nacional Palestina, Mahmoud Abbas e o presidente do Irã Mahmoud Ahmadinejad.

No caso desta última visita, é possível observar a tentativa brasileira de fomentar um diálogo entre os iranianos e os países ocidentais, especialmente acerca da questão nuclear. A visita de Ahmadinejad gerou críticas ao governo brasileiro, principalmente porque Lula, com o ato, legitimou o resultado da eleição iraniana, a qual, para a maior parte do mundo, foi fraudulenta. Outro impasse foi criado com a comunidade judaica, pois o presidente iraniano já chegou a negar o holocausto nazista.

Nota-se, entretanto que a opção pelo aumento e fortalecimento das relações com países em desenvolvimento não exclui da pauta de negociações brasileiras países como os Estados Unidos, o Japão e o bloco da União Européia. O país pratica uma diversificação de parcerias, buscando oportunidade para ser o porta-voz dos países em desenvolvimento diante dos desenvolvidos.

Essa nova visibilidade que o Brasil tem ganhado é reconhecida pela imprensa internacional, como já afirmamos. Uma das edições da Revista britânica *“The Economist”*, de novembro de 2009 traz como título: *“Brazil takes off”*, ou o Brasil Decola, ilustrada com a imagem do Cristo Redentor impulsionado por um foguete. A revista enfatiza que o país conseguiu conciliar crescimento econômico, baixa inflação e democracia, mas a reportagem não deixa de apontar as fragilidades do sistema brasileiro, tal qual a problemática social e a corrupção.

É necessário notar que, apesar dessa relevância do Brasil no cenário internacional, o país enfrenta graves problemas internos. Apesar do crescimento econômico e da recuperação em relação à crise financeira, o Brasil tem dificuldades para impulsionar o desenvolvimento social da nação, especialmente nos setores da saúde, da segurança, da educação e do combate à corrupção. Além dos problemas sociais, os escândalos de corrupção prejudicam a imagem do país no exterior e causam dificuldades para aumentar a credibilidade em relação a investimentos.

Apesar destas questões, o Brasil é tido como um emergente que está deixando de ser o “eterno país do futuro” para atuar como força de relevância no sistema internacional, o que fica comprovado por situações como a concessão pela agência Moody’s (a qual classifica riscos financeiros) do grau de investimento ao país, o que significa um aval sobre a confiabilidade dos papéis brasileiros. A Standard & Poor's já tinha concedido essa mesma classificação ao país em abril de 2009.

Faz-se necessário ressaltar, entretanto, que o atual momento, pelo qual passa o Brasil é reflexo de um processo econômico e político que permitiu a estabilização da democracia e a solidificação de políticas macroeconômicas, especialmente no controle da inflação, as quais

tiveram início na primeira metade da década de 90. Fazemos referência a esses fatos para apontar que o governo Lula, além de ter promovido suas políticas autênticas, também colhe os frutos de políticas implementadas em outros governos.

No que concerne à questão energética, o Governo Lula conta com uma estrutura previamente definida, afinal, não fosse a criação da Petrobrás, no início da década de 50, seu o investimento em tecnologia; e a criação do Pró-álcool na década de 70, dificilmente o país poderia gozar de tamanha vantagem comparativa em relação à segurança energética. Portanto, o presidente Lula consegue colher os frutos de investimentos oriundos de governos anteriores.

Nesse contexto de maior visibilidade internacional, o Itamaraty intensificou sua atuação no setor energético, como o promotor de acordos entre o Brasil e diversos países, buscando promover a inserção das empresas brasileiras do setor energético no exterior, seja a Petrobrás, sejam as produtoras de etanol. O etanol e o petróleo são ferramentas que ajudam a iniciar aproximações e estimular o relacionamento do Brasil com diversos Estados e blocos, dentre eles Estados Unidos e União Européia, pois enquanto realiza uma política de aproximação com os países do sul, o país tenta se tornar um elo destes com as potências.

Dessa maneira, atuando entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, entre crises políticas e tentativa de mediação de conflitos armados, o Brasil tenta se inserir no sistema internacional de maneira ativa, buscando conciliar interesses em conflito e ocupar um lugar entre os tomadores de decisão. Acreditamos que, dentre as várias frentes de atuação do governo para impulsionar essa nova fase de inserção internacional, encontra-se a questão energética. Esta seria uma das variáveis estratégicas da política externa do governo Lula para alcançar o objetivo almejado de fazer do país uma potência emergente.

2. Características Gerais da Política Externa do Governo Lula

A emergência do Brasil como nova força no sistema internacional não é um êxito que se possa atribuir exclusivamente ao governo Lula. O Brasil passa por um processo de inserção internacional diferenciado desde a década de 70 e, especialmente, após o fim da Guerra Fria, buscando maior afirmação e presença na América do Sul e no mundo, o que fica evidente na tentativa de criar mecanismos de cooperação e integração regional e multilateral.

O Brasil, considerado como uma potência emergente, atingiu esse patamar por conta do processo de inserção internacional vivido pelo país desde a década de 70, notadamente, quando foram implementados, de fato, os princípios de autonomia e universalização. Sem a opção por uma política externa de defesa dos interesses nacionais e pela diversificação de

parcerias, o Brasil ainda estaria vinculado a estratégias comerciais e econômicas das grandes potências, sem capacidade para liderar países que lutam pela redução do protecionismo e abertura do mercado para seus produtos agrícolas nos países desenvolvidos.

Na visão de Hirst e Lima, a aspiração brasileira de alcançar o reconhecimento internacional apresenta-se vinculada ao crescimento do que convencionalmente chamamos de *Soft Power*,

Brazil's desire to influence international rules and regimes and to be considered a major player has been understood principally in terms of its soft power: it has consistently eschewed the development of hard power, and especially of military power. Rather, its claim to greater influence has been associated with other classical power attributes, such as territory, population and economic profile. Its location in a relatively peaceful regional environment, the early settlement of its territorial demands and border disputes, and its consequent position as a status quo power within the region also help to account for its aspiration to what one might call a middle ground international role. (HIRST e LIMA, 2006: p.21).

Desse modo, compreende-se a atitude diferenciada do Brasil em relação aos demais países do BRIC, por exemplo, os quais têm sua presença internacional fortalecida, também pelo *hard power*. Rússia, China e Índia são potências nucleares, de modo que a Índia sequer faz parte do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. A China ostenta imenso poderio militar e a Rússia, além do passado histórico da Guerra-Fria, ainda permanece como uma importante potência em termos militares. Em relação a esse contexto, cabe uma observação relacionada à temática energética.

O Brasil passou a adotar medidas para fortalecer materialmente suas forças armadas, adquirindo equipamentos e aumentando o patrulhamento nas áreas próximas ao pré-sal (TOMAZELA, 2009). O Programa de defesa do litoral brasileiro foi realizado em área onde se concentram as grandes jazidas de petróleo e gás recém descobertas. Todavia, o aumento da força militar não afeta a importância do *soft power* brasileiro para sua política externa.

Assim, diante desse contexto de retomada de princípios e inserção internacional afirmativa, é importante compreender o espaço ocupado pela política externa do governo Lula, lembrando ser a Política Externa uma política externa de Estado e não de governo.

2.1. Uma Política de Estado

A Política Externa, como uma política de Estado apresenta rupturas e continuidades em relação aos sucessivos governos. Esse ramo da política nacional, ao ser uma política pública, espelha atitudes e percepções dos governos vigentes. Tais percepções não devem estar em contradição com os princípios gerais da política externa do país, devendo ser uma

maneira de transformar esses princípios em diretrizes políticas como afirma o Ministro Celso Amorim. Muitos desses princípios estão, inclusive, na própria Constituição de 1988, na Carta da ONU e nos documentos internacionais assinados pelo país. As diretrizes de cada governo, carregadas de ideologias e percepções acerca da realidade internacional são um maneira de implementar a Política Externa.

Como já ressaltamos, o Política Externa brasileira apresenta estabilidade na afirmação de seus principais objetivos, e também na manutenção dos princípios gerais que a regem. Essa política apresenta uma linearidade em suas características principais desde o surgimento da Política Externa Independente. Entretanto, é possível notar alguns momentos de oscilações, Miyamoto e Cardozo ressaltam que,

Pautada pelo interesse nacional e conduzida por uma instituição sólida como o Itamaraty, a política externa brasileira expressa uma regularidade que não excede aos princípios de recurso de solução pacífica de controvérsia, a defesa da não-intervenção e autodeterminação dos povos e a ênfase na busca do desenvolvimento nacional. Contudo, as inflexões e as mudanças ocorrem por existirem outros fatores que compõem o conjunto da dinâmica política: o contexto internacional correspondente ao período da formulação dos objetivos condutores da política externa e os elementos internos que envolvem o regime político e características político-partidárias (ideológicas) do governo. (CARDOZO E MIYAMOTO, 2009: p.2).

No que concerne às políticas de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva é possível observar rupturas e continuidades. Oliveira aborda os comentários críticos de Amado Cervo,

Da era Cardoso para Lula, o Brasil evoluiu de uma aliança estratégica com o Ocidente, feita de subserviência decisória e de ilusão kantiana, para o universalismo de ação, feito do jogo duro e realista das relações internacionais. O Brasil de Lula molda sua política exterior pelo paradigma do Estado logístico, imitando o comportamento dos grandes.²⁴ (OLIVEIRA, 2005: p.257).

Essa observação nos leva a considerar que o governo Lula empreendeu uma política externa voltada ao interesse de posicionar o Brasil entre os grandes. Alertamos, porém que, sem a estrutura econômica e de estabilização democrática recebida pelo governo Lula, o país não teria as condições necessárias para impulsionar a inserção internacional e alcançar a dimensão atual.

²⁴ Amado Cervo apresenta 3 tipos de Estado, o desenvolvimentista, de características tradicionais; o normal, e o Estado logístico, que é o que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. OLIVEIRA, Op cit., p.257.

O governo de Fernando Henrique, dentre os vários objetivos, focou-se no controle inflacionário e na necessidade de entregar o governo para um presidente eleito diretamente pelo povo, o que não ocorria desde a posse de Jânio Quadros, dado o longo período de regime militar e o impeachment do Presidente Collor.

De todo modo, analistas tendem a afirmar que, apesar da estabilidade da política externa brasileira, o governo Lula representou um período de inauguração de uma nova fase:

Although many commentators have noted the long-term stability of Brazilian foreign policy, there is no question that, since the inauguration of the Lula administration in January 2003, change has predominated over continuity. The inclusion of the social agenda as a major topic of foreign affairs was one of the first and most important innovations. In addition, Brazil has come to lay much greater emphasis on the need for both the conceptual revision and the practical reform of major multilateral institutions, especially the UN, and has expressed particular concern over the unequal distribution of power and wealth within such institutions and the distortions that the existing framework imposes. (LIMA E HIRST, 2006: p.22).

A ênfase dada à questão do desenvolvimento também é observada como importante componente do governo Lula, servindo como um dos parâmetros para diferenciá-la da anterior, utilizando o argumento de que o tema do desenvolvimento foi reincorporado à política externa. É necessário observar que a questão do desenvolvimento, desde meados da segunda metade do século XX, sempre esteve presente como meta da política externa brasileira, entretanto a forma de alcançá-la foi sendo alterada de acordo com cada governo, conforme Vigevani e Cepaluni sobre Lula e FHC ²⁵:

Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes, desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política. (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007: p.3).

²⁵ “Algumas diretrizes do “Pragmatismo Responsável” de Geisel (1974-1978), tais como afirmar autonomia em relação às grandes potências e ampliar laços com países do Sul, tanto bilateralmente como em instituições internacionais, são retomadas pela política externa do governo Lula da Silva”. Cf, VIGEVANI e CEPALUNI. Op Cit., p.18.

Esses autores ressaltam que a política externa de Lula da Silva mantém a diretriz com foco no desenvolvimento econômico, preservação da autonomia do país e busca por inserção internacional. Há uma atitude mais enfática no sentido de promover a imagem de liderança do Brasil, buscando posição de destaque perante seus vizinhos e os países desenvolvidos. É nessa ênfase ao desenvolvimento que procuraremos vincular a questão energética, pois com o discurso de buscar promover o desenvolvimento em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, o Brasil tem incentivado a produção de etanol em várias dessas regiões, com o intuito de criar a oferta e a demanda necessárias para promover a commoditização desse produto.

Cardozo e Miyamoto ressaltam que a política externa associada ao desenvolvimento nacional passou a ser fundamentada na busca do interesse nacional. Desse modo, o interesse nacional brasileiro está voltado para a questão do desenvolvimento, o qual serve de justificativa para os empreendimentos brasileiros no exterior. A atuação pragmática da política externa fundamenta-se no sentido de alcançar êxito nesse empreendimento rumo ao desenvolvimento nacional e consegue, dessa maneira, ser legitimada pela sociedade.

Desse modo, podemos indagar se a política externa de Lula tem retomado princípios centrais da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável, buscando a diversificação de parcerias, a ênfase nas relações sul-sul, a tentativa de consolidar o multilateralismo e o foco no desenvolvimento como núcleo do interesse nacional.

Na visão de Cardozo e Miyamoto, o Pragmatismo Responsável de Geisel auxilia analiticamente a compreensão acerca da preferência do governo Lula por acordos com países em desenvolvimento, porquanto aquela política buscava afirmar a autonomia em relação ao eixo Leste-Oeste e definir e ampliar laços com países do sul, dando ênfase ao desenvolvimento nacional.

O governo Lula, ao mesmo tempo em que busca autonomia em relação aos países desenvolvidos, aumenta suas relações com países africanos, árabes e latino-americanos. Para o governo brasileiro é importante fazer do país uma ponte entre o mundo desenvolvido e os países em desenvolvimento, negociando tanto com a União Européia, quanto com o Angola e Venezuela, por exemplo. No que concerne à Política Externa Independente, essa tinha como meta alcançar mais autonomia na inserção internacional do Brasil, o que também observamos na política externa de Lula.

Desse modo, sendo uma política externa voltada para os interesses nacionais e pragmática na articulação de suas relações, a política externa brasileira do governo Lula mantém princípios basilares da atuação internacional do Brasil, retoma diretrizes históricas da

década de setenta, influenciada pelo contexto internacional e pela visão de mundo de seus formuladores, alterando algumas diretrizes em relação ao governo anterior.

2.2. Cooperação Sul-Sul

A estratégia da política externa brasileira de autonomia em relação aos países desenvolvidos e a busca por diversificação de parcerias ganhou contornos práticos na ênfase dada à cooperação sul-sul. Entretanto, ressalta-se que, apesar da dimensão dada a essa política no atual governo, as raízes desse tipo de cooperação encontram-se na década 60, especialmente com o surgimento do G-77, grupo de países que buscava autonomia em relação à política Leste-Oeste, no qual o Brasil exerceu importante papel de liderança. Atualmente, a articulação dos países do sul apresenta-se com objetivos distintos, diante de uma nova realidade internacional, voltada para temas econômicos, comerciais e de tentativa de reformas em instituições internacionais, para que essas possam refletir a nova ordem e não mais o panorama de 1945.

Na visão de Altemani de Oliveira, no atual momento das relações internacionais, o que se busca é a formação de um processo de Cooperação Sul-Sul com o propósito de discutir temas de interesse mútuo dos países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos. Salienta-se que a Cooperação Sul-Sul não se apresenta como um movimento em oposição ou repulsa aos países desenvolvidos. Esse movimento consiste em uma possibilidade de estratégia de posicionamento comum nas negociações dos diferentes fóruns multilaterais. (OLIVEIRA, 2006: p.191).

O início da formulação da cooperação sul-sul no Brasil, após as tentativas de inserção na década de 60 e 70, remonta ao governo de Itamar Franco, na primeira metade da década de noventa, a partir de 1993. De acordo com a visão de Soares de Lima, o Brasil estava buscando, dentro da nova ordem que se configurava, beneficiar os países do sul e atuar no contexto regional com uma perspectiva de hegemonia. (GOMES SARAIVA, 2007).

A estratégia do governo de Itamar estava voltada para a reinserção do Brasil no sistema internacional no contexto da reconfiguração da política Norte-Sul. Nessa época, é retomada com maior ênfase a campanha brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e fortalecida a articulação brasileira por uma integração sul-americana.

No governo de Fernando Henrique permaneceu a empreitada brasileira rumo à reinserção do país na nova ordem internacional. Nesse sentido, a política externa do país

esteve voltada, especialmente, para a adesão a regimes internacionais e estabelecimento de acordos comerciais tanto no âmbito multilateral (OMC), quanto bilateral, estabelecendo parcerias estratégicas.

A retomada, com mais ênfase, dos princípios de cooperação sul-sul pelo governo Lula não se desvinculou dos princípios centrais da política de Itamar, especialmente, porque Celso Amorim foi Ministro das Relações Exteriores de ambos os governos. No atual governo, é possível observar a retomada da divisão norte-sul e a tentativa de colocá-la em pauta na agenda internacional. Atrelada a esse contexto, tem-se o discurso de promoção do desenvolvimento, a necessidade de acabar com a miséria e as mazelas sociais que assolam a humanidade.

As iniciativas de cooperação sul-sul levadas adiante nos marcos da política externa brasileira desde 1993 ocupam em tempos recentes um papel cada vez mais relevante no arco das ações internacionais do país. Este movimento é decorrente da nova conjuntura internacional multilateral dos anos 90, do tipo de inserção internacional do país, assim como da ascensão, dentro do Itamaraty, da corrente autonomista da diplomacia brasileira (GOMES SARAIVA, 2007: p. 58).

De qualquer forma, para Altemani de Oliveira,

Independentemente das discussões sobre o momento inicial das tendências da política externa brasileira de relacionamento com os países em desenvolvimento, aí incluídos os também denominados emergentes, como a China, a Índia, a África do Sul e a Rússia, não há dúvidas de que os governos de Fernando Henrique e Lula, mantendo as propostas de universalização da política externa, privilegiam de maneira especial o contato com estes países. (OLIVEIRA, 2006: p. 190).

O Brasil fortaleceu parcerias com diversos países, muitas delas no setor energético. O país aderiu a grupos de trabalho em organizações internacionais, os quais são compostos por Estados com interesses afins. Do mesmo modo, aumentou sua participação em coalizões como Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). Contudo, ressalta-se que, apesar da importância dada à cooperação sul-sul pela política externa de Lula, na prática, os avanços ainda são incipientes. Embora o país tenha alcançado bons resultados em suas negociações bilaterais, nos fóruns multilaterais, os resultados ainda são pouco consideráveis.

Na Rodada Doha da OMC, por exemplo, os países ainda não chegaram a acordo sobre a liberalização do comércio. Em relação ao Fórum IBAS, faltam resultados concretos para que se possa afirmar o êxito do grupo. No que concerne à reforma das Nações Unidas, esta permanece indefinida. Entretanto, cabe ressaltar que a busca por fortalecimento das negociações multilaterais na cooperação sul-sul são acompanhadas da consciência por parte

do Brasil de que, tanto ele quanto os emergentes, apresentam capacidade de influenciar, mas não de decidir.

Não podemos, todavia, pautar a análise da cooperação sul-sul esperando resultados imediatos, posto que essa se desenvolve em um processo de articulação e negociações, visando os fins pragmáticos da política externa brasileira. Assim, já podemos afirmar que os desdobramentos da política internacional em 2009 apontam para uma relativa modificação em benefício dos países em desenvolvimento. Desse modo, as conquistas na reforma do FMI e do G-20 denotam a importância da articulação dos países do sul. Nesse âmbito de negociações, o país está adquirindo hipoteticamente uma relativa possível maior capacidade decisória, o que deverá ainda ser testado.

Como importante exemplo da atuação brasileira no âmbito da cooperação sul-sul, é possível citar o Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), que tem como objetivo fortalecer os três países nas negociações internacionais, especialmente na busca pela reforma das Nações Unidas, além de buscar promover a cooperação técnica em diversas áreas.

O Brasil, juntamente com a Índia, lidera os países em desenvolvimento nas negociações da Rodada Doha, formando o G-20, grupo que reúne países em desenvolvimento na busca pela liberalização do comércio internacional. Nesse sentido, Brasil e Índia formaram, junto com os Estados Unidos e União Européia, o G-4, grupo que empreende negociações para encontrar uma saída para a Rodada Doha.²⁶

As relações com a África, a China e a Rússia, também expressam a dimensão da cooperação sul-sul. Os BRICs também são uma expressão do empreendimento brasileiro nesse clube de emergentes. Nesse contexto, podemos considerar como parceiros estratégicos nas relações internacionais brasileiras contemporâneas países como África do Sul, Índia, China e Rússia.

O pragmatismo da política externa brasileira e o regime de *apartheid* na África do Sul - que imprimia discriminação social em relação aos negros do país - dificultou o aprofundamento de uma parceria entre ambos durante muito tempo, contudo o fim do regime de discriminação no início da década de 90 e a retomada da estratégia de cooperação com países do sul empreendida pelo Brasil, permitiu o fortalecimento das relações e a busca por interesses comuns que justificassem a cooperação em âmbito bi e multilateral. No campo multilateral a relação entre os países está pautada nas discussões acerca da Reforma da ONU e

²⁶ Ao tratar do G-20, faz-se necessário diferenciar o G20, com o tema agrícola na OMC, e o G20 econômico-financeiro, ou ainda correspondendo ao G8, agora ampliado.

da OMC, além da cooperação no Fórum IBAS. Já no que diz respeito às relações bilaterais, houve acentuado crescimento do comércio entre os dois países na década de 90.

A África, especialmente a subsaariana, tornou-se uma região de interesse estratégico para a política externa brasileira. No governo Lula, o número de embaixadas do Brasil na África aumentou significativamente. Dentre as várias razões para a aproximação entre o Brasil e o continente africano, é possível apontar questões técnicas, culturais e políticas. Segundo Cardoso e Miyamoto,

A aproximação com o continente africano desperta algumas interpretações, pois na maioria são países pobres e com regimes instáveis. Além do reconhecimento de uma política de solidariedade por parte do governo, vislumbram-se políticas de cooperação e ampliação de relações econômicas, associado ao fator político de apoio por parte destes países à candidatura do ao Brasil assento permanente do conselho de Segurança da ONU. Marco Aurélio Garcia, assessor internacional do Presidente Lula, dimensiona as características da África que vão desde problemas humanitários, como a AIDS, a potencialidade em recursos naturais e a parceria estratégica com a África do Sul, lembra do apoio aos países africanos, notadamente os de colonização portuguesa, na política externa nos anos sessenta sobre a gestão de Geisel e estabelece uma comparação sobre aquele momento e o atual papel da África na agenda externa do governo Lula. (CARDOZO e MIYAMOTO, 2009: p.18).

Ainda no que concerne à África, é possível salientar que a aproximação da China e da Índia com os países africanos afeta o papel que o Brasil desempenha no continente negro. A maior presença de projetos chineses e indianos na África reforça a retomada da presença brasileira na região. O Brasil, assim como China e Índia, busca parcerias políticas com os países africanos com o objetivo de apoio político nos diferentes Fóruns multilaterais.

O Brasil e a África têm laços culturais e históricos, além da proximidade geográfica, há, também, o interesse brasileiro em conseguir apoio dos Estados africanos na empreitada rumo ao assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como em diversas outras questões de interesse comum. Outro interesse brasileiro está na possibilidade de diversificação das exportações e na promoção de acordos de cooperação entre economias complementares.

No que concerne às relações com a China, em 1993, o Primeiro Ministro Chinês, Zhu Rongji, cunhou o termo parceria estratégica, a qual, segundo Altemani de Oliveira concentra-se em dois campos de atuação: o da cooperação científico-tecnológica e o do plano político-estratégico. Essa parceria estratégica não se insere nas questões econômicas e comerciais, o que não significa que esses países não mantenham relações nesse sentido. Ao contrário, o Brasil apresenta-se como um país fornecedor de minérios e produtos agrícolas em troca de manufaturados. Obviamente que não podemos reduzir o rol das relações econômico-

comerciais entre Brasil e China a esse sentido, entretanto, salienta-se que essas estão em processo de ampliação e um exemplo é a viagem realizada pelo Presidente Lula a China em 2009, quando foram firmados acordos, inclusive com a Petrobrás.

As relações do Brasil com Rússia e Índia também passam por um processo de ampliação em virtude dos interesses comuns que aproximam os países. No que concerne aos países desenvolvidos, o governo brasileiro tem empreendido ações no sentido de estabelecer parcerias estratégicas e ampliar a agenda de negociação com países europeus e os Estados Unidos. O principal objetivo do Brasil, nesse caso, é conseguir negociar no mesmo nível que as potências, atuando como uma voz do mundo em desenvolvimento entre os grandes.

2.3. Diplomacia da Solidariedade

Ainda no âmbito das relações sul-sul, a política externa brasileira é caracterizada como Diplomacia da Solidariedade. Esse termo se aplica, principalmente, às relações do país na integração da América do Sul. A solidariedade expressa-se em uma atitude de integração que busca superar assimetrias, ela corresponde ao interesse nacional de longo prazo, podendo não corresponder ao interesse de um determinado setor nacional de curto prazo, mas corresponde ao interesse do país de longo prazo.

A principal característica da Diplomacia da Solidariedade, conforme Celso Amorim, é afirmar que o preço a se pagar ao renunciar de um pequeno interesse específico a curto prazo é muito menor que o preço a se pagar por uma situação de desestabilidade. Por isso, o desenvolvimento de todos os países da região interessa ao Brasil. A solidariedade não é, senão, a visão do seu próprio interesse nacional em longo prazo.

Essa atitude brasileira justifica-se a fim de evitar que o crescimento do país seja visto como ameaça entre os vizinhos. A presença do Brasil na América do Sul já pode parecer um sub-imperialismo para os países da região, os quais agem contra os interesses do Brasil quando empreendem atos nacionalistas. Portanto, o preço a ser pago pela aspiração de manter a liderança regional e a prática da diplomacia da solidariedade faz com que o país tenha que ceder em várias questões para manter as alianças que possui com os países locais e evitar um desequilíbrio na relação com os vizinhos.

Como exemplo de situações nas quais o Brasil precisou ceder, temos: o caso boliviano, quando presidente Evo Morales tomou duas refinarias da Petrobrás e cancelou os contratos com a empresa brasileira, aumentando o preço do gás. O governo boliviano nacionalizou, em maio de 2006, as reservas de gás e de petróleo, ocupou militarmente as duas

refinarias da Petrobrás e mudou os contratos. O Brasil aceitou o aumento no preço do gás e renegociou o contrato.

O Paraguai também é um exemplo; o caso paraguaio está relacionado à Usina de Itaipu. O presidente do Paraguai, Fernando Lugo conseguiu fazer com que o Brasil pagasse mais pela energia de Itaipu. Ouve uma renegociação do tratado firmado entre os dois países e que vale até 2026. O Paraguai alegou a necessidade de atentar para a soberania energética de seu país e transmite para a população a percepção de tratamento injusto por parte do governo brasileiro. Em 2007, o jornal Paraguaio ABC Color cunhou o termo “imperialismo brasileiro”. (SANTA’ANNA, 2009).

Há ainda situações de concessão por parte do Brasil na Venezuela, Argentina e Equador. Na Argentina, em 2004, o governo impôs severas barreiras à entrada de eletrodomésticos brasileiros. Há, também, os problemas em relação às tarifas de importação que dificultam o comércio entre os dois países.

No Equador, Rafael Correa expulsou a empresa brasileira Odebrechet, seqüestrou os bens da construtora e ainda ameaçou não pagar 240 milhões de dólares ao BNDES. O exército ocupou a hidrelétrica de San Francisco e os funcionários da Odebrechet foram detidos. O presidente ainda ameaçou expulsar a Petrobrás caso não aceitasse seus contratos. Apesar de o embaixador brasileiro ter sido chamado de volta ao país, houve renegociação e as relações se normalizaram. Em Cuba, Fidel critica duramente o programa de etanol brasileiro, acusando-o de aumentar o preço dos alimentos.

A justificativa brasileira para as atitudes moderadas e até complacentes do governo em relação a esses atos dos governos regionais é justificada oficialmente com a Diplomacia da Solidariedade, alegando que o país fez uma opção por uma integração solidária, com crescimento conjunto, no qual o Brasil não pode crescer sozinho na região, o que causaria assimetrias e geraria maiores dificuldades para aprofundar a integração regional. Na defesa desse interesse nacional de longo prazo, o país continua cedendo para os países da região. Essa realidade demonstra que para o Brasil se posicionar como potência emergente, terá que arcar com o ônus dessa nova posição.

3. A estratégia de inserção internacional na Política Externa do Governo Lula e a importância da energia nesse contexto

A questão energética está inserida na estratégia de universalização da política externa, na cooperação sul-sul, na diplomacia da solidariedade e na relação do Brasil com os países

desenvolvidos. Desse modo, interessa-nos questionar a importância que tem a temática energética nesse contexto. Nossa perspectiva versa no sentido de que a energia torna-se ferramenta estratégica da política externa do governo Lula de maneira diferenciada, tanto em relação aos recursos, como em relação às estratégias utilizadas para cada região.

No que concerne aos países desenvolvidos em relação aos biocombustíveis, o Brasil tem o intuito de utilizar os mesmos como uma alternativa à escassez do petróleo e como possibilidade de garantia de segurança energética, ao mesmo tempo em que lança os biocombustíveis como uma energia que possibilita enfrentar os problemas do aquecimento global. Por conseguinte, enfatiza-se o fato de ser o etanol sustentável e renovável, buscando criar um mercado consumidor do produto nos Estados Unidos, nos países da União Européia e nos países em desenvolvimento com problemas de abastecimento energético como China e Índia. O Brasil é, nesse sentido, um articulador pragmático voltado ao seu objetivo estratégico de criar mercado internacional para os biocombustíveis.

Já em relação aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento persiste a cooperação sul-sul, possibilitando cooperação técnica, a transferência de tecnologia para criar oportunidades de produção dos biocombustíveis nos diversos países e dessa maneira aumentar a oferta do produto, diminuindo a dependência em relação ao produto brasileiro, o que pode ser compreendido como uma exigência do mercado internacional que não pode ficar vulnerável ao abastecimento advindo de um só país. Nesse contexto, defende-se o fortalecimento da cooperação para viabilizar acesso ao crédito e aumentar investimentos. Documento da Conferência Internacional de Biocombustíveis afirma que,

O potencial de produção de biocombustíveis em países em desenvolvimento, particularmente na África, é maior do que em países temperados. No entanto, significativas restrições de natureza regulatória, econômica e financeira devem ser tratadas para se ter uma estratégia viável para os biocombustíveis. Nesse sentido, para que os países em desenvolvimento estejam aptos a produzir e utilizar os biocombustíveis de forma sustentável é preciso ter acesso a crédito, tecnologias adequadas, e capital humano. A cooperação internacional é essencial para apoiar os países em desenvolvimento a romper o ciclo de exportação de matérias-primas e tornarem-se exportadores de produtos com maior valor agregado. Cooperação sul-sul e triangular são modalidades particularmente apropriadas e constituem componente importante de uma parceria global para o desenvolvimento, a qual poderá ser apoiada pelas organizações internacionais relevantes (CIB. Sessão Plenária V).

Portanto, a estratégia brasileira, ainda conforme a Conferência Internacional de Biocombustíveis, versa no sentido de que os biocombustíveis podem beneficiar tanto países exportadores como países importadores. Os primeiros serão beneficiados pela geração de

divisas e desenvolvimento econômico e os últimos por economias derivadas de redução nas importações de petróleo e diversificação da matriz energética.

Em relação aos hidrocarbonetos, a estratégia brasileira é, também, diversificada. O país atua de acordo com as potencialidades de cada local. Nesse sentido, há tanto a venda de máquinas, equipamentos e tecnologia de exploração de petróleo em águas profundas, quanto a exploração pela própria Petrobrás, que ganha concessões nas mais diversas regiões do mundo. Há, ainda, o estabelecimento de escritórios de negócio e os acordos para garantir o acesso do Brasil ao combustível refinado. Apesar da existência de outras empresas do setor petrolífero no Brasil, o núcleo do setor está na Petrobrás, principal responsável pela atuação do Brasil na área.

Petrobrás defines itself as an integrated energy company that acts on six fronts: (1) exploration and production; (2) refinery, trade, and logistics; (3) distribution; (4) gas and other energy; (5) petrochemical; and (6) biofuels. While the exploration and production area has less of a geographical dimension, the refinery, trade, and logistic front focuses on the South Atlantic region, and the gas and other energy and petrochemical fronts are primarily tuned to South America. In the case of biofuels, activities center on the global market. (SENNES e NARCISO. p.29).

O país, ante a insuficiência interna de petróleo leve, tem a necessidade de garantir mercado fornecedor para suprir suas necessidades. A Petrobrás, como será analisado na próxima seção, está presente em muitos países e é uma das maiores empresa da América e do mundo. Com as recentes descobertas de óleo leve no Brasil, a pretensão do governo brasileiro é a de se tornar um grande produtor e exportador de petróleo, o que vai interferir diretamente na dimensão representada pela Petrobrás no Brasil e no mundo.

Com a descoberta das reservas do “pré-sal”, se comprovadas sua capacidade esperada, o Brasil pode saltar de 15º para 4º na lista de países com maiores reservas provadas de petróleo. Como mostram os dados:

Tabela 2. Reservas de Petróleo – 2007 (bilhões barris).

1	Arábia Saudita	264
2	Irã	138
3	Iraque	115
4	Kuwait	102
5	Emirados Árabes Unidos	98
6	Venezuela	87
72	Rússia	28
83	Qatar	27
94	China	26
15	Brasil	13
16	Estados Unidos	12

17	México	12
----	--------	----

Fonte: Análise Energia, 2008: p.26.

As reservas estimadas do pré-sal estão entre 30 e 100 bilhões. Com mais 30 bilhões, o país passaria a 43 bilhões, ficando como o oitavo maior em reservas. Se as reservas forem de 100 bilhões, o país somaria 113 bilhões e estaria como o quarto maior em reservas.

Nesse sentido, o questionamento a ser feito é: como o Brasil pretende conciliar a estratégia de criar um mercado internacional para os biocombustíveis enfatizando seu caráter renovável e sustentável, ao mesmo tempo em que inicia a exploração de uma das maiores reservas de hidrocarbonetos encontradas nos últimos anos?

3.1. O problema para se conciliar etanol e petróleo

O Brasil tem empreendido esforços no setor privado, no governamental, em pesquisas e desenvolvimento de tecnologias, na criação de políticas públicas e em diversas outras áreas para promover maior presença de biocombustíveis no país e no mundo. Adotou-se a postura de defesa do etanol da cana-de-açúcar como uma alternativa viável ao problema da segurança energética e do aquecimento global, bem como a utilização da cana (e do bagaço da cana) como alternativa para a geração de energia elétrica e produção de plásticos.

Nesse sentido, o país empreende esforços para lutar contra barreiras comerciais contra o produto por parte de países como os Estados Unidos, atua na OMC com vistas a fazer do etanol uma *commodity* e valoriza a característica de sua matriz energética que é composta por 46% de combustíveis renováveis. Além disso, o país ainda esforça-se para rebater as críticas que afirmam ser o etanol um dos responsáveis pela crise alimentar e pela devastação da floresta amazônica.

Dentre as últimas medidas adotadas pelo governo em prol da biomassa, temos que a Agência Nacional do Petróleo (ANP) aprovou novas regras para a comercialização do etanol. Foram criadas duas figuras: empresas responsáveis pela comercialização do etanol e o agente operador de bolsas de mercadorias e futuros. A proposta visa buscar liquidez e evitar variações bruscas nos preços. Dessa forma, aumentam-se os estoques e o produtor não fica restrito às distribuidoras (LIMA, 2009. B7). Tais ações são compreensíveis dentro do contexto de criação do mercado internacional dos biocombustíveis. Entretanto, conciliar essas posturas em prol de uma matriz energética diversificada e sustentável parece inconcebível com a possibilidade de se tornar um grande exportador de petróleo.

A possibilidade vislumbrada pelo Brasil de apresentar-se como uma possível solução para dois grandes problemas globais (segurança energética e aquecimento global), ao mesmo tempo em que auxiliaria no desenvolvimento de países na África e na América Latina, sem falar no impulso dado aos produtores internos de etanol, pareceu uma oportunidade imperdível de mostrar uma potencialidade do país no exterior, diante de um cenário de busca por maior afirmação e de liderança do bloco dos países em desenvolvimento.

Contudo, a descoberta das reservas do pré-sal aparenta ofuscar a dimensão que os biocombustíveis têm na política externa brasileira. A Petrobrás já ultrapassou a marca de 500 mil barris de petróleo exportados por dia e é, hoje, a sexta maior vendedora de petróleo para o mercado norte-americano. O Brasil visa, especialmente, o mercado dos EUA para exportar petróleo, pois o país está dependente de mercados instáveis ou em declínio como México, Venezuela e Arábia Saudita (PAMPLONA, 2009: B3).

Para que o petróleo do pré-sal não cause retrocesso no setor de biocombustíveis, o governo terá que investir em uma política energética balanceada,

O governo deverá buscar uma política energética para balancear o uso dos combustíveis (etanol e petróleo) e sua inserção no mercado global. O posicionamento recente de querer se tornar grande exportador de petróleo contradiz com o anterior, de se apresentar como alternativa nos biocombustíveis. A alternativa é o estabelecimento de uma política energética que preserve o mercado interno para o etanol. O risco de voltar a usar diesel em veículos leves mostra o risco de aumentar o peso do petróleo na matriz energética brasileira. (PAMPLONA, 2009: B3).

Segundo a analista Annette Hester, diretora do Centro de Pesquisa sobre América Latina da Universidade de Calgary no Canadá, o Brasil pode tirar proveito do pré-sal na busca por mercados para o etanol: ‘Os biocombustíveis são um complemento dos hidrocarbonetos neste mundo de combustíveis líquidos’. Os produtores de etanol devem se unir aos de petróleo. Nessa visão, a complementaridade seria a alternativa para conciliar o uso dos dois recursos.

Adotar uma política de compatibilização entre os recursos, investir em tecnologias de eficiência energética e em programas de incentivo ao uso de energias renováveis e sustentáveis parecem ser os primeiros passos para não “sujar” a matriz brasileira. Em paralelo, os responsáveis pelo planejamento energético brasileiro, precisam pensar na reserva estratégica de petróleo para o país garantir o abastecimento em longo prazo.

Para o Brasil sustentar a estratégia na frente dos biocombustíveis com a pretensão de se tornar um grande exportador de petróleo, torna-se necessária a conciliação entre essas

fontes, no sentido fazer do petróleo uma energia complementar aos biocombustíveis, mantendo o mercado interno de etanol e biodiesel, sustentando a oferta e a demanda e implementando políticas públicas de mistura dos combustíveis. Do mesmo modo, o incentivo dessas políticas no plano internacional pode contribuir para a estratégia brasileira em ambos os setores. O país pode aproveitar o preço internacional do petróleo, exportando para países dependentes e acumulando reservas.

De acordo com a Agência Internacional de Energia, os hidrocarbonetos serão as principais fontes da matriz energética mundial por, pelo menos, os próximos 30 anos. Assim, em paralelo à exportação de petróleo, cria-se o mercado para biocombustíveis, diante do fato da escassez do primeiro.

Em outro extremo, na elaboração de um cenário prospectivo, no qual o petróleo deixe de ser o principal combustível não por sua escassez, mas pela mudança de hábito da população mundial, com a adoção de novas fontes mais sustentáveis, renováveis e eficientes, percebe-se que a estratégia brasileira deve ser articulada duplamente, conciliando os discursos e articulando a política dos biocombustíveis com a dos hidrocarbonetos.

Para analistas, os mercados promissores para o Brasil são aqueles nos quais esteja havendo políticas públicas para a redução da intensidade de carbono nos combustíveis. Portanto, a combinação de gasolina e etanol parece ser uma das alternativas dadas ao Brasil. Contudo, essa conciliação não contempla todas as nossas indagações, mas apresenta um horizonte de possibilidade ante a necessidade de exportar petróleo e criar o mercado internacional para o etanol.

Focar exclusivamente no etanol e negligenciar a riqueza do pré-sal, diante da possibilidade de aumento do preço do petróleo não parece uma atitude muito inteligente, quando se pensa em crescimento econômico e nos possíveis investimentos que pudessem ser direcionados para o setor social. Ao mesmo tempo, abandonar os investimentos de 3 décadas em etanol no momento de ascensão do mesmo no mercado internacional também não é conveniente.

O país tem buscado aumentar a produção em diversos locais para criar uma relação de confiança nos compradores e garantir a opção no mercado. Portanto, focar no pré-sal e descuidar do etanol abriria espaço para que aqueles que estão investindo pesadamente em etanol de segunda e terceira geração aproveitem o contexto criado pelos esforços brasileiros de internacionalizar o seu álcool combustível. O país já corre o risco de ser ultrapassado em sua vanguarda na produção do álcool, pois, nos Estados Unidos e na Europa, muitas pesquisas já são desenvolvidas nesse sentido.

Esse cenário parece ser contraditório diante do que observamos na sociedade brasileira, pois a consolidação do mercado interno de etanol, a definição do consumidor pelos carros *flex* e as perspectivas trazidas pela conferência de Copenhague colocam a expectativa dos produtores de cana de que 2010 será um ano promissor para o setor, mesmo porque o consumo de etanol cresceu 20% em 2009.

Há um otimismo no setor sucroalcooleiro, movido pelas razões supracitadas. Ademais, o futuro do setor sucroalcooleiro não está somente no etanol, mas sim no aproveitamento com maior eficiência do carbono renovável existente na cana. Com este carbono é possível produzir plástico e outros combustíveis como o óleo diesel. A cana é a fonte mais barata de energia renovável no mundo (TOMAZELA, 2009: B6).

O cenário é de otimismo e contradição, percebe-se que a necessidade de planejamento no setor é urgente. O diálogo entre setor público e privado, a conciliação dos diversos interesses torna-se determinante para se alcançar os objetivos do Brasil no exterior.

Nesse ponto, voltaremos a enfatizar a necessidade de articulação entre as diversas instituições que trabalham com o setor energético no Brasil, com o intuito de que seja desenvolvida uma estratégia nacional de longo prazo, considerando as questões ambientais, sociais, econômicas, políticas e conciliando os interesses diversos que envolvem o setor. A presença de instituições de pesquisa, governo, empresas e sociedade civil é fundamental para a articulação da política externa e interna brasileira no setor energético.

Dentro da política externa do governo Lula, o que se tem observado é que o pioneirismo do etanol ficou ofuscado com as descobertas da reserva do pré-sal, que passa a ser um instrumento para dar ao mundo a idéia de grandeza e potencialidade do Brasil.

O pré-sal parece dar ao Brasil uma poderosa capacidade de negociação diante de nações dependentes. De fato, a ênfase nas gigantescas reservas de hidrocarbonetos do litoral brasileiro tornou-se uma importante ferramenta para posicionar o Brasil entre os grandes e desenvolvidos, deixando de ser o “eterno país do futuro” para dar impulso ao desenvolvimento e crescimento tão almejados.

Todo esse contexto denota a falta de articulação no setor energético brasileiro. O planejamento nacional é de curto ou médio prazo e não condiz com a atual situação promissora para o Brasil no cenário internacional.

Do mesmo modo, sendo a política externa uma área extremamente pragmática e objetiva, foca no que entende como interesse nacional e utiliza os instrumentos que tem para alcançar seus objetivos. O setor energético é um bom exemplo de como o pragmatismo direciona a política externa, especialmente a do governo Lula.

Quando há a necessidade de se posicionar como líder dos países em desenvolvimento, a solução para o problema da fome e da migração, o aquecimento global e a segurança energética, o etanol é a alternativa viável aos interesses do Brasil. Do mesmo modo, quando é necessário mostrar-se como uma força diante dos países desenvolvidos e barganhar posições nas negociações globais, a força do pré-sal ante a necessidade mundial de petróleo torna-se a estratégia brasileira.

Esse contexto é certamente compreensível se adotarmos a perspectiva do pragmatismo e da inserção internacional do país na nova ordem econômica mundial. A questão é puramente econômica. O subdesenvolvimento, a segurança energética, as mudanças climáticas, todos os setores estão vinculados à economia. Considera-se, então, que o *status* político e diplomático da energia está diretamente vinculado ao contexto econômico no qual o Brasil está envolvido.

Portanto, de acordo com o interesse brasileiro, a estratégia de conciliação do etanol ao petróleo será ou não desenvolvida. Contudo, algum posicionamento terá de ser tomado, pois a comunidade internacional já se questiona acerca do futuro do posicionamento energético do Brasil e isso influenciará na posição da mesma acerca da inserção internacional do país.

No que concerne às motivações econômicas como interferência na política energética brasileira, já afirmamos que até mesmo o incentivo do governo brasileiro para a criação do Pró-álcool tem motivações relacionadas à economia. Diante do contexto de vulnerabilidade, dependência e dificuldades de abastecimento durante o primeiro choque do petróleo, o governo lançou diversos programas para buscar a diversificação da matriz energética brasileira, fortemente dominada pelo petróleo.

Diante desse cenário, houve o lançamento do programa nuclear, a primeira fase do Pró-álcool, com a obrigatoriedade de misturar álcool anidro à gasolina, o incentivo à construção de hidrelétricas e o incentivo ao Programa Nuclear. Essas políticas foram implementadas para diminuir a dependência do petróleo e reduzir o *déficit* na balança comercial. No segundo choque do petróleo, o governo aumentou a intensidade das políticas de substituição e o álcool recebeu pesados investimentos,

Contudo, a partir de 1986, com o contrachoque do petróleo, o álcool hidratado perdeu mercado para a gasolina e quase desapareceu. Bastou os preços do barril despencarem para que os programas de substituição do petróleo sumissem do planejamento energético brasileiro. Com a chegada ao mercado dos carros flex e o aumento do preço do petróleo, o álcool ressurgiu com toda força, em um momento que a comunidade internacional clamava pela alteração da matriz energética internacional movida pela insegurança energética e pelo aquecimento global. O ressurgimento do álcool levou o governo brasileiro a propagandear para todo o mundo que o país representava a vanguarda no uso de fontes renováveis de energia. Entretanto, no final de 2007, surgiu o anúncio da descoberta de petróleo na camada

do pré-sal e o governo mudou seu discurso. Essa euforia pode levar a um retrocesso da matriz energética brasileira. A promessa do governo de que os derivados serão exportados pode não ser cumprida (PIRES e SCHECHTMAN, 2009).

Portanto, o interesse do Brasil, ao utilizar a energia como variável estratégica da política externa do país, também está diretamente relacionado ao desenvolvimento econômico. A internacionalização do etanol e a exportação do petróleo parecem políticas contraditórias, mas tendem a se conciliar ou ao menos encontrar uma forma de conviver harmoniosamente para que os objetivos do país sejam alcançados.

Entretanto, o planejamento de longo prazo e articulado entre os diversos setores nacionais é imperativo para que essa oportunidade não seja apenas passageira e encerre-se diante da potencialidade de investimento de outros países e da má utilização dos recursos advindos da exploração das reservas do pré-sal.

Esse trabalho defende a perspectiva de que uma das ferramentas utilizadas pelo Brasil para promover a inserção internacional almejada é a questão energética. A princípio, os biocombustíveis, e em especial o etanol, seriam o foco dessa inserção, porém a descoberta das reservas do pré-sal e a possibilidade de vir a ser um dos grandes exportadores do produto colocaram os hidrocarbonetos na agenda brasileira. O Brasil desponta como um novo *player* na questão energética internacional e desse modo necessita articular sua estratégia com várias outras áreas, diretamente conectadas com a energia.

Grande parte desse protagonismo internacional do Brasil no governo Lula deve-se a modificações na própria agenda internacional, a qual inseriu em seus debates novos temas, nos quais o Brasil tem propriedade para se posicionar, propriedade essa adquirida em virtude um processo interno de estabilização econômica, democratização e investimento em políticas públicas como o Pró-álcool. O reflexo da reconfiguração do sistema internacional (escassez de petróleo e diversificação da matriz energética mundial) interfere diretamente na política externa brasileira e direcionam o processo de inserção internacional do país.

Na visão de Ricardo Sennes, o atual ciclo de inserção internacional do Brasil é amplo e multifacetado, envolvendo novos atores, implicando na redefinição de estratégias e alianças internacionais do país, para ele o Brasil está diante de um enorme desafio: incorporar integralmente as variáveis internacionais na equação do desenvolvimento nacional e redesenhar, de forma coerente e criativa, o papel que espera desempenhar no mundo nas próximas décadas (SENNES, 2009).

De fato, o Brasil passa por um processo não acabado de inserção internacional e por isso, necessita avaliar as condições do sistema e as possibilidades que tem para atuar e realizar

parcerias. A estratégia da Cooperação Sul-Sul, da Diplomacia da Solidariedade e a aproximação com países desenvolvidos foi a estratégia desenvolvida pelo governo Lula.

4. As Principais Relações na Política Externa para Energia do Governo Lula

Em termos práticos, o que evidencia, de fato, a maior participação do governo brasileiro no cenário internacional em relação à temática energética são os acordos, memorandos de entendimento e parcerias estratégicas firmadas pelo país. O Brasil tem acordos no setor energético firmados com países em diversas partes do mundo.

Como importante característica a ser ressaltada em relação a esses acordos, podemos fazer menção ao amplo escopo que os mesmos abrangem em relação à temática energética. Os acordos negociados pelo Brasil versam tanto sobre energia renovável – hidroenergia, energia eólica, nuclear e biomassa – quanto energias advindas dos hidrocarbonetos. Outro ponto que merece destaque é a diversidade de parceiros, pois o Brasil possui acordos no setor energético tanto com países como Burkina Faso, quanto com a Coreia do Norte e blocos como a União Européia.

Esse cenário tornou-se possível em virtude da diversidade da matriz energética brasileira, pela vanguarda tecnológica que o país possui no setor de biocombustíveis, pela inserção internacional da Petrobrás e sua tecnologia de exploração em águas profundas, pela estratégia utilizada pelos formuladores de política externa de universalização de parcerias e pelas características do atual sistema internacional, no qual os Estados tomam ciência da necessidade tanto de criar uma reserva estratégica de petróleo, quanto de diversificar suas matrizes energéticas.

Diante desse contexto, o Brasil passa adotar uma estratégia também diversificada, utilizando para cada país e recurso energético, um tipo de acordo. A negociação da Petrobrás com a PetroChina é distinta daquela entre os produtores de etanol do noroeste paulista e países da América Central e da África interessados em produzir bicombustível, como da mesma forma, se difere do discurso brasileiro de desmistificação do etanol frente às críticas levantadas por outros Estados e Organizações Internacionais. Portanto, o governo adota postura diferenciada em relação a cada negociação.

4.1 A estratégia para os biocombustíveis

A estratégia brasileira para os biocombustíveis é bastante ampla e multifacetada. É possível afirmar que o foco do governo e das diversas empresas do setor está na criação do mercado internacional para o etanol. O Brasil busca o reconhecimento do etanol como *commodity*, além da tentativa da diplomacia brasileira de fazer com que os Estados Unidos abram seu mercado para o etanol brasileiro por meio da discussão e redução da alíquota *ad valorem* aplicada ao etanol importado, bem como da taxaço imposta por galão. O Fórum Internacional de Biocombustíveis é um espaço para que os grandes produtores possam discutir os elementos necessários para fazer do etanol uma *commodity*.²⁷

No mundo estima-se que o mercado de etanol tenha tendência ao crescimento, posto que já há maior diversificação tanto do lado da oferta, quanto da demanda, como mostram as tabelas abaixo:

Tabela 3. Importadores de etanol (em milhões de litros)

(En millones de litros)

	2004	2005	2006
Estados Unidos	920 021	820 607	2 740 249
Japón	494 592	509 160	502 323
Alemania	288 306	341 165	429 785
Holanda	187 346	337 305	422 122
El Salvador	40 490	118 464	342 292
Reino Unido	242 132	307 270	297 886
Suecia	96 929	165 585	257 398
Corea del Sur	238 486	241 695	252 050
Bélgica	164 121	157 426	213 698
Jamaica	152 371	128 875	198 382
Total mundial	4 615 735	5 348 200	7 285 413

Fonte: FURTADO, 2009.

Tabela 4. Exportadores de etanol (em milhões de litros)

²⁷ O que torna as commodities muito importantes na economia é o fato de que, embora sejam mercadorias primárias, possuem cotação e "negociabilidade" globais; portanto, as oscilações nas cotações destes produtos de base têm impacto significativo nos fluxos financeiros mundiais.

	2004	2005	2006
Brasil	2 402 878	2 592 467	3 428 975
China	96 912	162 204	1 017 778
El Salvador	26 070	89 549	339 110
Francia	376 565	335 698	319 296
África del Sur	146 653	392 289	286 861
Jamaica	146 227	134 285	266 969
Estados Unidos	265 983	339 043	200 273
España	61 282	33 076	186 270
Alemania	82 294	136 743	148 782
Costa Rica	115 957	121 255	121 475
Total mundial	4 957 326	5 933 113	7 813 865

Fonte: FURTADO, 2009.

Para que o mercado de etanol continue crescendo, precisa-se estimular oferta e a demanda do produto, além da garantia de regularidade de abastecimento, criação de políticas públicas eficientes e da desmistificação em relação às críticas que surgem ao produto no sistema internacional.

O fato de haver investimento de diversas empresas estrangeiras na produção de etanol brasileiro, assim como o incentivo dado a pesquisas nesse setor na Europa e nos Estados Unidos, buscando o aperfeiçoamento do etanol de segunda geração, mostra que o mercado internacional está interessado em ampliar a demanda do produto, tanto para garantir segurança energética, quanto para combater o aquecimento global, mas especialmente, para garantir o crescimento econômico. Outros fatores contribuíram para que o etanol se tornasse tema de relevância na agenda de política externa brasileira,

O etanol da cana-de-açúcar é o indutor de profundas mudanças na agricultura, na indústria e na matriz energética do Brasil. O combustível limpo já é a segunda fonte de energia no país, respondendo por 16% de todo consumo e, pela primeira vez na história, supera a hidroeleticidade. Esse cenário é decorrente dos ganhos de produtividade nas lavouras e usinas, que derrubaram os custos do barril equivalente de etanol de US\$ 90 na década de 80 para US\$ 30 em 2008, enquanto as cotações do petróleo saltaram de US\$ 12 para mais de US\$ 130 o barril no mesmo período, encarecendo custos em todo o mundo, aponta Roberto Rodrigues, coordenador do centro de agronegócio da FGV. Além desses fatores, o mercado de carros *flex* segue aquecido, pois 90% dos veículos vendidos no Brasil adotam essa tecnologia. (VEIGA, 2008: p. 8)

Entretanto, ressalva-se que para que o Brasil tivesse a vanguarda tecnológica na produção do álcool combustível, investimentos anteriores foram realizados. Remonta à década de 20 o início da utilização do álcool como combustível no Brasil. Contudo, na década de setenta, com as crises do petróleo, quando se tornou clara a dependência brasileira em

relação aos combustíveis fósseis, o país foi levado a procurar alternativas para garantir o consumo doméstico e diversificar sua matriz, reduzindo a vulnerabilidade.

É nessa época que entram em vigor projetos de grande importância para o país: a ampliação da capacidade hidrelétrica com a construção de Itaipu, o Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha e, também, o programa de Desenvolvimento do Alcool Combustível ou Pro-álcool, no mesmo ano.²⁸ Por meio deste programa e de pesquisas para seu aprimoramento, o país adquiriu alta tecnologia para produção do etanol, além de contar com fatores como solo e clima para cultivar a matéria-prima mais adequada na produção do álcool, a cana-de-açúcar.

O referido Programa, durante seus 35 anos de vigor, atravessou momentos de apogeu, como durante os anos de 1979 a 1989, e de retração, especialmente durante a década de 90. Todavia, a partir do ano 2002 até os dias atuais, o Pró-álcool foi revitalizado, dentro de um contexto de crescimento das exportações de álcool combustível, de introdução de carros *flex-fuel* no mercado, e, também, pelas características do sistema internacional no que concerne à problemática energética.

Parte da política de promoção do país via questão energética está particularmente concentrada no etanol e traz consigo um discurso de promoção do desenvolvimento sustentável. Para tanto, o governo tem lançado programas para viabilizar a produção de biocombustíveis. Como exemplo temos que,

O Brasil lançou em maio de 2009 o “Programa Estruturado de Apoio aos demais Países em Desenvolvimento na Área de Energias Renováveis” (Pro-Renova). O objetivo do Programa é criar bases para ampla gama de ações do Brasil com países em desenvolvimento na área das energias renováveis, especialmente biocombustíveis, racionalizando o emprego dos recursos humanos e materiais de que o País dispõe e permitindo-lhes cumprir com os compromissos internacionais assumidos nessa área. (AMADO, 2009).

Propõe-se uma alternativa ao subdesenvolvimento de maneira a se resolver dois problemas com uma só atitude: poder-se-ia impulsionar o mercado internacional de etanol, contribuindo para a solução da problemática do aquecimento global, além de promover uma ajuda no crescimento econômico desses países. Segundo o discurso do governo Lula:

O Brasil deve mostrar que os biocombustíveis, ao contrário de serem responsáveis pela crise alimentar, podem ter um importante papel no combate à fome, por gerarem renda e desenvolvimento. Segundo o presidente, o Brasil não deseja ocupar

²⁸ O PROÁLCOOL tinha como objetivo a introdução no mercado da mistura gasolina-álcool e o incentivo ao desenvolvimento de veículos movidos exclusivamente a álcool. (SIMÕES, 2006).

sozinho o mercado mundial de etanol. Para Lula: “Isto envolve também lutar pela revisão das regras distorcidas do comércio internacional, que taxam a importação de etanol, mas não a de petróleo. Essa campanha ganha ainda mais força quando associada ao potencial dos biocombustíveis na solução de um dos maiores desafios contemporâneos: como compatibilizar a segurança energética e a proteção ambiental.”. (VIEIRA e FÉLIX, 2008).

Ainda no que versa sobre o tema, o Presidente complementa:

Há um compromisso por parte do Brasil com o desenvolvimento sustentável dos países do Sul, o que leva o país a oferecer-lhes alternativa de geração de emprego e renda e de autonomia energética. A produção de biocombustíveis na África e na América Latina, ao gerar emprego e renda, e ao desenvolver as regiões, pode contribuir para minorar o problema da migração ilegal e desordenada. (VIEIRA e FÉLIX, 2008).

É claro que, atrelado a esse discurso está a necessidade brasileira de estimular o mercado de oferta e demanda do etanol, além de inserir internacionalmente suas empresas produtoras do álcool combustível. Em virtude desse contexto, da necessidade de negociação para abertura de mercados na OMC e de diversos outros motivos que trataremos no próximo capítulo, o MRE passou a atuar mais enfaticamente como ator do setor energético nacional, completando suas atividades no setor e realizando modificações institucionais e estruturais para tornar-se mais ativo na área.

A criação do Departamento de Energia dentro desse Ministério é um exemplo dessa nova realidade. O Departamento é composto por uma Divisão de Recursos Renováveis e pela Divisão de Recursos não Renováveis. Na primeira delas, a estratégia para os biocombustíveis ocorre em três vertentes de atuação: a vertente global, bilateral e regional (SIMÕES, 2006).

Na vertente global, o foco de atuação é a criação de padrões, selos de qualidade e normas técnicas internacionais que possam auxiliar na expansão do mercado de etanol, criando um mecanismo de coordenação para o produto. Nesse sentido, houve uma articulação entre diversos governos para a criação do Fórum Internacional de Biocombustíveis, o qual reúne vários grupos de trabalho voltados para a questão. Esse Fórum, juntamente com o MRE, foi responsável pela I Conferência Internacional de Biocombustíveis (CIB), a qual se realizou em novembro de 2008. Outro exemplo são as reuniões entre Brasil, Comissão Européia e Estados Unidos para avaliar normas para o etanol e o biodiesel no mercado internacional. A criação de selos de certificação de sustentabilidade também se insere nessa estratégia.

Na vertente bilateral, o país age por meio da assinatura de acordos e memorandos de entendimento para a promoção de cooperação técnica no setor, buscando incentivar pesquisas e produção de etanol, com o objetivo de que outros países possam aderir à comercialização do

produto e promover a criação do mercado internacional do mesmo. Como exemplo, é possível citar vários acordos que o país possui com países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento voltados para a produção do etanol, transferência de tecnologia e áreas afins.

Com a África do Sul, por exemplo, o Brasil assinou um Acordo no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica, no qual um dos focos da cooperação é a energia. Outro exemplo são os Protocolos de Intenções firmados pelo país, tal qual o negociado com a Burkina Faso (Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na área de Produção de Cana-de-açúcar). A relação com a África, especialmente a austral, ampliou-se no que concerne à questão energética.

Com a China, por meio da Petrobrás, foi firmado um acordo com estatal PetroChina para avaliar a viabilidade técnica e econômica de desenvolver projetos conjuntos de produção de etanol no Brasil. O acerto também prevê a possibilidade de exportação de etanol para a China. A China pretende não só buscar suprimento, mas também investir em produção própria do produto no Brasil.

Ainda na vertente bilateral é importante ressaltar a assinatura do Protocolo entre o governo do Brasil e o governo da China sobre cooperação em energia e mineração; o Memorando de Entendimento para avançar a Cooperação em Biocombustíveis com os Estados Unidos e o acordo entre Brasil e a Alemanha sobre Cooperação no Setor de Energia com Foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética. Também com a Alemanha há o acordo sobre o Programa “Parques Eólicos”. Com a França, além de ter estabelecido uma Parceria Estratégica, o Brasil assinou uma Declaração sobre Bicomcombustíveis.

No leste asiático o setor de biocombustíveis também foi o foco de negociação para a assinatura do Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção de Etanol Combustível com a Indonésia. Ainda na Ásia, o Brasil assinou com a Coreia do Sul um Memorando de Entendimento sobre Energia e Recursos Minerais e com a Índia outro Memorando para Cooperação no Setor de Petróleo e Gás Natural, mostrando que os hidrocarbonetos também estão na pauta de negociação internacional do MRE.²⁹

Outra relação bilateral que merece destaque e que possui teor relevante no âmbito energético é a estabelecida entre Brasil e União Européia. O nível da relação foi elevado para o grau de Parceria Estratégica no ano de 2007 durante a I Cúpula Brasil-UE em Lisboa. Anteriormente, a rede de parceiros estratégico da Europa era composta por EUA, Canadá, Japão, Rússia, China e Índia. O Brasil tornou-se mais um desses parceiros, o que significa

²⁹ Nota-se que as informações acerca dos acordos firmados pelo Brasil estão disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores, fonte dessa pesquisa.

aumentar o nível da relação para uma cooperação mais efetiva, aprofundando a importância da relação bilateral.

Um das frentes na qual essa parceria estratégica pretende atuar é no fortalecimento da cooperação em questões de energia, que prevê intenso diálogo sobre política energética, promoção da consolidação de mercados nacionais, regionais e internacionais para biocombustíveis. Há, ainda, o interesse em estimular políticas voltadas para aperfeiçoar a segurança energética, inclusive a diversificação da oferta e de rotas de abastecimento.

O acordo inclui iniciativas conjuntas para a promoção do acesso à tecnologia de eficiência energética em nível internacional; desenvolvimento e a disseminação de tecnologias de energia renovável, inclusive biocombustíveis de segunda geração; criação de padrões técnicos internacionais para biocombustíveis; sustentabilidade para biocombustíveis e promoção de estudos científicos e inovação tecnológica a fim de garantir a sustentabilidade de longo prazo da produção de bioenergia, sem que seja adversamente afetada a produção de alimentos e a biodiversidade.

A estratégia brasileira para com seus vizinhos também está voltada para a assinatura de acordos de cooperação técnica, memorandos de entendimento e protocolos de intenção, além dos ajustes aos acordos existentes.³⁰

Nesse sentido, podemos citar o Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível assinado com Belize; o Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto "Alternativas de Produção de Biocombustíveis em Costa Rica, com a Costa Rica; o Memorando de Entendimento na Área de Biocombustíveis com o Chile; o Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto "Fortalecimento do Processo Agrícola e Industrial para Produção de Biodiesel a partir da Mamona com El Salvador; o Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Setor de Energia com o Equador; o Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível com a Guiana, o Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível com Honduras, o Memorando de Entendimento na Área do Açúcar e Etanol com a Jamaica e o Memorando de Entendimento em Matéria de Cooperação Energética assinado com o México.

O Aumento da influência do Brasil na América Central e Caribe é notável pelo

³⁰ Como vizinhos, compreendemos não apenas os países da América do Sul, mas a América Latina como um todo.

aumento das relações em termos técnicos e políticos na região. Das 35 embaixadas criadas pelo governo Lula, sete estão no Caribe. Para Janina Onuki, a investida do Brasil na região faz parte da tentativa do governo de diversificar parcerias, tirando o foco dos EUA e União Européia. Concretamente o Brasil busca votos na OEA e na ONU (CHARLEAUX e SIMON, 2009). Dentro dessa estratégia, uma das áreas de promoção do Brasil na região é certamente a energética.

Para o Brasil é muito vantajoso produzir biocombustíveis na região caribenha, pois estes países possuem acordos preferenciais com os Estados Unidos, oferecendo acesso privilegiado. Há dois tratados de livre comércio vigentes na região: a Iniciativa com base no Caribe e o Acordo de livre Comércio com a América Central e a República Dominicana. Ambos permitem que os produtos fabricados na região entrem nos EUA com taxa zero.

Analistas afirmam que a melhor oportunidade está no biodiesel. Instalando destilarias no Haiti, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Jamaica, Nicarágua, El Salvador e São Cristóvão e Névis o Brasil poderia driblar as barreiras. Outra medida estimulada pelo Brasil é a mistura de 4 a 10% de álcool na gasolina, criando mercado para o etanol.

Para apontar identificar pontos de inserção do Brasil na região temos a implantação de uma destilaria para 120 milhões de litros de etanol por ano e o planejamento de construção de 10 termoelétricas de 10 megawatts/hora em El Salvador; 3 destilarias de etanol para 693 mil litros de etanol por ano na Jamaica; a construção de uma Hidrelétrica, uma destilaria para 1,2 milhão de toneladas de cana; produção de 15 mil toneladas de óleo de palma; construção de 5 termoelétricas de 10 megawatts/hora; plantação de 121 mil toneladas de eucalipto para geração de energia, em substituição ao carvão no Haiti; a construção de 20 usinas termoelétricas de 10 megawatts/hora, duas destilarias com 400 milhões de litros de etanol por ano, uma fazenda para 440 mil toneladas por ano de biodiesel na República Dominicana; a construção de uma Destilaria com capacidade para 401 mil litros de etanol por ano nas Ilhas Virgens e a construção de uma Destilaria para 500 mil toneladas de cana por ano em São Cristóvão e Névis. (CHARLEAUX e SIMON, 2009).

No âmbito multilateral, o Brasil possui uma estratégia em relação ao que chama de desmistificação em relação aos biocombustíveis no diferentes fóruns internacionais. O país tem sua ação voltada para justificar a sustentabilidade do produto e garantir que ele não afeta negativamente a segurança alimentar, o meio ambiente e não gera desmatamento em regiões como a Amazônia.

Além dessa vertente, há as negociações em blocos de países como a assinatura de Memorandos de Entendimento no âmbito do Mercosul para tratar sobre biocombustíveis. No

que concerne ao Fórum IBAS, há memorando de entendimento tanto sobre biocombustíveis, quanto relativos a outras formas de energia renovável como a energia eólica.

O Fórum IBAS, articulado dentro da estratégia de Cooperação Sul-Sul, por meio da Comunidade Empresarial do IBAS, atribui ao setor de energia grande importância em relação ao comércio e estabelece que deve haver uma articulação para se criar o mercado global para o etanol. Cientes da necessidade de garantir a segurança energética de seus Estados, os governos do IBAS pretendem investir nessa energia renovável para suprir sua demanda diante da possibilidade de escassez do petróleo.

Essa estratégia ampla e diversificada em relação ao etanol demonstra que o governo está comprometido em ampliar sua atuação no setor e fazer do tema uma das prioridades para a política externa do país. Evidentemente que o governo age na promoção do produto visando abertura do mercado para entrada das empresas brasileiras que vão, de fato, comercializar o produto. Entretanto, a mudança de atitude do MRE em relação à temática energética, bem como novo *status* diplomático da energia contribuem para a propaganda do Brasil no exterior.

Toda essa grande atenção voltada para o etanol brasileiro acarreta no surgimento de afirmações tais como: “O Brasil é a Arábia Saudita do etanol”, ou “O Brasil será a Potência Energética do século XXI”.³¹ O contexto energético internacional é repleto de incertezas e conta com muitas variáveis para determinar um cenário prospectivo dessa dimensão. Além disso, os investimentos em energia renovável no mundo desenvolvido são intensos e podem ultrapassar a vanguarda brasileira.

4.2. Algumas considerações acerca da estratégia para os hidrocarbonetos

A nova dimensão de atuação internacional do Brasil em relação aos recursos energéticos vincula-se à exportação de petróleo, especialmente diante das perspectivas advindas da exploração da camada de pré-sal. Diante do contexto internacional apresentado no primeiro capítulo e caracterizado por aumento da demanda, incapacidade de aumento paralelo da oferta, vulnerabilidades e insegurança energética, o Brasil vê com otimismo sua inserção mais profunda no mercado internacional de hidrocarbonetos.

³¹ A afirmação “potência energética do século XXI” é atribuída ao presidente Lula em uma entrevista ao jornal francês *Le Monde*, publicada por ocasião da visita do presidente Jacques Chirac ao Brasil. Publicada em 24 mai. 2006.

Entretanto, antes de compreender a amplitude dos negócios internacionais da principal empresa brasileira no setor petrolífero, faz-se necessário uma análise da atual circunstância do quadro de dependência externa em relação ao petróleo, pois a conquista da auto-suficiência não anulou a necessidade de importação, como afirma o Embaixador André Amado, atual subsecretário geral de Energia e Alta Tecnologia do MRE.

Tabela 5. Exportação de Petróleo

Exportações em 2007 (bilhões US\$)	
EUA	3,1
Chile	1,4
Santa Lúcia	1,0
China	0,8
Holanda	0,6
Portugal	0,6
Outros	1,3
Total	8,9

Tabela 6. Importação de Petróleo

Importações em 2007 (bilhões US\$)	
Nigéria	5,1
Argélia	1,7
Arábia Saudita	1,6
Líbia	0,9
Angola	0,8
Estados Unidos	0,5
Outros	1,4
Total	12,0

Fonte: Aliceweb, MIDC. Cf: AMADO, 2009.

Apesar de o Brasil produzir, em termos energéticos, praticamente a mesma quantidade de petróleo que consome, as refinarias brasileiras foram projetadas, na década de 1970, para petróleo leve, o que obriga a Petrobrás a importar petróleo leve e exportar o pesado, incorrendo em *déficit* comercial (AMADO, 2009). Desse modo, o país não tem capacidade interna para refinar o petróleo que necessita. O principal mercado de destino do produto brasileiro são os Estados Unidos, país que vende óleo refinado para o Brasil.

Os investimentos brasileiros no setor de petróleo não deram conta de resolver o problema relativo ao refino. A capacidade brasileira de refino é limitada. Desse modo, analistas observam que a capacidade adicional de petróleo produzido no pré-sal terá de ser colocada no mercado externo. A capacidade brasileira para refinar está em 1,85 milhão de barris por dia, já a média da produção da Petrobrás está em 2 milhões de barris por dia. As refinarias planejadas pela Petrobrás em Pernambuco e no Rio de Janeiro só entram em

funcionamento (previsto) em 2011 e 2013, respectivamente. Ambas foram projetadas antes da descoberta do pré-sal e só podem processar óleo pesado. (PAMPLONA, 2009: B3).

Ao longo da década de 2000, o Brasil buscou alcançar a auto-suficiência em termos de petróleo, o que conseguiu em 2006, nos termos acima mencionados. Contudo, um novo elemento deve ser somado ao contexto: a descoberta das reservas do pré-sal. Este pode fazer do Brasil um grande produtor de petróleo e, do mesmo modo, exportador.

Diante do contexto de mudança na atuação brasileira no setor petrolífero, novas refinarias para óleo leve estão sendo planejadas e construídas para refinar óleo leve, abastecer a indústria nacional e voltar-se para o mercado internacional. De fato, nos planos daqueles que conduzem a política energética nacional e a articulação desta com a política externa brasileira, a exportação do petróleo do pré-sal e sua comercialização são temas relevantes. Atualmente (2009), o debate se concentra em torno do marco regulatório para exploração das reservas, o qual pretendemos detalhar no próximo capítulo.

Observa-se, dessa maneira, que a atuação do Brasil no setor energético em relação aos hidrocarbonetos alterou-se sobremaneira em relação ao contexto da segunda metade do século XX. O Brasil passou da situação de extrema dependência e vulnerabilidade para um promissor mercado exportador do óleo. Do mesmo modo que no setor de biocombustíveis, a perspectiva é de se tornar um dos grandes atores da política energética mundial. Se no lado da energia da biomassa tem-se a intenção de criar o mercado internacional para o produto, no caso do petróleo, o mercado é consolidado e ansioso por novos fornecedores.

De qualquer modo, a Petrobrás é destaque como força propulsora da ação internacional do Brasil no setor de petróleo e adentra, também, no de biocombustíveis. A estatal brasileira de petróleo está presente em todos os continentes, ampliando sua atuação e investindo em tecnologias de aperfeiçoamento de suas atividades.

A Petrobrás, atualmente, é uma empresa de características mistas, o que significa que, apesar de ser a União o principal acionista, abriu-se espaço para a presença de entes privados. Até 1998, o monopólio direto da exploração e produção do petróleo da União era exercido pela Petrobrás, o que foi alterado naquele ano, quando o monopólio acabou e a empresa passou a competir com outras empresas para exercer a exploração e a produção de petróleo.³²

³² The 1988 federal Constitution consolidated the Brazilian state monopolies over oil and gas exploration and production, as well as refinery, import, export, and transportation activities. Nonetheless, in 1995, a constitutional amendment liberalized the country's oil and natural gas regime, allowing the participation of national and international capital in the different spheres of this industry. In 1997, the Oil Law was enacted, creating ANP and regulating private participation in the oil and gas industry, thus putting an end to Petrobrás' 40-year monopoly. This law also allowed Petrobrás to take part in joint ventures and to create subsidiaries without congressional approval. (SENNES e NARCISO: p.26).

Em 2000, parte das ações do governo foi colocada no mercado. Atualmente, o governo tem 56% das ações com direito de voto, mas 37% das ações totais da Petrobrás, continuando com o controle da empresa por meio da indicação do Conselho de Administração. Apesar da quebra no exercício do monopólio estatal do petróleo, a União continua exercendo o monopólio por meio de concessões. (POMAR, 2009).

Na África, a Petrobrás está em Angola, na Líbia, na Namíbia, na Nigéria, em Senegal e na Tanzânia. As atividades da empresa brasileira no continente africano contemplam pesquisa, exploração e produção de petróleo. Em Angola, a estatal está presente desde o final da década de 70, já os investimentos no Senegal tiveram início em 2007. No que concerne à América Latina, a Petrobras voltou a investir em Cuba a partir de 2008, com contrato que foi assinado com a Companhia Cubana de Petróleo (Cupet) em 31 de outubro de 2008 e que tem duração de 32 anos.

A empresa também está presente na Europa e nos Estados Unidos. Neste, atua em exploração e produção de petróleo desde 1987, quando adquiriu participações em oito blocos no setor americano do Golfo do México. Na Europa, a presença da Petrobrás ocorre, especialmente, em Portugal e na Turquia. No primeiro, a empresa está presente desde 2007 com acordo para exploração e produção de petróleo na Bacia Lusitania, ao norte de Lisboa.

Em 2007, a empresa assinou, com uma empresa portuguesa, memorando de entendimento para a formação de uma *joint-venture* para a avaliação e implementação de oportunidades em futuros negócios na área de biocombustíveis. O memorando prevê a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira para a produção, comercialização e distribuição de biocombustíveis. O início da produção está previsto para 2010. O objetivo é a futura exportação de biodiesel e óleo vegetal para Portugal, onde deverá ser armazenado, comercializado e distribuído.³³

A exploração na Turquia teve início em 2006, quando a Petrobrás ganhou a concessão para exploração e produção em águas profundas no Mar Negro. Na avaliação da Petrobrás, a região turca do Mar Negro é ainda bastante inexplorada, mas apresenta perspectivas de bons resultados. A Turquia é um país cercado por importantes bacias produtoras e seu território é cortado por uma grande rede de dutos de óleo e gás que abastecem a Europa. Portanto, a Turquia é uma região estratégica na geopolítica energética européia.

A presença da Petrobrás nos países da América do Sul é bastante ampla. A estatal brasileira tem negócios na Argentina, na Bolívia, na Colômbia, no Chile, no Equador, no

³³ As informações acerca da Petrobrás no exterior estão disponíveis no Site da Petrobrás Global. <www.petrobras.com.br>.

Paraguai, no Peru, no Uruguai e na Venezuela. No que concerne à integração regional, a Petrobrás é um elemento de grande importância.

Observa-se, portanto, a intensa presença da estatal brasileira em diversas regiões do mundo. Nas relações com a China, onde a empresa brasileira mantém escritório, foi firmado no ano de 2009, um acordo entre a Petrobrás e a PetroChina para pesquisas no setor de hidrocarbonetos. No que concerne ao setor de biocombustíveis, a Petrobrás considera que a China oferece grandes perspectivas de desenvolvimento para os negócios. Em 2004, foi assinado o acordo de cooperação com a estatal Sinopec, época da inauguração do escritório da Petrobras na China. Em 2005, foi assinado memorando de entendimento com a Corporação Nacional de Petróleo da China, a CNPC, que tinha como objetivo o desenvolvimento de negócios conjuntos entre as empresas.

Em 2007, foi firmado acordo com a Índia para exploração de óleo em águas profundas. O acordo prevê, também, ações de cooperação em várias atividades da indústria do petróleo. A empresa também possui negócios com Irã e Paquistão na Ásia.

Atualmente, diante da perspectiva de se tornar grande vendedora de petróleo leve, a Petrobrás tem escritórios em Houston, Londres, Pequim e Cingapura, além de uma unidade no Japão mais voltada para o etanol. O investimento da Petrobrás no setor de biocombustíveis mostra que a empresa deixou de ser exclusivamente voltada para o petróleo para ser uma empresa de energia.

Ao ser questionado sobre a nova atuação da Petrobrás em relação a essas duas fontes de energia, o presidente da estatal, José Sérgio Gabrielli, afirma não acreditar que o etanol vá substituir a gasolina em curto prazo, mas poderá ampliar a proporção de fornecimento de combustíveis para veículos. Segundo ele, esse crescimento do uso do álcool de cana no Brasil faz com que a Petrobrás tenha que buscar alternativas, ampliando sua presença no setor de energia renovável. Nesse sentido, foi criada a Petrobrás Biocombustíveis.

Em relação à atuação internacional da empresa, o presidente salienta que houve consolidação e expansão dos investimentos da estatal, a qual está, hoje, em 26 países. As principais áreas de atuação são prospecção e exploração. Como visto, a companhia tem atividades na África, América do Norte, Europa e Ásia, mas seu foco está na chamada área Atlântico (África, Golfo do México e Brasil). A maior parte da nova produção vem da Nigéria e o maior investimento está nos Estados Unidos.

A atuação externa do Brasil no setor de hidrocarbonetos começa a sofrer modificações e a estratégia do país tende a ser alterada com a exploração do pré-sal. O Brasil tende a assumir posição de destaque no setor e as atividades da Petrobrás serão muito significativas

nesse novo contexto. A Petrobrás é ator muito relevante no processo de inserção internacional do Brasil e representa o que a junção do público e privado no setor de hidrocarbonetos no Brasil.

5. Considerações Finais

Em síntese, seja por meio da cooperação sul-sul, seja na relação com países desenvolvidos ou com a diplomacia da solidariedade o Brasil tem buscado alcançar uma posição de maior relevância no Sistema Internacional. Nesse contexto, os recursos energéticos do país têm sido ferramentas importantes para aumentar a presença do Brasil no mundo, seja no setor de energias renováveis, seja no setor de hidrocarbonetos. Observa-se que o país firmou acordos de cooperação com vários países e iniciou importantes relações com o intuito de fortalecer a presença de suas empresas no exterior.

A política externa do governo Lula tem uma estratégia diferenciada para cada região no intuito de garantir seus principais objetivos. Do mesmo modo, a questão energética entra nessa diferenciação. A atuação internacional brasileira, relacionada à questão energética está sendo ampliada em grande medida devido ao etanol e ao pré-sal, o que gera a necessidade de desenvolver políticas que possam compatibilizar esses dois recursos.

O Ministério das Relações Exteriores tornou-se um novo ator do setor energético brasileiro, empreendendo reformas em sua estrutura interna como uma das atitudes para contemplar objetivo de fazer do país uma potência emergente utilizando seus recursos energéticos. Tal fato não significa que o Ministério seja o único ator do setor. Ao contrário, o que se observa é a forte presença do setor privado como núcleo da atuação do Brasil no cenário internacional no setor energético. As atuais mudanças no Itamaraty nos levam a concluir que o tema ganhou relevância e *status* diplomático, entretanto não deixou de ter a importância econômica e comercial que sempre o caracterizou.

No próximo capítulo, pretende-se compreender como a posição de *global player* no setor energético pode ser importante para o Brasil e como a energia ganhou o *status* diplomático, transformando-se em ferramenta da política externa brasileira. Para tanto, avaliaremos a atuação do MRE como ator do setor energético, a integração energética latino-americana, o pré-sal e os desafios e perspectivas em relação ao etanol.

CAPÍTULO 4 – ENERGIA COMO VARIÁVEL ESTRATÉGICA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

1. Energia no Brasil

As mudanças na estratégia da política externa brasileira para assuntos energéticos refletem a concepção de que o tema tem alcançado dimensões importantes na geopolítica mundial. O Brasil apresenta-se como um promissor mercado de energia alternativa diante de um contexto de busca por diversificação da matriz energética no mundo. Além disso, o país ascende como promissor mercado fornecedor de petróleo leve, em um cenário de intenso consumo de hidrocarbonetos.

Parece-nos, portanto, que a temática energética torna-se uma das arestas de propulsão do Brasil no cenário internacional, apresentando-se como uma das ferramentas estratégicas que o país utiliza para colocar-se no rol das estruturas hegemônicas.

No capítulo anterior, observamos como a política externa do governo Lula direciona a ação externa para uma inserção mais afirmativa do Brasil e como, nesse sentido, a questão energética tem contribuído para se alcançar esse objetivo. Constatou-se que os diversos acordos firmados pelo Brasil no setor de biocombustíveis têm como meta principal estimular a oferta e a demanda por etanol e biodiesel nos diversos países do mundo, comprovando-se que há uma maior tentativa do país de participar de empreendimentos no setor energético nos países africanos e latino-americanos.

Outro fato a ser destacado diante das constatações do capítulo anterior é a expansão da Petrobrás no cenário internacional. A empresa brasileira está presente em vários países, ampliando sua participação na prospecção de óleo em águas profundas. Além disso, há sua intensa participação na região do pré-sal brasileiro e a abertura de escritórios nos EUA, Ásia e Europa.

No presente capítulo, temos como meta continuar e concluir a avaliação do *status* diplomático da energia e a utilização da mesma como ferramenta estratégica da PEB. Para tanto, faz-se necessário compreender, além do contexto internacional, a situação da matriz energética nacional, pois assim teremos a compreensão da dimensão da energia para o Estado Brasileiro e o quanto o país está vulnerável em relação ao abastecimento externo.

1.1 A Matriz Energética Brasileira

Para que o Brasil posicione-se a favor de uma alteração da matriz energética internacional é necessário que sua própria matriz tenha características renováveis e se mostre diversificada. No Brasil, a utilização de fontes renováveis já causou visíveis alterações em sua matriz energética.

O Balanço Energético Nacional do ano de 2007 aponta que a cana-de-açúcar já ultrapassou a hidroeletricidade em fornecimento de energia, ficando atrás dos hidrocarbonetos, apenas. O balanço coloca que os derivados da cana-de-açúcar responderam por 16% da matriz nacional em 2007, enquanto a energia gerada por hidrelétricas ficou com 14,7%. A liderança continua com petróleo e derivados, que responderam por 36,7% do total, contra 37,8% em 2006 (Balanço Energético Nacional, 2007).

Na matriz energética global há baixa participação de fontes renováveis e grande dependência do petróleo. Enquanto, no Brasil, mais de 45% da energia total consumida provém de fontes renováveis, no mundo, a média é de menos de 13%. Salienta-se que para ter essa matriz diversificada, o Brasil passou por um processo de reformas no setor energético,

The Brazilian energy matrix is the result of strategies pursued during the military period (1964–84) and of regulatory reforms and privatizations from the 1990s. The changes during the 1990s did not redirect established tendencies in the country's energy policy, though there were some exceptions, most notably the introduction of the use of gas. By and large, previous policies were further developed taking advantage of the maturation of earlier investments, as was the case for ethanol and oil. The reforms of the 1990s seem to be much more market oriented and economically efficient than previous options. Nevertheless, it is very likely that such developments would not have been made possible without preceding investments and policy options. (SENNES e NARCISO. p.3).

Mudanças internas e externas originaram o contexto atual da política energética brasileira e permitiram o fortalecimento do seu *status* político e diplomático. Assim, como afirmamos no Capítulo III, a conjuntura do atual momento pelo qual passa o Brasil não deve

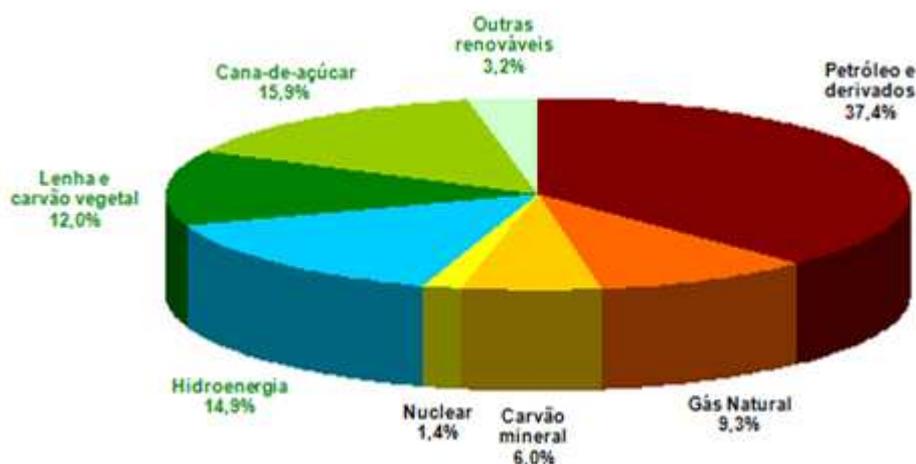
ser vista, somente, como êxito do governo Lula, mas também como um processo mais amplo de mudança na estratégia nacional para assuntos energéticos.

As tentativas de modificação e inserção de fontes renováveis nas matrizes energéticas nacionais e na matriz global, atualmente, estão diretamente relacionadas à questão da segurança energética, das especulações acerca da proximidade de escassez do petróleo, bem como das intensas variações no preço desse produto, o qual é essencial para a manutenção do ritmo de desenvolvimento da sociedade contemporânea.

Contudo, salienta-se que para alguns países, a preocupação com o meio ambiente deixa de ser apenas um discurso e passa a evidenciar uma preocupação efetiva em relação à questão energética. As alterações climáticas tem se mostrado bastante drásticas, denotando a necessidade de diminuir o consumo de produtos que possam afetar diretamente o meio-ambiente.

Desse modo, seja para evitar catástrofes naturais ou bélicas, o processo de diversificação na matriz energética internacional está em curso. O gráfico abaixo detalha a matriz brasileira

Figura 3. Matriz Energética Brasileira



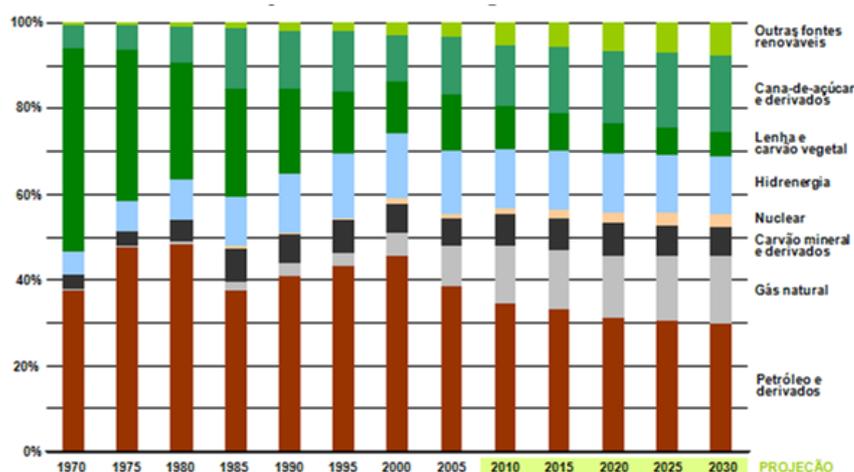
Fonte: AMADO, 2009.

A dependência em relação aos combustíveis fósseis é gritante na matriz brasileira e na mundial (ver gráfico da página 19), sendo o petróleo o principal recurso gerador de energia. Entretanto, enquanto na matriz brasileira observamos maior participação de fontes como a biomassa e a hidroenergia, a matriz mundial mostra-se muito dependente de fontes como gás natural, carvão mineral e energia nuclear.

A principal preocupação em relação a essa matriz brasileira está relacionada à inserção dos hidrocarbonetos advindos do pré-sal e ao aumento da emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) como consequência desse processo. Para fazer frente a essas críticas e especulações, o Brasil justifica que mais de 2/3 de suas emissões devem-se ao desmatamento e que as reservas do pré-sal terão duas funções específicas: a de ser uma fonte de recursos para o país via exportação do produto e a de garantir a segurança energética do país por meio do desenvolvimento de uma reserva estratégica de petróleo.

Segundo projeção da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), nos próximos 25 anos, aumentará a diversificação da matriz energética brasileira em virtude do aumento da participação dos derivados da cana-de-açúcar e do gás natural; da redução contínua da participação da lenha; da manutenção da participação da hidroenergia; do aumento da participação do nuclear; e da redução relativa do petróleo. O gráfico seguinte ilustra:

Gráfico 7. Evolução da Matriz Energética Brasileira.



Fonte: Plano Nacional de energia 2030, EPE. Cf: AMADO, 2009.

Acerca dessa redução relativa do uso do petróleo, permanece o questionamento em relação à exploração do pré-sal, o que de fato, só poderá ser observado com o tempo. Dessa maneira, lançando mão desse cenário prospectivo, o Brasil desponta como uma aposta promissora em relação à diversificação da matriz energética e ao aumento do consumo de combustíveis renováveis.

Já no que concerne à dependência externa do país em relação aos recursos energéticos, observa-se que, apesar da tendência o Brasil à auto-suficiência, o país ainda é dependente.

Na década de 70, a dependência externa de energia foi crescente, passando de 28% para cerca de 46% das necessidades nacionais. Os dados de 2007 mostram uma redução desse nível para pouco mais de 8%. Especificamente em relação ao petróleo, a diminuição foi ainda mais significativa: de dependente em cerca de 85% em 1979, o país passou a auto-suficiência em 2005, e em 2006 apresentou um superávit de 1,7% (calculado como a diferença entre a demanda interna de energia, inclusive perdas de transformação, distribuição e armazenagem e a produção interna). (BEN, 2008: p.23).

Apesar da diversificação da matriz energética brasileira e da baixa dependência, o país ainda depende de fornecimento externo. O Brasil, por exemplo, importa energia hidrelétrica de Itaipu, referente ao acordo com o Paraguai; não possui reservas de carvão mineral de qualidade, importando o que necessita; além de depender de abastecimento externo de diesel e gás natural (AMADO, 2009), como mostra a figura:

Tabela 7. Exportação e Importação de Energia.

FONTE DE ENERGIA	Consumo (toe)	Importação líquida (toe)	Exportação líquida (toe)	% do consumo	
Gás Natural	22.199	9.094		41%	Dependência externa
Carvão mineral e derivados	13.359	12.087		90%	
Hidreletricidade	32.165	3.339		10%	
Óleo diesel	34.836	2.794		8%	
Etanol	8.967		1.864	-21%	Auto-suficiência
Gasolina	14.342		2.840	-20%	

Fonte: Balanço Energético Nacional 2008 – EPE. Cf: AMADO, 2009.

Dessa maneira, observamos que o Brasil é, ainda, dependente de abastecimento externo e não conta com tanta segurança energética. No mais, podemos afirmar, também, que apesar de ser um grande produtor de etanol, esse combustível é direcionada para veículos, sendo a indústria e as residências abastecidas por eletricidade e gás natural. No caso da eletricidade, a maior parte da energia advém da fonte hidrelétrica, um recurso que apesar de renovável é suscetível a alterações climáticas relativas ao regime de chuva, pois apesar da existência de reservatório para acúmulo de água, não se pode garantir, com certeza, o abastecimento seguro e confiável desse recurso.

Portanto, a matriz energética brasileira, apesar de diversificada, é vulnerável e o país possui setores em situação de risco, como é o caso do setor industrial da região sudeste, dependente do abastecimento de gás boliviano. Desse modo, apesar da propaganda e divulgação das conquistas alcançadas pelo Brasil no setor energético, o país ainda não pode

falar em segurança energética e ausência de vulnerabilidades, especialmente porque o potencial das reservas do pré-sal ainda não foram comprovadas e sua exploração irá depender de altos investimentos em tecnologia, acarretando altos custos para o país.

Logo, é necessário considerar que o Brasil ainda não é uma potência em energia, estando vulnerável a oscilações de comportamento de outros Estados, bem como a alterações no preço dos combustíveis e questões diversas, tais quais alterações climáticas e conflitos bélicos.

Entretanto, mesmo diante desse cenário, preserva-se o discurso de potencialidade brasileira no setor, o que parece um contrasenso, pois criar a imagem de uma potencia energética para um país que depende de abastecimento externo é incoerente. Para melhor compreender esse contexto, faz-se necessário uma análise acerca de cada recurso: energia nuclear, energia eólica, energia solar, hidroenergia, gás natural, carvão mineral, termelétrica, petróleo e etanol. Desse modo, vamos entender o porquê de se considerar o atual momento oportuno para que o Brasil se torne referência mundial em questões energéticas, e também o porquê da necessidade de se agir com cautela.

1.1.1. Energia nuclear

A utilização de energia nuclear é um assunto controverso, pois ao mesmo tempo em que não emite gases causadores de efeito estufa, ela gera tanto debates concernentes ao destino dos resíduos advindos de sua produção, quanto debates acerca de sua utilização para fins pacíficos. Isto ocorre porque a energia nuclear pode ser utilizada para a fabricação de armas de destruição em massa. Desse modo, o fato de não emitir CO₂ não facilita a sua inserção na matriz energética dos Estados, pois ela requer altos investimentos em tecnologia, que é cara e de acesso regulado.

No mundo, a energia nuclear representou, em 2008, 20% da eletricidade produzida – 30% no Japão, 54% na Bélgica e 76,9% na França. Essa fonte de energia tem sua produção elevada quando o preço do barril de petróleo sofre altas no mercado internacional, o que ocorreu no período em questão (COLIN, 2009, p.100).

No Brasil, como na maior parte dos países, remonta à segunda metade do século XX, o início dos investimentos em energia nuclear. Desde então, o país alcançou o domínio da tecnologia de enriquecimento de urânio por ultra-centrifugação e assinou diversos acordos para comprovar suas intenções de utilização da energia nuclear para fins pacíficos.

Como já foi observado aqui nesse trabalho, no ano de 1975, foi firmado o Acordo sobre Cooperação para Uso Pacífico da Energia Nuclear Brasil-Alemanha, o qual, depois de quase 35 anos e mais de US\$ 40 bilhões investidos, serviu para concretizar Angra 2 e desenvolver pesquisas na área de combustível nuclear. Em 2004, com a decisão alemã de abandonar seu parque atômico e investir em energia renovável, o acordo foi praticamente abandonado, ao mesmo tempo em que a França despontou como líder mundial na indústria nuclear, vendendo sua tecnologia para países como o Brasil (LERER, 2009: p.10).

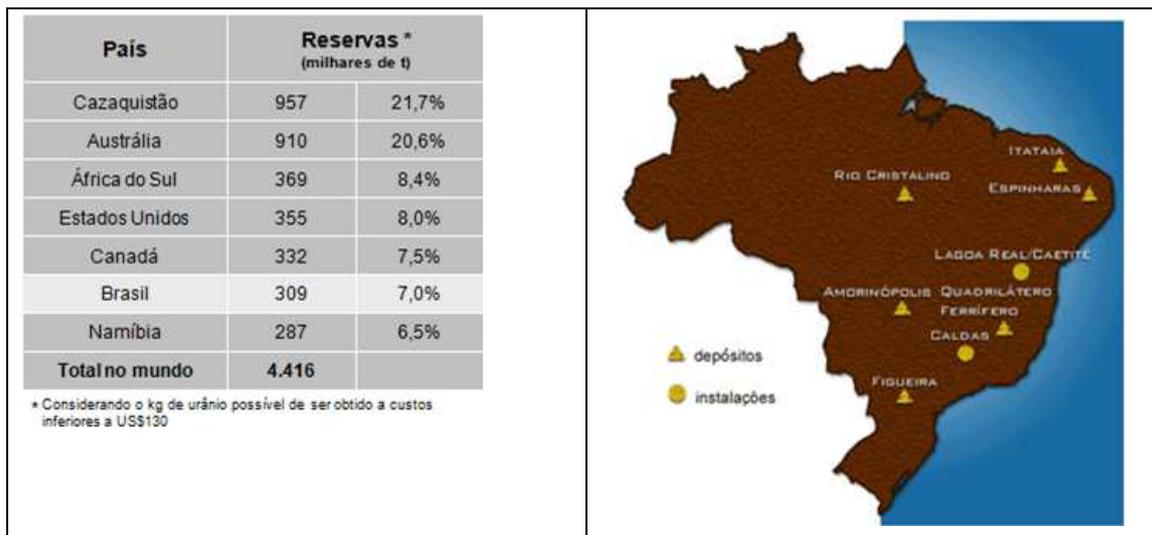
De acordo com as considerações do Jornal *Le Monde Diplomatique* Brasil,

Do lado francês, a motivação da cooperação vai além da venda de reatores e da construção de um submarino: envolve todo o ciclo de produção do combustível nuclear, de nossas reservas de urânio, às unidades de enriquecimento e fabricação de elementos combustíveis em Resende (RJ). Seria, portanto, uma oportunidade para a França diversificar suas fontes e escapar do monopólio exercido pelo consórcio europeu Urenco, que domina o mercado de urânio enriquecido em escala internacional. Já do lado brasileiro, os tratados binacionais significam mais fôlego político e novos investimentos para uma tecnologia que, por aqui, ainda está em escala piloto. (LERER, 2009: p.10).

Ainda de acordo com a mesma publicação, os investimentos em mineração de urânio, instalações nucleares e transporte de materiais radioativos (que trazem o risco de graves acidentes), necessitam de pesados investimentos, os quais poderiam ser direcionados para o desenvolvimento de fontes eólicas, solar e biomassa. Desse modo, a energia nuclear continua controversa no Brasil, apesar dos investimentos que estão sendo destinados a ela.

O Brasil possui grandes reservas de urânio, matéria-prima para alimentar as usinas nucleares, esse fato dinamiza ainda mais o debate, pois o país é detentor de um recurso natural bastante estratégico para o mundo, o qual pode oferecer a possibilidade de diversificar a matriz elétrica do país com a energia nuclear, reduzindo a dependência em relação à hidroenergia. Contudo, os custos, os riscos e o debate internacional relacionados à energia nuclear dificultam os investimentos nesse setor.

Tabela 8. Reserva Mundial de Urânio Figura 4. Reservas Brasileira de Urânio



Fonte: Indústrias Nucleares Brasileira (INB). Cf: AMADO, 2009.

André Amado considera importante a retomada do Programa Nuclear Brasileiro, pois visualiza o país em posição privilegiada quanto à energia nuclear, já que temos apenas 1/3 do território prospectado e possuímos a 6ª maior reserva de minério de urânio. Este fato, aliado a nossa tecnologia de enriquecimento de urânio por centrifugação podem oferecer vantagem comparativa ao país. O Brasil, ao lado da Rússia, Japão, China e um consórcio entre Reino Unido, Alemanha e Países Baixos dominam o processo de centrifugação para enriquecimento de urânio. Já EUA e França possuem a tecnologia por difusão gasosa. Contudo, apesar do domínio da tecnologia, o Brasil enfrenta grandes dificuldades para sua utilização e transporte.

Apesar de dominar as tecnologias de conversão e enriquecimento, o urânio brasileiro necessita ser exportado para ser convertido em combustível, em virtude da falta de escala industrial para as duas tecnologias. O processo de tratamento e enriquecimento de urânio possui sete etapas, das quais duas delas ainda necessitam que o Brasil contrate companhia estrangeiras para realizar.

As Indústrias Nucleares do Brasil (INB), ligadas ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), realiza as atividades de prospecção, mineração e beneficiamento do urânio. A empresa possui capacidade de produção de 400 toneladas anuais de concentrado de urânio, conhecido como *yellowcake*. Para converter o *yellowcake* em hexafluoreto de urânio, a INB utiliza os serviços da canadense Cameco Corporation. O Brasil domina o processo de converter em escala laboratorial e está em fase de implantação de uma unidade de demonstração industrial no Centro Experimental de Aramar, em Iperó (SP), unidade da Marinha brasileira responsável pelo desenvolvimento da tecnologia. Para a etapa de enriquecimento, a INB contrata o consórcio Urenco, que possui a participação dos governos e de investidores privados da Alemanha, Holanda e Reino Unido. Essa etapa será gradativamente realizada pela INB (ANUÁRIO 2009: p. 91).

O Brasil possui a sexta maior reserva de urânio do mundo, 309 mil toneladas. As 250 mil toneladas das duas maiores jazidas do país – Lagoa Real (BA) e Santa Quitéria (CE) – correspondem ao dobro do valor energético de todas as reservas de gás natural da Bolívia, e podem abastecer as três unidades de Angra por 100 anos.

Observa-se que o Brasil tem acesso a insumos (urânio) e tecnologia (centrifugação – apesar de não estar disponível em escala industrial) para promover o desenvolvimento da energia nuclear estando, inclusive, incentivando a mesma por meio de políticas governamentais, como a retomada do cronograma de construção de Angra III e a previsão de construção de mais duas usinas nucleares no Brasil. A previsão é de que Angra III, a terceira usina nuclear do país, entre em operação em 2014. O Ministério de Minas e Energia tem no seu planejamento para 2030 a perspectiva de construir outras duas centrais nucleares, com um investimento de 40 a 40 bilhões de dólares.

O que falta, nesse sentido, é um debate acerca da necessidade do desenvolvimento da energia nuclear ou a transferência dos investimentos para setores de energia renovável como a eólica, solar e biomassa. Pois, como foi visto, algumas etapas ainda necessitam de desenvolvimento para que o país seja auto-suficiente em energia nuclear. O problema ambiental é um dos fortes empecilhos para o desenvolvimento dessa energia, já que os resíduos radioativos produzidos (que duram para sempre) em Angra I e Angra II ainda são armazenados de forma provisória, o que significa a ausência de um destino certo. (ANUÁRIO 2009: p. 91).

Contudo, do mesmo modo que outras fontes de energia, o incentivo ao Programa Nuclear Brasileiro tem justificativa relacionada ao mercado internacional de energia.

Como se espera que a energia nuclear baseada na fissão do urânio se torne obsoleta antes do final do século XXI (fusão nuclear é a grande aposta), abre-se a oportunidade de fornecimento para o bilionário mercado internacional de combustível nuclear. Para tal, é fundamental que se amplie a capacidade de beneficiamento do urânio (lavra, conversão, enriquecimento e produção de elementos combustíveis), para que a exportação brasileira seja de produtos de alto valor agregado. (AMADO, 2009).

Nesse cenário, destaca-se, portanto, a retomada do Programa Nuclear Brasileiro, ação motivada pelo aumento da demanda nacional de energia e por ser a energia nuclear advinda de uma fonte que não emite gases causadores de efeito estufa, apesar de deixarem resíduos que podem ser muito prejudiciais ao ambiente e à saúde humana, se não forem bem manejados. Constata-se que o Brasil não é auto-suficiente em matéria de energia nuclear.

No que concerne à PEB para assuntos relacionados à energia nuclear, observa-se, na atualidade, três situações: as relações com os países responsáveis por completar o ciclo de geração de energia nuclear para o Brasil; as negociações com a França para aumentar a cooperação no setor; e a manutenção dos compromissos assumidos pelo Brasil na Constituição de 1988, nos acordos regionais sobre o tema e em relação ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e a Agência Internacional de Energia Atômica. Nesse ponto, vale ressaltar a tentativa brasileira de fomentar diálogo entre o Irã e os países ocidentais acerca do Programa Nuclear iraniano.

1.1.2. Energia Eólica

Estima-se que a participação da energia eólica na matriz energética mundial aumentará nos próximos anos. Dados apontam que a geração de eólica aumentou mais de seis vezes entre 2000 e 2007, como afirma a Global Wind Energy Council (ANUÁRIO 2009: p. 92). A tendência é de que essa fonte passe de secundária ou complementar, para uma das mais relevantes das matrizes dos Estados.

O principal exemplo do interesse na geração de eólica são os Estados Unidos, que, em 2007, ultrapassaram a Espanha para se tornarem o segundo maior em potência eólica, ficando atrás da Alemanha. Entre 2006 e 2007, a capacidade americana cresceu 45%. A China, um dos maiores consumidores de energia do mundo também pretende entrar nesse jogo. (ANUÁRIO 2009: p. 92).

De fato, a China parece ter enorme interesse em se tornar uma potência na energia renovável e isso se deve a uma conjunção de fatores que, somados, levam o governo e os investidores chineses a apostarem em energia eólica. Dentre tais fatores está o fato da China ser altamente dependente do consumo de carvão, da necessidade do país de consumir muita energia para manter seu ritmo de crescimento e do fato de que grande parte da sua população vive na zona rural, podendo ser diretamente afetada pelos problemas advindos do aquecimento global, gerando caos e instabilidade social.

Desse modo, a estratégia de investir em energia renovável apresenta-se como uma possível solução para tais problemas chineses. Dunhuang, cidade chinesa no deserto de Gobi, tornou-se a aposta da China para a geração de energia eólica e solar. A China é o país que mais emite gases que provocam efeito estufa, ao mesmo tempo em que investe bilhões para a geração de energia verde. Segundo Sidney Rittenber, os chineses concluíram que a revolução

verde é a nova revolução industrial.³⁴ A China dobrou a capacidade instalada para a produção de energia eólica em cada um dos últimos cinco anos (TREVISAN, 2009: B10).

Parece claro que o mundo não está interessado em uma matriz energética que não seja diversificada, isto é, dependente de uma única fonte como o etanol, por exemplo. Por isso, o investimento, por parte do Brasil, em outras fontes de energia precisa fazer parte da estratégia do país para não ficar de fora das inovações em energia renovável.

Desse modo, investir em energia eólica e fomentar pesquisas em outras fontes de energia renovável e etanol da celulose faz parte do quadro das necessidades brasileiras para manter a relativa liderança que tem no campo de energias renováveis.³⁵

Estudo da *Booz & Company*, intitulado *Energy Shift* prevê um cenário em que as pressões em relação à redução das emissões de gases de efeito estufa vão obrigar governos e empresas a combinar diferentes fontes de energia, ou seja, diversificar a matriz energética. No que concerne ao Brasil, o estudo observa que o país está bem posicionado em relação à sua matriz com 46% de fontes renováveis, mas alerta que o país não deve se acomodar com as inovações que levaram o país a essa liderança. O momento, para o Brasil é de investir em inovação e fortalecer o mercado de energias renováveis (VIALLI, 2009).

Em relação à energia eólica, o maior produtor no Brasil é o estado do Ceará, capaz de produzir 577,93MW, o que corresponde a 35,2% do total gerado em todo país. Dez parques eólicos estão em funcionamento e outros sete estão em construção ou aguardam liberação da justiça por conta de moradores que temem danos ambientais.

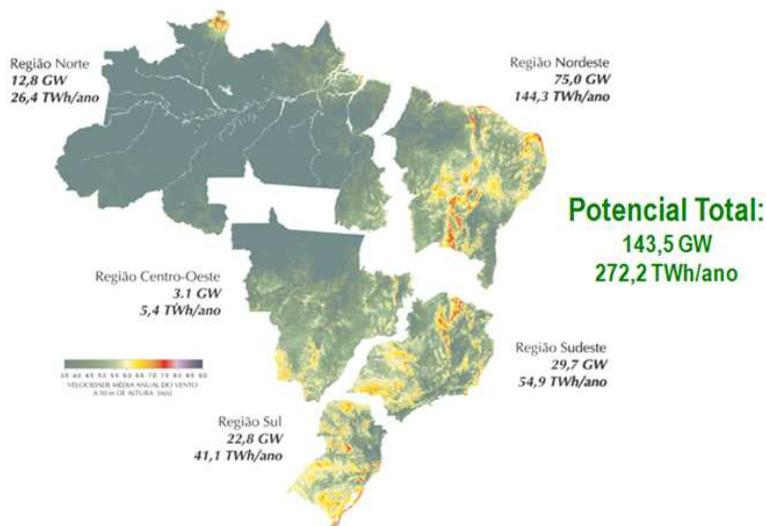
Entretanto, apesar da capacidade do país em gerar energia advinda do vento, alguns problemas são apontados pelos investidores em energia eólica: dificuldades para a compra de equipamentos; a inexistência de uma cadeia produtiva do segmento e de um programa de compra de energia gerada a partir da fonte eólica; o alto índice de nacionalização dos equipamentos exigidos pela legislação; bem como os problemas de conexão com a rede básica e a de distribuição. (POMPEU, 2009).

Acerca da capacidade brasileira para geração de energia eólica, observa-se que o maior potencial encontra-se na região nordeste do Brasil, seguida da região sul, como vemos no mapa abaixo:

³⁴ Consultor norte-americano que se filiou ao Partido Comunista Chinês nos anos 40, participou da Revolução de 1949 e viveu no país até o final da década de 70.

³⁵ O etanol da celulose faz parte da segunda geração de biocombustíveis e é produzido com diferentes tipos de biomassa, tais como lasca de madeira, capim, bagaço da cana. Essa variedade não é, ainda, viável comercialmente. Todavia, recebe pesados investimentos, pois, caso as aspirações sejam alcançadas será muito mais fácil produzir etanol para países que não tem áreas agricultáveis em larga escala, nem clima e solo favoráveis.

Figura 5. Potencial Eólico-elétrico Estimado por Região.



Fonte: Atlas do Potencial Eólico Brasileiro – CRESESB, CEPEL/Eletróbrás.

Do potencial estimado de 143,5 GW, até o final de 2008, o Brasil utilizava 0,2% desse total (ANUÁRIO 2009: p. 92). Isso ocorre porque a energia eólica é cara e depende de investimento intensivo, além de importação de equipamentos. A Europa é o maior pólo gerador de energia eólica do mundo.

Dados apontam que, em 2006, a potência brasileira de geração eólica aumentou oito vezes, indo para 237 MW. Há vários empreendimentos em andamento no país, os quais, quando concluídos, podem gerar algo em torno de 736MW. Nesse sentido, para incentivar a geração de energia eólica no Brasil, foi realizado um leilão no final de 2009, o qual teve como resultado a contratação de 1.805 MW de energia eólica nas regiões Sul e Nordeste. Desse modo a expectativa é que a energia eólica triplique sua participação na matriz energética nacional (PEREIRA, 2009: B8).

Outro estímulo para o aumento da produção de energia eólica no Brasil são os investimentos estrangeiros no país. O Grupo Pescarmona – a terceira maior multinacional da Argentina elegeu o Brasil como sua prioridade na geração de energia eólica. Em agosto, a empresa inaugurou um parque de energia eólica no Ceará, com equipamentos fabricados por uma fábrica da Impsa (principal empresa do holding) em Pernambuco.³⁶ Para os empresários, a política energética da Argentina dificulta empreendimentos no país. Eles destacam que o

³⁶ O empreendimento resulta de uma parceria entre a Impsa (51%) e a Cemig. Nos arredores de Fortaleza também serão instalados outros dois parques, na praia do Morgado e na Volta do Rio. Os três parques contarão com capacidade de geração de 99,6 MW. Em Santa Catarina, a Impsa está implementando outro parque eólico que deve iniciar o funcionamento em 2010. Cf: PALÁCIOS, 2009.

Brasil é um país que está avançando na regulamentação do setor energético, na participação moderada do Estado na economia e nas possibilidades de financiamento (PALÁCIOS, 2009).

Observa-se que o incentivo à energia eólica, no Brasil, ocorre em proporções reduzidas, apesar da importância que essa fonte representa na diversificação da matriz energética mundial. Enquanto Europa, China e Estados Unidos investem pesadamente nessas tecnologias, o Brasil parece ainda não ter se dado conta do potencial que a energia eólica pode representar para o futuro da matriz nacional e, especialmente, para o desenvolvimento de uma região como o nordeste brasileiro, onde está concentrado o maior potencial nacional.

1.1.3. Energia Solar

A utilização da energia solar ainda é muito reduzida em virtude, principalmente, dos elevados custos de investimentos que são necessários para se produzir energia com a luz do sol. Não só no Brasil, mas em todo mundo, a energia solar ainda é pouco representativa. Segundo dados da Revista Análise Energia, a instalação de uma usina solar é 15 vezes mais cara que uma termoeletrica de mesma potência abastecida por gás natural.

Contudo, no Brasil e no mundo, os investimentos em energia solar persistem. Grandes empresas alemãs, por exemplo, têm projetos para explorar energia solar no Deserto do Saara e transportá-la para a Europa. A Alemanha é líder mundial em energia solar. Segundo dados do Instituto de Energia da Comissão Europeia, se 0,3% da luz que incide sobre os desertos do Oriente Médio e do Saara for capturado, isso poderia prover muita energia para a Europa. (CONNOLLY,2009). O projeto do Instituto é capturar apenas 0,3% da energia do Saara para prover todas as necessidades da Europa a um custo de 450 bilhões de euros (ANUÁRIO 2009: p.95). De fato, o potencial de geração de energia solar dos desertos é enorme e isso tem estimulado investimentos no Saara.

No Brasil, segundo a Análise, a geração fotovoltaica (solar) é pouco desenvolvida e grande parte do uso é feita como alternativa off-grid (unidades de geração de energia que não estão integradas no sistema de transmissão) em comunidades afastadas da rede elétrica, e na maioria das vezes em caráter experimental. O Brasil possui apenas uma usina solar registrada na Agência Nacional de Energia Elétrica, em Araras (RO), gerando 0,02MW (ANUÁRIO 2009: p.95).

O que se observa, no Brasil, em nível municipal, são os incentivos ao uso da energia solar pelas políticas públicas, por exemplo. Há maior estímulo de uso de energia solar para aquecimento de água nas novas construções. Do mesmo modo, a instalação de aquecimento solar em moradias populares também está sendo exigida em certas localidades. Apesar dos

custos, o mercado de energia solar é promissor e atrai investimentos, que já são observados em estados como o Ceará, onde se projeto construir usina para gerar 50 MW.

Novamente, a exemplo da energia eólica, os investimentos em fonte solar, no Brasil, não reduzidos, enquanto a Alemanha se torna uma potencial mundial no setor. Aqui cabe retomar a questão da energia nuclear, pois observamos que a Alemanha deixou de investir na fonte nuclear para direcionar recursos para energias renováveis e sustentáveis, enquanto o Brasil, apesar de posicionar-se a favor dessas fontes, aumentou seus investimentos em energia nuclear, apesar das críticas do Ministério de Meio Ambiente (MMA). Questionamos se não seria mais conveniente, ao pensar em longo prazo, investir em energia solar e eólica, ao invés da energia nuclear que é dependente das reservas de urânio e pode gerar catástrofes ambientais.

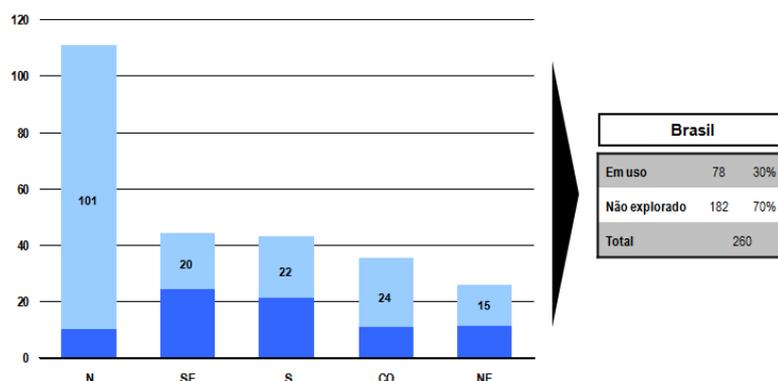
1.1.4. Hidroenergia

A hidroenergia é uma fonte de grande importância para o Brasil, pois muito da eletricidade gerada no país advém da energia das águas. A importância da energia hidráulica é tanta que se pode afirmar que 77% da matriz elétrica nacional é hídrica. O restante advém das fontes nuclear e térmica (com a utilização de combustíveis fósseis), havendo, também, a importação de eletricidade relacionada à compra da energia paraguaia gerada na Usina de Itaipu.

O Brasil é, portanto, extremamente dependente da energia hidrelétrica, o que não deixa de ser um enorme risco em tempos de alterações climáticas causadas pelo aquecimento global, visto que uma alteração no regime de chuvas, em determinado período, pode colocar o país em situação de risco e causar problemas como o racionamento energético que ocorreu no país no ano de 2001. Por esse motivo, como já foi observado, o Programa Nuclear Brasileiro está sendo desenvolvido para diversificar a matriz elétrica nacional. Nesse sentido, está em vigor o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica.

Outro problema enfrentado pelo setor diz respeito ao limite de exploração dos recursos das regiões Sul e Sudeste, grandes consumidoras. A maior parte do potencial para geração de hidroenergia está na região amazônica, o que, no mínimo, traz dois problemas: o dilema de suprir a demanda e gerar energia, preservando os recursos e o meio-ambiente, além do fato da distância dos principais centros consumidores, o que gera elevados custos de transmissão. Desse modo, no setor hidrelétrico, o projeto é diminuir o peso dessa fonte, em longo prazo, na matriz elétrica nacional, apesar de que o Brasil tem vasto potencial a ser explorado.

Gráfico 8. Potencial Hidrelétrico Brasileiro por Região.



Fonte: Balanço Energético Nacional 2007. EPE. Cf: AMADO, 2009.

De tal modo, o Brasil apesar de investir na diversificação da matriz elétrica, empreende um projeto de retomada de construção de grandes hidrelétricas. Entre 1970 e 1990, o país construiu obras que somam uma potência de 49 GW, ou seja, mais de 40% da energia elétrica consumida hoje. Entretanto, nos anos 90, houve uma diminuição dessas obras, as quais estão sendo retomadas com os projetos de construção no Rio Madeira das usinas de Santo Antônio e Jirau e da usina de Belo Monte, no Rio Xingu. Na divisa dos estados do Maranhão e do Tocantins, está sendo construída a usina de Estreito (ANUÁRIO 2009: p.73).

Para fortalecer a interconexão energética voltada para hidrelétricas no continente sul-americano, o governo Lula adotou uma postura de permitir a internacionalização de empresas estatais do setor. Observa-se que, em passos lentos, mas decisivos e promissores, as diversas instituições do setor energético brasileiro ganham dimensão internacional.

Como exemplo mais atual, é possível citar o processo de internacionalização da Eletrobrás, principal responsável pelo setor elétrico brasileiro. O Superintendente de Operações no Exterior da Eletrobrás, Dr. Sinval Gama, ao tratar do tema da internacionalização diz que, o foco é na região latino-americana e na construção de hidrelétricas, especialmente o cone sul, com algumas propostas de alcançar o continente africano. Para Gama, a tendência do setor energética brasileira é de aumentar sua participação no exterior.³⁷

Apesar dos custos ambientais para se construir a usina hidrelétrica, a energia advinda dessa fonte é renovável e limpa, sendo seu maior problema a disponibilidade de água. Segundo José Goldemberg, o país deve estar atento na avaliação da direção em que está sendo

³⁷ A Eletrobrás foi autorizada, com a publicação da Lei 11.651 no dia 7 de abril de 2008, a atuar no cenário internacional.

movida a matriz energética nacional (a fim de evitar termoelétricas movidas a combustível fóssil) e expandir a geração de eletricidade com hidrelétricas planejadas e construídas considerando os impactos sociais e ambientais. Em relação ao regime de chuva, o professor lembra a existência de reservatório para armazenar água para anos de pouca chuva. (GOLDEMBEG, 20 de jul. 2009: A2).

1.1.5. Carvão Mineral e Termelétricas³⁸

A primeira fonte a que faremos referência nessa seção será o carvão mineral, o qual faz parte da pauta de importação do Brasil. Entretanto, o carvão não possui grande representação na matriz energética nacional, ao contrário do que ocorre em países como China e Estados Unidos, nos quais essa fonte é responsável por mais de 50% da geração de Eletricidade.

No Brasil, o carvão mineral representa 1,4% da matriz energética nacional e 6,5% da potência de geração termelétrica. O Brasil não produz carvão de alta qualidade para gerar energia, sendo necessário importar o produto, o que fica mais difícil diante das elevações do preço do insumo no mercado internacional. Como vimos que a meta brasileira é diversificar a matriz elétrica, o carvão pode, em longo prazo, ter papel importante nesse processo. O problema está na agressão ao meio-ambiente, podendo gerar aumento da emissão de gases de efeito estufa.

As termelétricas são usinas de suporte à matriz brasileira, atuando como complementares quando o nível dos reservatórios das hidrelétricas está baixo. Todavia, em virtude da necessidade de diversificar a matriz de geração de eletricidade no Brasil, espera-se um aumento da participação dessas usinas no país.

O grande problema em relação às térmicas são dois: a utilização de combustíveis fósseis, os quais emitem gases de efeito estufa e a dependência externa desses combustíveis, quais sejam: gás natural e carvão. Portanto, o aumento da participação das térmicas na geração de eletricidade no Brasil, segundo analistas, deve ser acompanhado de implantação de equipamento de eficiência energética que causem menores danos ambientais, além da garantia de abastecimentos dos insumos.

A esperança está na participação da biomassa na geração termelétrica, a qual já representa 20% da potência total dessas usinas (dados de 2008). Segunda a Análise Energia, de 2000 a 2007, o uso da biomassa nas térmicas aumentou 39%, ultrapassando o óleo diesel e

³⁸ As informações aqui apresentadas foram retiradas na Análise Energia.

gerando 15,1% do total de energia térmica no país. Entretanto, o que dificulta maior participação dessa fonte renovável na geração térmica são problemas com investimento, e regulação.

1.1.6. Gás Natural

O gás natural é um combustível fóssil que figura dentre as fontes das quais o Brasil é dependente de abastecimento externo, cenário que deve ser gradativamente alterado com a exploração das reservas do pré-sal. Os principais fornecedores de gás para o Brasil são Argentina e Bolívia, o que gera preocupação em relação ao abastecimento, visto que os tratados estabelecidos com esses países são constantemente desrespeitados, em virtude de suas instabilidades internas. Portanto, o Brasil é um país vulnerável ao abastecimento de gás.

Entretanto, é possível observar cenários como o ocorrido no final do ano de 2009, quando, em virtude da desaceleração da indústria (causada pela crise internacional) e consequente economia de gás e aumento no nível dos reservatórios de água, evitando a operação de termelétricas a gás, foi possível prever que 2010 seria um ano com excesso de gás no mercado brasileiro. Portanto, a conjuntura interna e a externa influenciaram diretamente no consumo de gás no país, reduzindo a vulnerabilidade. A crise e o excesso de chuva fizeram o mercado cair 30% em 2009 (PAMPLONA, 2009: B16).

Em 2006, ao ficar evidente a dependência brasileira de gás com a nacionalização das instalações da Petrobrás na Bolívia, foi planejado o Plano de Antecipação da Oferta de Gás Natural (Plangás). Esse Plano é responsável pela construção do maior gasoduto brasileiro em capacidade de transporte de gás, o Gasduc III. Foram investidos R\$ 2 bilhões para uma capacidade de 40 milhões de metros cúbicos por dia (10 milhões a mais que o gasoduto Bolívia-Brasil). Essa obra foi pensada para que se reduza a dependência em relação à Bolívia, especialmente, quando se iniciarem as explorações no Campo de Mexilhão, na Bacia de Santos, já em 2010 (PAMPLONA, 2009: B16). Desse modo, justifica-se que, em 2010, haja excedente de gás no mercado brasileiro.

A Petrobrás colocou em atividade outro plano para reduzir sua vulnerabilidade em relação ao fornecimento de gás boliviano. Em 2008, foi inaugurado o primeiro terminal de gás natural liquefeito (GNL) no Ceará. Esse projeto permite que o gás seja importado de qualquer lugar do mundo por navios, para depois ser regaseificado nos terminais, o que permite a diversificação dos fornecedores (ANUÁRIO 2009: p. 43).

Apesar desse excesso de gás e da produção interna, no mês de dezembro de 2009, o Brasil fechou acordo para pagar US\$ 1,2 bilhões a mais pelo gás boliviano. Esse acordo faz parte da Ata de Brasília, assinada por Lula e Morales em 2007. Por ela, o Brasil comprometia-se a pagar mais pelas frações líquidas do gás boliviano: propano, butano e gasolina natural.

De qualquer forma, o maior desafio atual da Petrobrás, apesar do relativo excesso de gás no mercado, pois a demanda para os próximos anos deve aumentar, em virtude da recuperação do país diante da crise. As expectativas, nesse sentido, estão concentradas na região do pré-sal.

1.1.7 Biodiesel

Ainda no que concerne à política externa brasileira para biocombustíveis, vale ressaltar os esforços empreendidos no sentido de promover o biodiesel, tanto a nível local como internacional. Em janeiro de 2008, entrou em vigor a Lei do Biodiesel, criada pelo Conselho Nacional de Política Energética. Essa lei estipula adição obrigatória de 2% de biodiesel ao diesel vendido em 2008 e 5% até 2013.

Além disso, há o instrumento jurídico de incentivo fiscal e subsídio de produção em pequenas propriedades familiares. A partir do lançamento do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel, no final de 2004 (que determinou percentuais obrigatórios de mistura no diesel, a partir de 2008), a produção cresceu de 69 milhões de litros em 2006 para 1,1 bilhão de litros em 2008:

Por ser o diesel o combustível mais utilizado no Brasil (projeção de 45 bilhões de litros em 2008, frente a 20 bilhões de etanol e 19 bilhões de gasolina), o potencial de crescimento é enorme. A maior parte do biodiesel produzido atualmente no Brasil é feita a partir do óleo de soja. Apesar de esta matéria-prima apresentar baixo rendimento em termos energéticos (menos de 600 litros de óleo por ha, frente aos mais de 7.000 de etanol), seu uso apresenta a vantagem de estimular o processamento do grão no Brasil, agregando valor ao produto (exportação do farelo em lugar do grão inteiro). Além disso, a soja é uma matéria-prima largamente disponível no país (com as cerca de 56 milhões de toneladas de soja produzidas em 2007, poderíamos produzir até 10 bilhões de litros de biodiesel, ou cerca de 20% do consumo brasileiro de diesel) (AMADO, 2009).

Ressalta-se que a principal preocupação em relação ao biodiesel é a criação e fortalecimento do mercado nacional do produto, apesar de que o mesmo já faz parte da pauta de investimentos internacionais do Brasil, especialmente na América Latina, como pode ser observado no Capítulo 3. No Brasil, a soja representa 68% da produção do combustível e

serão necessários investimentos em tecnologia agrícola para identificar as regiões mais eficientes para a produção das oleaginosas.

O biodiesel possui o selo Combustível Social, criado no intuito de identificar as empresas produtoras de biodiesel que compram parte da matéria-prima de agricultores familiares enquadrados no critério do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Essas empresas passam a ter preferência em leilões e condições de financiamento do BNDES (ANUÁRIO 2009: p. 68).

Em síntese, o que pode ser observado, diante dessa breve análise, é a dependência brasileira em relação à energia nuclear, eólica, solar, carvão e gás natural, principalmente, já que para produzir energia advinda dessas fontes o país depende direta ou indiretamente de outros países. Apesar da produção interna de hidroenergia e biodiesel, esses não são suficientes para suprir a demanda nacional. Entretanto, sabemos da existência de outras duas fontes que podem auxiliar na promoção da segurança energética nacional: petróleo e etanol.

2. Petróleo e Etanol: Desafios e Perspectivas

2.1. Petróleo

Atualmente, tratar do tema petróleo no Brasil significa, inevitavelmente, falar de pré-sal, seja a respeito do marco regulatório para exploração, seja sobre especulações acerca do impacto da exploração dessas reservas na matriz energética nacional, seja acerca da importância que o pré-sal vai representar para as relações internacionais do Brasil. As reservas de pré-sal podem colocar o país entre os dez maiores produtores de petróleo do mundo, entretanto, isso está condicionado a uma série de variáveis das quais o Brasil depende para, de fato, explorar as reservas.

Dentre tais variáveis temos os seguintes questionamentos: qual o marco regulatório que será utilizado na exploração? Os pesados investimentos em tecnologia para exploração do petróleo, que se encontra em camadas profundas, serão realizados mesmo que os preços do combustível no mercado internacional estejam baixos? O pré-sal pode “sujar” a matriz energética nacional? Vale a pena exportar o petróleo do pré-sal?

Esses são apenas alguns questionamentos que são colocados diante da discussão que precisa ser feita em relação à exploração dessas reservas. O que não se pode desconsiderar é que o impacto das reservas do pré-sal na atuação da política externa brasileira será relevante. O pré-sal não vai influenciar apenas em uma maior inserção internacional da Petrobrás no sistema internacional, mas vai servir de ferramenta estratégica para que o Brasil tenha vantagem comparativa em negociações internacionais.

A posse e o controle de recursos energéticos, como já citado, têm valor estratégico de grande importância para os Estados. No caso do Brasil, um aspirante a uma posição de maior destaque dentre as estruturas hegemônicas, podemos considerar que o pré-sal representa não só mais reconhecimento do Brasil como potência emergente, já que a posse de recursos naturais escassos é um fator de poder, mas também, a possibilidade de ampliação de sua aliança estratégica para com países dependentes.

Um dos principais potenciais mercados consumidores do Brasil são os Estados Unidos, país preocupado em reduzir sua dependência em relação à Venezuela e países do Oriente Médio. Nesse caso, a construção de parceria em torno das reservas de petróleo do Brasil dá ao país poder de barganha e capacidade de negociação entre iguais.

Do mesmo modo, se o petróleo do pré-sal for comercializado em um mercado internacional em que o preço do óleo se mantenha entre 60 e 70 dólares o barril, ou que atinja, novamente, o recorde histórico de julho de 2008 (147 dólares o barril), o Brasil terá a chance de lucrar muito com a venda do produto. Tais recursos, se bem aproveitados – como na Noruega – podem significar crescimento econômico e social, colocando o Brasil, enfim, como uma potência do sistema internacional.³⁹

Não será possível negociar algum acordo internacional no setor sem que o Brasil seja, ao menos, consultado. O país possui uma oportunidade única de fazer parte do grupo dos grandes tomadores de decisão em uma questão que move, não só a economia mundial, mas todo atual modelo de desenvolvimento e comportamento humano. Mesmo que haja um movimento em prol da alteração da matriz energética internacional, desconsiderar o pré-sal significa abrir mão de crescimento nacional e maior inserção internacional. A tarefa a ser empreendida é aperfeiçoar os mecanismos e tecnologias de eficiência energética, a fim de continuar a consumir hidrocarbonetos sem prejudicar o meio ambiente.⁴⁰

³⁹ A Noruega contabilizou uma receita vinda do petróleo de US\$ 68 bilhões em 2008, com a alta do preço do óleo. O país aprovou legislação estabelecendo que as receitas vão diretamente para o fundo soberano, dinheiro do Estado que é usado para fazer investimentos. Cf: THOMAS JR., Landon, 2009.

⁴⁰ Eficiência energética significa utilizar as fontes de energia de maneira mais eficaz, diminuindo a poluição causada por elas. Contudo, muitos investimentos devem ser direcionados para contemplar esse objetivo. E, nesse

Para o MRE, as reservas gigantescas do pré-sal podem resultar na solução de dois problemas históricos da economia brasileira: restrições na disponibilidade de energia e restrições no balanço de pagamento (aumento nas exportações de petróleo ou derivados). Da área total do pré-sal, que engloba as bacias de Campos, Espírito Santo e Santos, 38% já se encontram licitados, dos quais mais de 90% com a Petrobrás. As negociações acerca do modelo de exploração mais adequado para o pré-sal estão em andamento (AMADO, 2009).

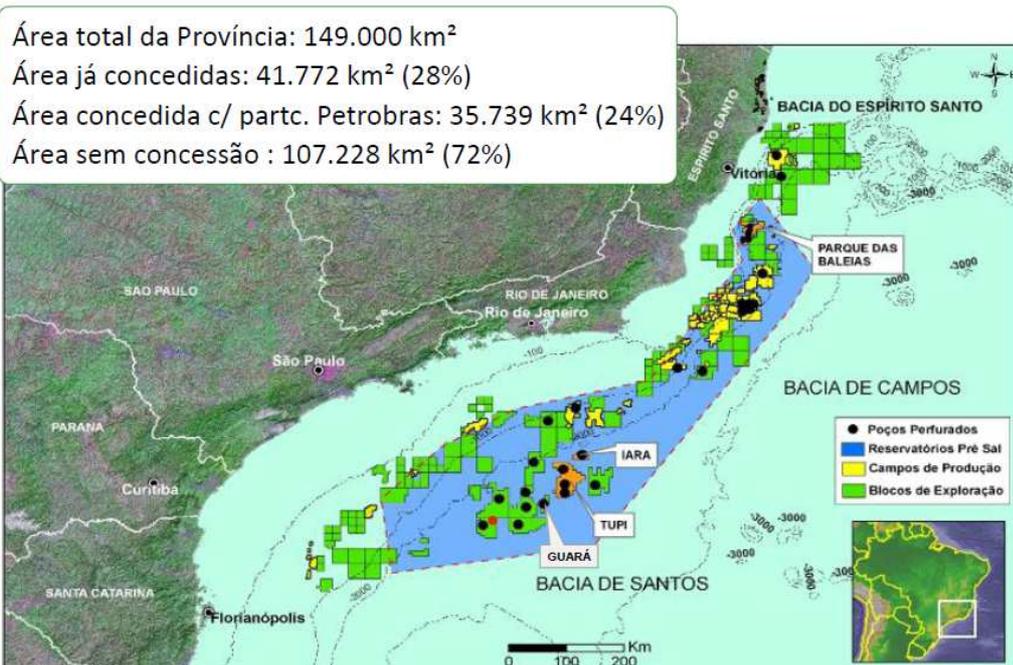
Enquanto isso, o Brasil desponta como um novo paradigma na questão energética internacional, pois além de ser detentor da vanguarda tecnológica no setor de etanol, a evolução de suas reservas totais de petróleo cresce a cada ano.

As estimativas em relação ao pré-sal são de que os números variem entre 30 e 100 bilhões de barris. No Campo de Tupi, na bacia de Santos, onde as explorações estão mais avançadas, são estimados de 5 a 8 bilhões de barris, ou seja, 50% das reservas atualmente exploradas no país.

No que concerne ao tamanho do pré-sal,

Figura 6. Números do Pré-sal.

sentido, a importância da transferência de tecnologia entre países é determinante, já que aqueles que dominam essas tecnologias tenderiam financiar esses investimentos em outros Estados.



Fonte: MME, 2009.

O maior potencial da nova província concentra-se na Bacia de Santos, no litoral dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, em região de águas ultraprofundas, com distância até a costa de cerca de 300 km. Volumes divulgados indicam reservas da ordem de 10,6 a 16 bilhões de barris de óleo equivalente apenas em quatro das descobertas anunciadas: Tupi (5 a 8 bi), Iara (3 a 4 bi), Guará (1,1 a 2 bi) e Parque das Baleias (1,5 a 2 bi). Com as áreas até agora avaliadas, será possível ao País atingir a produção média diária de aproximadamente 3,6 milhões de barris/dia de petróleo em 2017. O consumo nacional em 2017 será próximo de 2,6 milhões de barris/dia, o que resultará na possibilidade do Brasil exportar 1 milhão de barris/dia. (Cf: MME, 2009).

Muito cuidado e cautela são necessários diante desse cenário. A “doença holandesa” é um dos riscos ao qual o país está exposto. Essa “doença” dá nome a um processo que significa que o país passa a ficar dependente da exportação de um produto (petróleo), valoriza sua moeda e enfraquece o restante de sua indústria. Como exemplo atual, podemos citar a Venezuela, a qual tem sua economia pautada basicamente na exportação de petróleo. No outro extremo, o Brasil tem como exemplo a Noruega, a qual possui um Fundo para os recursos advindos da exploração do petróleo, os quais são destinados a investimentos em prol do próprio país.

Entretanto, para que o Brasil possa desfrutar das riquezas do pré-sal, muitos investimentos serão necessários, pois o petróleo está em uma camada muito profunda, o que exige alta tecnologia de exploração de Petróleo em águas profundas. Os maiores desafios

consistem na grande distância até a costa, na profundidade dos reservatórios, na grande lâmina d'água e na espessa camada de sal a ser vencida.

Além da profundidade das reservas, a distância a que as mesmas se encontram da costa brasileira representam outro desafio a ser enfrentado. A Petrobrás levou um ano para perfurar o primeiro poço no pré-sal e gastou 240 milhões de dólares entre 2005 e 2006, segundo o anuário Análise Energia. Portanto, a principal barreira a ser vencida é a dificuldade para extrair o petróleo e o gás e o alto custo dos investimentos necessários.

Todavia, os problemas em relação ao pré-sal não estão apenas em alto mar. Os debates, no Brasil, acerca do marco regulatório e a questão da distribuição dos royalties entre estados produtores e estados não-produtores ainda representam um dilema no país. Em agosto de 2009, o presidente encaminhou quatro projetos, em regime de urgência, para serem aprovados pelo Congresso.

Dos quatro projetos, o primeiro cria a Petrosal, a nova estatal que será responsável pela gestão das novas áreas do pré-sal; o segundo cria o novo marco regulatório, alterando o modelo de contrato de concessão para um sistema de partilha, que permitirá ao Estado ter controle sobre a nova riqueza. O terceiro cria um Fundo Social para gerir e distribuir os recursos. O dinheiro iria para saúde, educação e investimentos em ciência e tecnologia, meio ambiente e cultura. E o último projeto vai capitalizar a Petrobrás, para que a empresa possa atuar como operadora exclusiva na camada ainda não licitada do pré-sal. O tema é polêmico e tende a gerar intensos debates na sociedade.

A Petrosal seria uma empresa não operadora, com quadro reduzido e altamente qualificado, para representar os interesses da União nos contratos de partilha e de comercialização de petróleo e gás natural.

O objetivo do Fundo Soberano seria receber o resultado financeiro relativo ao exercício da atividade de exploração e produção, com o objetivo de aprimorar a política de desenvolvimento social do País. O Fundo realizaria investimentos no Brasil e no exterior com objetivo de diversificar o risco e evitar os problemas da “doença holandesa”. No que concerne à capitalização da Petrobrás, como sócia controladora da Petrobrás, a União tem interesse em capitalizar essa empresa, com vistas a dotá-la dos recursos necessários para realizar os investimentos que viabilizarão a exploração das áreas do Pré-Sal.

A presença de empresas estrangeiras como a British Petroleum (BP), Exxon, Galp e outras começa a intensificar-se na busca pelo petróleo brasileiro. Contudo, o aumento dessa participação estrangeira vai depender da definição do marco regulatório nas áreas do pré-sal.

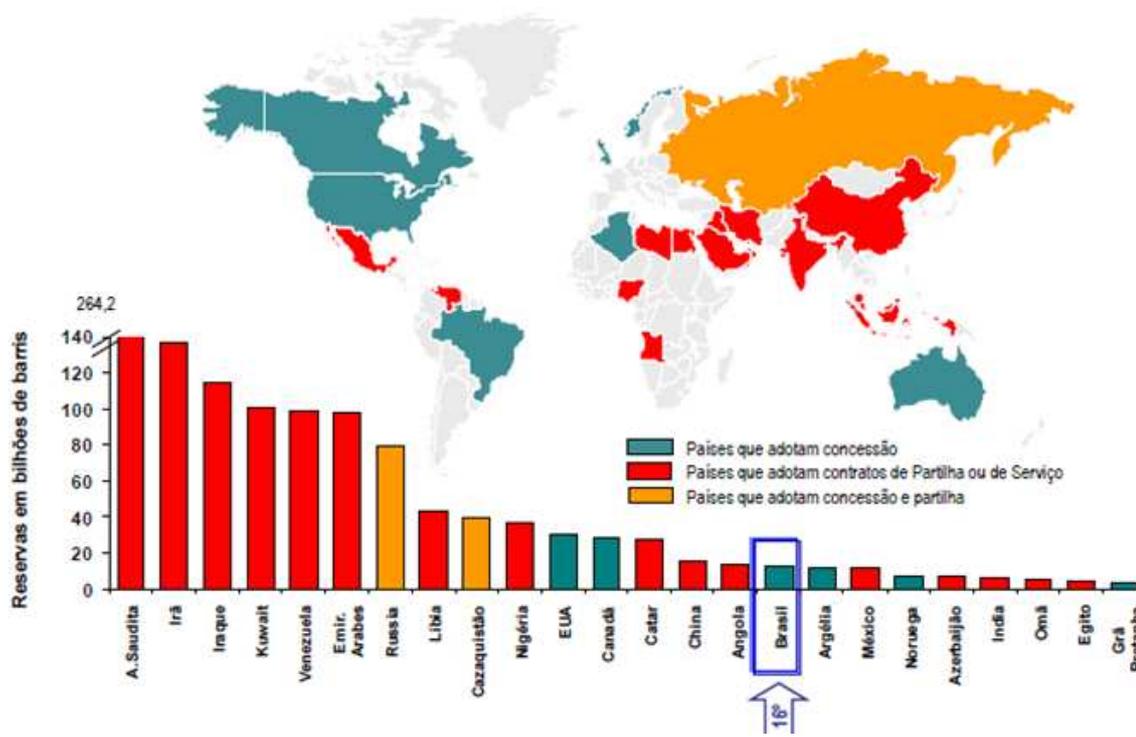
No que concerne aos modelos de marco regulatório para o pré-sal, podemos considerar que há três tipos a serem considerados.

O modelo de concessão, o qual é atualmente adotado no Brasil, e consiste em leilões periódicos das áreas a serem exploradas, O governo concede a empresas, por contrato, o direito de explorar determinadas áreas. Se houver descoberta, o concessionário é dono da produção, mas paga *royalties* e percentuais de participação especial sobre a produção ao governo. O risco geológico é maior.

O modelo de partilha de produção é utilizado na Noruega e consiste na criação de uma empresa estatal que estatal busca parceiros para explorar uma área, dividindo riscos e investimentos. Em caso de descoberta, paga-se o custo de exploração e o lucro é dividido entre as empresas, em proporções preestabelecidas.

O modelo de prestação de serviços é adotado no México, onde o Estado é dono de todo o petróleo produzido e A estatal local contrata companhias para operar poços de petróleo. As empresas contratadas recebem remuneração fixa pelo serviço prestado e não são donas da produção.

Figura 7. Modelo de Exploração nos principais países produtores de petróleo e gás natural.



Fonte: Estratégia EMN – Petrobrás – Estatística da BP 2009. Cf: MME, 2009.

O petróleo e derivados representam cerca de 37,4% da matriz energética nacional, sua participação na matriz elétrica é de 2,8% e, segundo estimativas da Empresa de Pesquisa Energética, a exploração da reserva do pré-sal não de vê prejudicar a diversificação da matriz brasileira, aumentada a razão de hidrocarbonetos. O que ocorre é que, além do aumento da demanda por energia, o que vai exigir um aumento em todas as fontes, haverá, também, a criação de reserva estratégica para o país garantir sua segurança energética e a exportação do produto.

De fato, se comprovadas as expectativas, o pré-sal pode representar muito para as relações internacionais do país, além da melhoria do panorama interno. Todavia, muitos desafios apresentam-se diante da consecução desse objetivo. O debate está em aberto e engloba sociedade, empresariado, governo e demais setores, pois é verdadeiramente significativa para a posição que o país vai ocupar no cenário internacional em médio e longo prazo.

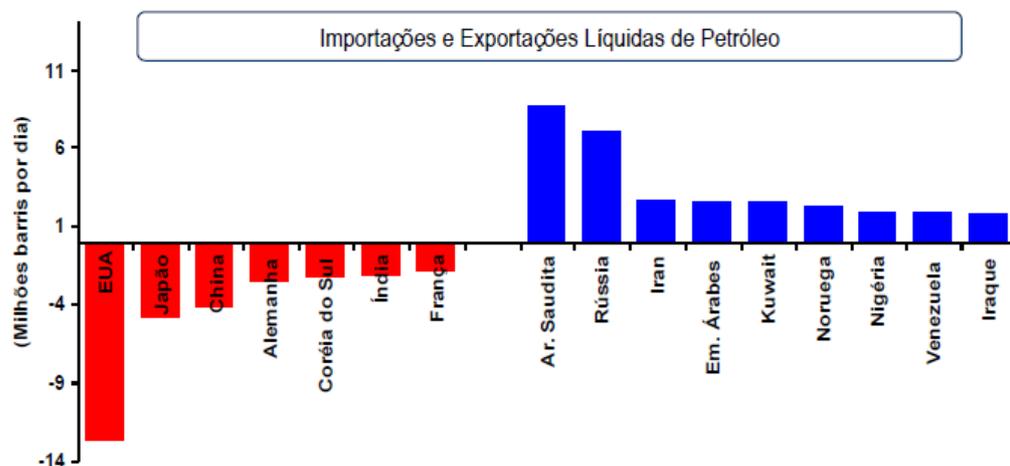
Desse modo, consideramos que o petróleo e os hidrocarbonetos, além de sua significativa relevância para a matriz energética nacional são instrumentos através dos quais a Petrobrás representa o Brasil nos mais diversos países do mundo, como foi observado no capítulo anterior.

Como exemplo dessa inserção, pode-se considerar o fato de a estatal brasileira ter firmado parceria com a estatal turca para exploração de óleo no Mar Negro, passando a ser a segunda empresa internacional a ganhar acesso à região, sendo a primeira a Exxon (CHADE, 2009: B10). A Petrobrás, além de investir no exterior, também atrai investimentos para o país, no sentido de que empresas fabricantes de equipamentos para indústria de petróleo e do gás tendem a investir no Brasil no momento de ascensão do setor.

Em virtude das incertezas acerca dos números e decisões em relação ao pré-sal, ainda é não se pode falar em uma estratégia brasileira articulada em torno dessa fonte no que concerne ao sistema internacional, como já ocorre em relação ao etanol. Há a estratégia de inserção internacional da Petrobrás, mas não da posição do Brasil como produtor e exportador de petróleo. Isso ocorre porque o Brasil está em um processo de transição da posição de importador dependente, para potencial grande exportador.

De acordo com o Ministério de Minas e Energia o Brasil possui as condições necessárias para se posicionar com relativa vantagem na geopolítica internacional do petróleo:

Gráfico 9. Importações e Exportações Líquidas de Petróleo.



Fonte: MME, 2009

Os países em azul são produtores com muitas reservas, pouca tecnologia, reduzida base industrial, pequeno mercado consumidor e instabilidade institucional. Já os países em vermelho são consumidores com poucas reservas, alta tecnologia, grande base industrial, grande mercado consumidor e estabilidade institucional. O Brasil é um país com grandes reservas, alta tecnologia em petróleo, base industrial diversificada, grande mercado consumidor, estabilidade institucional e jurídica. (MME, 2009).

Nesse sentido, como nosso objetivo consiste em compreender a atuação do Ministério das Relações Exteriores no tratamento das questões energéticas, acreditamos ser possível afirmar que, além de abrir espaço para ampliação dos negócios da Petrobrás no exterior, o Itamaraty, no papel de levar uma posição unânime acerca do Brasil, vai aguardar o governo brasileiro decidir como tratar a questão e, após, levar as informações para as negociações internacionais e trabalhar para que a decisão brasileira seja entendida e contornar as dificuldades que possam acontecer.

2.2. Etanol

Antes de iniciar a seção sobre etanol, ressalta-se que não há a pretensão de se fazer uma análise técnica do mesmo, ou seja, relacionada à sua eficiência energética, ao seu potencial para reduzir Gases de Efeito Estufa (GEE), ou aprofundar debates sobre seus problemas e dilemas, mas sim focar no papel que essa fonte energética representa para a

política externa brasileira e, principalmente, para a inserção internacional do Brasil e a construção de um futuro paradigma energético.⁴¹

Na visão de Rosillo-Calle, a energia advinda da biomassa é importante para o futuro da humanidade, não apenas por ser uma fonte renovável, mas por ser parte essencial da mudança do paradigma energético, necessária para garantir a transição para uma economia sustentável do setor energético do século XXI, tornando, além disso, o fornecimento de energia mais descentralizado (ROSILLO-CALLE, 2005, p.447). Isso ocorre em virtude das circunstâncias que motivam a busca por modificações na matriz energética, denunciando o esgotamento do atual modelo de consumo energético.

Nesse sentido, os biocombustíveis, ao lado do pré-sal, têm sido os grandes responsáveis pela atual reformulação da atitude do Brasil no cenário energético internacional, pois a vanguarda tecnológica brasileira chamou a atenção do mundo.

A existência, no país, de um combustível e tecnologia capazes de reduzir a dependência em relação ao petróleo, além de ajudarem a diminuir a emissão de gases causadores de efeito estufa, fez com que o Brasil ganhasse visibilidade, não só por tal combustível estar em ascensão em sua matriz energética, mas por produzi-lo de uma fonte como a cana-de-açúcar, a qual não faz parte diretamente da alimentação e possui vantagem comparativa na produção do álcool em relação ao etanol do milho produzido nos Estados Unidos. Brasil e Estados Unidos representam, juntos, 70% da produção de etanol no mundo.

A União Européia é uma forte estimuladora do desenvolvimento dessas tecnologias, tal qual a China e o Japão. Aproveitando esse contexto, o Brasil passou a empreender uma militância internacional para ampliar a produção e comercialização do etanol, visando a commoditização do mesmo. A tabela abaixo mostra a produção de biocombustíveis, sendo possível observar a liderança dos EUA, seguidos pelo Brasil:

⁴¹ Para uma leitura especializada acerca dos potenciais da biomassa ver: ROSILLO-CALLE, Frank; BAJAY, Sérgio e ROTHMAN, Harry (org). **Uso da Biomassa para Produção de Energia na Indústria Brasileira**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2005 e **Bioetanol de cana-de-açúcar: energia para o desenvolvimento sustentável**. BNDES e CGEE. – Rio de Janeiro: BNDES, 2008.

Tabela 9. Produção de Biocombustíveis por Principais países em 2006. (Em Milhões de litros).

(En mil millones de litros)

	Etanol	Biodiesel
Estados Unidos de América	18,30	0,85
Brasil	17,50	0,07
Alemania	0,50	2,80
China	1,00	0,07
Francia	0,25	0,63
Italia	0,13	0,57
España	0,40	0,14
India	0,30	0,03
Canadá	0,20	0,05
Polonia	0,12	0,13
República Checa	0,02	0,15
Colombia	0,20	0,06
Suecia	0,14	-
Malasia	-	0,141
Reino Unido	-	0,11
Total Unión Europea	1,60	4,50
Total mundial	39,00	6,00

Fonte: FURTADO, 2009.

No caso da matriz energética brasileira, o aumento da participação dos biocombustíveis denota a importância que essa fonte tem alcançado no país. A abundância de matéria-prima, a produção próxima às principais áreas de consumo (Sudeste) e a redução de emissões poluentes são algumas das vantagens apresentadas para incentivar o consumo e produção de etanol. A expectativa é que, além de combustível, a cana-de-açúcar (ou seu bagaço) seja matéria prima de energia elétrica (por meio de termoelétricas) e produção de materiais de consumo como plásticos. Para tanto, pesquisas e investimentos estão em andamento no Brasil, especialmente por meio da Embrapa.

Entretanto, observa-se que o mercado de etanol não vive só de conquistas, mostrando-se bastante vulnerável a questões como as alterações do preço do açúcar e do petróleo. No início de 2010, o álcool, no mercado brasileiro, passa por momento de preços elevados e escassez do produto, situação causada por reflexos da queda do preço do petróleo decorrente da crise econômica internacional e por altas na cotação do açúcar, causada pela queda de produção na Índia (tornando a produção do álcool menos lucrativa). Soma-se a esse contexto o prejuízo na colheita de cana decorrente das chuvas, o que fez a UNICA contabilizar queda de 7,69% na produção de álcool na safra 2009/2010. Nesse cenário, o governo voltou a implementar políticas de controle nas bombas dos postos, a fim de controlar o consumo de

etanol. Desse modo, as exportações caíram US\$ 1,27 bilhão até novembro de 2009.⁴²

Retomamos, nesse ponto, o argumento da necessidade de articulação do setor, para que as usinas produtoras de etanol saibam balancear a produção a fim de não perder mercado externo e continuar atraindo investimentos. O Brasil tem conseguido estimular os países a misturarem etanol à gasolina, conseguindo ganhar espaço no mercado externo. Os investimentos brasileiros no exterior apontam aumento considerável no consumo de etanol. Contudo, se não houver gerenciamento nacional, os consumidores vão sentir os riscos e deixar de comprar o álcool brasileiro.

Como bem aponta o Ministro Diretor do Departamento de Energia do Itamaraty André Lago, o Japão, por exemplo, não vai comprar etanol enquanto ele só puder comprar do Brasil, porque se houver uma quebra de safra no Brasil, vai faltar produto. Então, quanto mais países produzirem, mais haverá segurança energética. Assim, se há vários fornecedores de um produto que tem as mesmas características técnicas, haverá maior possibilidade de expansão do mercado. Assim sendo, além da articulação interna, necessita-se de estímulo à produção externa.

Apesar dos problemas, o setor tende a crescer. O etanol, em números na matriz energética brasileira, representa 16,9%, com tendência a aumentar essa proporção, pois, segundos dados da EPE, serão necessárias mais 246 novas usinas até 2017, adicionando 4,5 bilhões de litros por ano no mercado. Esse cenário denota a visível expansão do mercado de etanol, pois

Segundo o MME, o consumo de etanol anidro e hidratado em 2007 foi de 17,3 milhões de litros, pouco abaixo dos 18,6 milhões de litros de gasolina no mesmo período. Entre 2000 e 2007, o consumo de etanol avançou 50%, enquanto o da gasolina cresceu 8% e o do óleo diesel 17,4%. De acordo com a EPE, em 2017, o consumo brasileiro vai para 53 milhões de litros anuais, representando cerca de 80% dos combustíveis líquidos consumidos no Brasil (ANUÁRIO 2009: p.57).

Esse considerável aumento no consumo brasileiro é gerado, principalmente pelo setor de transportes, com a inserção dos carros *flex fuel* no mercado. De janeiro a setembro de 2008, 83% dos automóveis e veículos comerciais leves vendidos no país foram desse modelo, somando um total de 2,2 milhões de unidades, de acordo com a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) (ANUÁRIO 2009: p.57).

Como incentivo ao aumento da produção de etanol e demais agrocombustíveis no Brasil, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), lançou, em 2006, o

⁴² **Álcool e Gasolina.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 14 de jan. de 2010. A3.

Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011.⁴³ Além da criação da Embrapa Agroenergia, para incentivar pesquisas no setor, o plano visava,

Estabelecer marco e rumo para as ações públicas e privadas de geração de conhecimento e de tecnologias que contribuam para a produção sustentável da agricultura de energia e para o uso racional dessa energia renovável. Tem por meta tornar competitivo o agronegócio brasileiro e dar suporte a determinadas políticas públicas, como a inclusão social, a regionalização do desenvolvimento e a sustentabilidade ambiental. Esses objetivos enquadram-se nas diretrizes que norteiam a agenda de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I): Sustentabilidade da matriz energética, geração de emprego e renda, aproveitamento racional de áreas antropizadas, liderança do País no biomercado, autonomia energética comunitária, suporte a políticas públicas, racionalidade energética nas cadeias do agronegócio e eliminação de perigos sanitários.⁴⁴

Nesse sentido, também foi criada a Petrobrás Biocombustíveis. Esta foi criada em 29 de julho de 2008 pela Petrobrás e é a subsidiária responsável pelo desenvolvimento de projetos de produção e gestão de etanol e biodiesel. No que concerne ao etanol, a estratégia da empresa é buscar parcerias internacionais para viabilizar a exportação do produto. No caso do biodiesel, a empresa possui três usinas no Brasil: em Candeias, em Quixadá e em Montes Claros.

A empresa está em processo de aumento da sua participação no mercado de etanol, visando, especialmente, o mercado asiático com foco no Japão. A intenção da Petrobrás é exportar 4,7 bilhões de litros de álcool a partir de 2012. Como vetor dessa estratégia, foi criada uma sociedade entre a Brazil-Japan Ethanol e a Nippon Alcohol Habai, que detém 70% do mercado de distribuição de etanol no Japão. A construção de um álcoolduto está em discussão via outra parceria entre a Petrobrás e a trading japonesa Mitsui, que além do álcoolduto no Brasil, planeja a construção de 40 usinas de etanol em várias regiões do país. (GOLDBERG, 2008: p.38).

A Petrobrás planeja ampliar sua participação na produção, logística e no comércio do etanol, aumentando a competitividade e gerando concorrência, estimulando o mercado. A inovação são as pesquisas em etanol de segunda geração, feito com base em tecnologia para o

⁴³ Para os efeitos desse plano, considera-se que a agroenergia é composta por quatro grandes grupos: etanol e co-geração de energia provenientes da cana-de-açúcar; biodiesel de fontes lipídicas (animais e vegetais); biomassa florestal e resíduos; e dejetos agropecuários e da agroindústria. Das florestas energéticas obtêm-se diferentes formas de energia, como lenha, carvão, briquetes, finos (fragmentos de carvão com diâmetro pequeno) e licor negro. O biogás é originário da digestão anaeróbica da matéria orgânica. O biodiesel pode ser obtido de óleos vegetais, gorduras animais ou resíduos da agroindústria. O etanol, embora possa ser obtido de outras fontes, apresenta competitividade quase imbatível quando resultante da cana-de-açúcar. E os resíduos, tanto da produção agropecuária quanto da agroindústria, bem como os dejetos desse processo, podem ser convertidos em diferentes formas secundárias de energia, como briquetes, biogás, biodiesel, etc. Cf: Plano Nacional de Agroenergia, 2006.

⁴⁴ Cf: Plano Nacional de Agroenergia, 2006.

processamento de lignocelulose, que usa resíduos da cana-de-açúcar e outras fontes de biomassa.

Essa tecnologia, que usa o bagaço da cana ainda não foi produzida em escala industrial, somente experimental, mas é uma opção tecnológica para manter o Brasil na vanguarda dos biocombustíveis sustentáveis, pois ao usar o bagaço da cana, evita a necessidade de aumento da área plantada.

A presença da Petrobrás no setor de biocombustíveis representa a participação do Estado no setor, o que ocorre desde o início dos investimentos em álcool combustível no Brasil. Tanto o setor privado, como o público está presente no setor de biocombustíveis, e a parceria entre ambos faz parte da história e da realidade do setor no Brasil.

Dentre os vários exemplos a serem citados, ficaremos com o primeiro investimento no setor de cana mantido pelo setor privado, que resultou no Centro de Tecnologia Canavieira e o outro, mantido pelo governo através do Instituto do Açúcar e do Alcool que foi o Programa Nacional de Melhoramento da Cana. Esses dois programas combinados deram início e possibilitaram toda a competitividade que o país tem hoje no setor, conforme afirma Antônio de Pádua Rodrigues da UNICA (CESAR, 2008: p. 40).

No que concerne ao etanol celulósico, cuja matéria prima consiste na biomassa lignocelulósica, os investimentos no Brasil e no exterior tem sido consideráveis, pois o processo consiste em quebrar as moléculas de celulose das plantas, provocando a produção de açúcares. Apesar da matéria prima abundante, o custo de produção é muito elevado. Entretanto, o Brasil, novamente, se conseguir os investimentos necessário para pesquisa, pode sair na vanguarda do processo em virtude da biodiversidade do país.

A cana tem atraído a maior parte dos investimentos no Brasil. No momento, ainda não há produção industrial, mas estima-se que a mesma deva ocorrer para os próximos anos, de acordo com o desenvolvimento das pesquisas e barateamentos dos custos de produção do etanol da celulose.

O governo brasileiro tem empreendido tais medidas de incentivo aos biocombustíveis no intuito de estimular a demanda interna e externa de etanol, acreditando que as potencialidades do produto possam ser comprovadas pela comunidade internacional, a qual passaria a contribuir para a commoditização do álcool.

O etanol possui tantas oportunidades quantos desafios a serem superados. As críticas movidas em relação ao produto denotam que o álcool combustível não convence a todos em relação à sua sustentabilidade e capacidade de reduzir emissões de gases de efeito estufa.

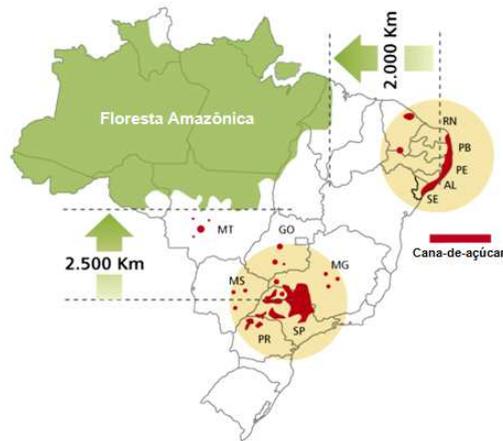
Além dessas críticas, são constantes os ataques aos biocombustíveis como grandes vetores da crise alimentar, tanto por utilizarem grãos para sua produção, quanto por utilizarem terras agricultáveis para a produção desses grãos que não serão direcionados à alimentação, senão de motores. No caso do Brasil, as críticas residem na preocupação da expansão da plantação canavieira para a região amazônica, na mecanização da produção acarretando em desemprego, na exploração da mão-de-obra utilizada e na utilização das queimadas na colheita da cana-de-açúcar.

Não podemos afirmar que esses problemas não ocorrem no Brasil. O importante, diante desse cenário, é compreender que tais atitudes surgem do descumprimento da legislação interna e não devem ser levadas para negociações internacionais como brechas ou vulnerabilidades no país. Aqui, surge um importante exemplo da necessidade de articulação das diversas instituições nacionais em prol do desenvolvimento. O combate a essas práticas ilegais é fundamental para que o etanol brasileiro alcance o patamar de sustentabilidade social e ambiental. Os órgãos responsáveis pela fiscalização precisam estar cientes da responsabilidade que lhes cabe diante do atual cenário.

No ano de 2009, durante o Ethanol Summit, o ex-presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton afirmou que o Brasil ainda precisava provar ao mundo sua capacidade de produzir combustível renovável de forma sustentável, focando na necessidade de frear a expansão da lavoura de cana rumo à Amazônia. Apesar das críticas, Clinton afirmou que o mundo reconhece o potencial do etanol brasileiro mais eficiente que outros combustíveis renováveis e enfatizou que o Brasil tem a oportunidade de se tornar um líder mundial em eficiência energética (MAGOSSÍ; PEREIRA e PORTO, 2009: B15).

Com o intuito de preservar a região Amazônica e demonstrar o comprometimento brasileiro com a sustentabilidade do etanol, foi lançado em setembro de 2009, o Zoneamento Agroecológico, o qual proíbe o plantio de canaviais na Amazônia e no Pantanal. No Cerrado, a única área que foi citada como proibida para plantação de cana foi a Bacia do Alto Paraguai. O Zoneamento restringe a plantação de cana em certas regiões de cobertura vegetal nativa da Amazônia e do Pantanal. A estratégia consiste em expandir a lavoura da cana para áreas abertas, de pastagens degradadas ou subutilizadas, sem competir com a produção de alimentos nem agredir o meio ambiente. Portanto, retomamos o argumento de que as críticas à falta de sustentabilidade do etanol são pautadas no descumprimento da legislação interna e cabe aos responsáveis aplicar devida punição.

Figura 8. Localização da Produção da Cana-de-



açúcar.

Fonte: MAPA, NIPE-Unicamp, IBGE e CTC. Cf: AMADO, 2009.

Ressalta-se que a coloração vermelha evidencia as plantações de casa-de-açúcar. De acordo com o mapa, 87% da produção de cana-de-açúcar encontram-se no Centro-Sul, havendo cerca de 30 milhões de hectares de pastagem com baixa produtividade que poderão ser substituídos pela agricultura nos próximos anos (AMADO, 2009).

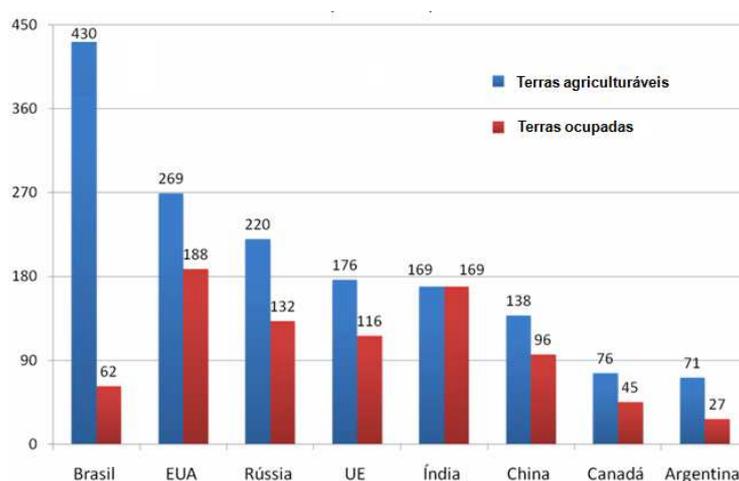
Essa mesma discussão ocorre em paralelo à utilização de terras agricultáveis para a utilização de plantio de grãos destinados a combustíveis e não a alimentos, causando escassez desses últimos e crise de alimentos. Muitos estudiosos afirmam que a produção de biocombustíveis, causa a escassez de alimentos e a alta dos preços dos mesmos. Entretanto, são muitas as variáveis, além da produção de biocombustíveis, que interferem na alta dos preços dos alimentos, como a queda na produção em virtude de fatores climáticos, a redução dos níveis de reserva de alimentos (estoques), o aumento dos custos do petróleo, não havendo um consenso sobre a dimensão que cada uma delas representa na elevação dos preços.

Não deixa de ser verdade que, em alguns países, a produção de biocombustíveis tem prejudicado a produção de alimento, entretanto, a produção brasileira, passa a ser aceita com um caso especial ao se considerar que a ligação entre a produção de etanol e a alta dos alimentos varia de acordo com as capacidades e características de cada país, sistema de produção e matéria-prima utilizada.

A garantia de segurança alimentar e da sustentabilidade ambiental do etanol podem ser uma vantagem para o Brasil, desde que o etanol brasileiro, ao se tornar competitivo no mercado internacional, possa garantir sua qualidade e sustentabilidade, atraindo os consumidores em virtude dessas características, caso o país respeite, de fato as regras para o plantio e colheita.

O MRE utiliza como argumento que o impacto da produção de biocombustíveis sobre a produção de alimentos é fortemente superestimado. No mundo, somente cerca de 15 milhões de hectares são destinados à produção de etanol (entre 4 e 5 no Brasil). Área mundial total ocupada pela agricultura é de 1,4 bilhões de hectares (cereais: 52%; oleaginosas: 22%; outros: 25%; etanol: apenas 1%).⁴⁵ No mapa, tem-se em azul as terras agricultáveis e em vermelho as terras ocupadas.

Gráfico 10. Disponibilidade de Terra para a Agricultura (milhões de ha).



Fonte: FGV/GV Agro, ING. Cf: AMADO, 2009.

Para José Goldemberg, o ataque ao etanol da cana é fruto de mitos de mitos como o de estarem levando o país ao desmatamento, o de causar fome no mundo, o de não reduzirem emissões de efeito estufa e o de só serem viáveis em nichos, lugares como o Brasil (CHIARETTI, 2008: p. 27).⁴⁶

Para Goldemberg, os autores dessa ofensiva são a indústria do petróleo, preocupada em que o etanol retire parte de seus lucros; os produtores de soja dos EUA, porque a área cultivada do milho está avançando sobre a deles; e ambientalistas mal informados. O professor argumenta que não se pode confundir argumentos políticos e científicos.

Muitas das ofensivas contra o etanol estão pautadas em interesses políticos e não em dados concretos. Goldemberg afirma que o desmatamento no Brasil, que é uma realidade, é causado pelo gado e não pela soja e pela cana. (CHIARETTI, 2008: p. 28). Assim, além da

⁴⁵ Outros incluem área colhida de frutas, fibras, castanhas, leguminosas, raízes e tubérculos, plantas estimulantes, pimentas e demais vegetais. Cf: AMADO, 2009.

⁴⁶ Goldemberg, ao lado de Angela Merkel, Al Gore e Mikhail Gorbachev, foram eleito “heróis do meio ambiente” pela Times.

desmistificação, há a necessidade de desvincular o etanol da cana do problemático etanol do milho (EUA), no sentido de não confundir as realidades de produção e características específicas de cada um.

Portanto, o trabalho do MRE é desmistificar as informações em relação ao etanol. Nesse sentido, sua atuação tem sido bastante enfática. Na defesa dos biocombustíveis, André Amado afirma que o Brasil tem capacidade para produzir etanol respeitando os “três pilares da sustentabilidade”, ou seja, o econômico, o social e o ambiental, promovendo o desenvolvimento sustentável, combatendo a mudança climática e aumentando a segurança energética mundial (VEIGA, 2008). O tema é multifacetado e os debates sobre sua sustentabilidade precisam levar em consideração aspectos ambientais, sociais e econômicos.

Ao tratar o tema dos biocombustíveis é necessário ter em mente a diversidade do setor, pois a matéria-prima e o processo utilizados em cada região do mundo diferem consideravelmente. Do mesmo modo, as discussões sobre degradação dos solos, eficiência no uso da água, biodiversidade, segurança alimentar, balanços energéticos e potenciais de redução de emissões de gases de efeito estufa devem levar em consideração as diferentes realidades de cada produto.

No país, há outras instituições voltadas para a empreitada de impulsionar a inserção internacional do etanol e, dentre elas, podemos citar a Agência de Promoção de Exportação (APEX), a União das Usinas de Cana-de-açúcar (UNICA), o Arranjo Produtivo Local (APLA) e outras. Essas instituições possuem uma parceria não formal com o MRE, mantendo contato, participando de eventos e reuniões internacionais e nacionais em torno do etanol.

No caso da APEX, os principais projetos em andamento estão relacionados à cooperação para estudos de viabilidade do mercado internacional em parceria com os Estados Unidos. Nesses projetos se inserem, também, UNICA e APLA, como instituições de incentivo à produção nos países tropicais da América Latina e África. No caso da UNICA, sua presença se estende para EUA e Europa, com escritórios especializados no tratamento e promoção da questão do etanol.

A APEX surge como uma oportunidade para grandes e pequenos produtores que desejam exportar etanol, pois há sempre os riscos do investimento sem informação, onde entra a APEX com a consultoria necessária para a aplicação dos ativos da empresa de maneira mais adequada de acordo com cenário prospectado e na atração de compradores. A APLA surge como uma oportunidade brasileira de investimento no exterior no sentido de exportar tecnologia.

De acordo com a APEX, dentre os principais pontos a serem considerados para a criação do mercado de etanol está a criação de marcos regulatório nos países que estão começando a desenvolver a produção de cana voltada para o álcool combustível como Peru e Colômbia. Na ausência dessa prática, não é possível ter diretrizes para harmonização do produto e sua promoção no mercado internacional. Nesse sentido, a criação de padrões e normas técnicas é fundamental. Ressalta-se, contudo, que a criação de padrões claros passa por diversos aspectos, o que exige ação conjunta dos que já são grandes produtores, justificando a cooperação entre Brasil e EUA.

Os Estados Unidos são os grandes aliados do Brasil na formação do mercado internacional de etanol, já que são grandes produtores e, assim como o Brasil, adotam políticas públicas que obrigam a adição de álcool à gasolina. Entretanto, é importante cuidar para que as relações não sejam prejudicadas por questões como as tarifas impostas ao etanol brasileiro.

Segundo André Lago, é importante lutar pela abertura de mercado, mas de forma diplomática e com conhecimento da questão. Isso significa saber discernir entre os responsáveis pelas tarifas, ou seja, o lobby agrícola com o intuito de proteger sua produção. Portanto, a questão das tarifas merece tratamento diplomático frente à relação entre Brasil e os EUA, os quais, além de grande mercado consumidor, são aliados na estratégia brasileira de commoditização do etanol.⁴⁷

Com vistas a aumentar a parceria, como foi dito, foi assinado um memorando de entendimento entre os países. O documento tem três vertentes: a de desenvolvimento de um mercado de bicomcombustível, o desenvolvimento de ciência e tecnologia, e a de proporcionar ajudar a países em desenvolvimento a entenderem seu potencial na área de biocombustíveis.

Em relação aos biocombustíveis ainda é possível apontar duas características importantes em relação à política brasileira. A primeira delas é o método da triangulação, ou seja, utilizar, por exemplo, os países centro-americanos para exportar álcool para os EUA; e a cooperação com países Europeus e Asiáticos (China e Japão) para produzir biocombustíveis na Ásia. O gráfico abaixo esboça onde é o foco de cada estratégia para o etanol:

⁴⁷ Importa ressaltar que apesar de serem aliados, o Brasil busca discernir seu etanol do etanol norte-americano, em virtude das diferenças de produção e qualidade dos produtos.

Figura 9. Estratégias para o etanol.



Fonte: Eduardo Caldas, APEX.

No primeiro quadro estão em destaque os países nos quais o Brasil pretende estimular a produção de etanol. No segundo, encontram-se em destaque as regiões nas quais o foco está na criação de mercado consumidor. Já no terceiro quadro, mostra-se a região visada pelo acordo entre Brasil e EUA.

A APEX aponta como os potenciais mercados consumidores do etanol brasileiro países como Índia, Bélgica, Moçambique, Camarões, China, Japão, Suécia, África e América Latina. Entretanto, essa diversidade de mercados, exige a diversificação de estratégias, já que a pauta de exportação será do mesmo modo diferenciada, contemplando combustível, máquinas e técnicas de produção.

A dimensão ocupada pelo etanol no atual contexto pode-se ser evidenciada por dados apresentados pela APEX, de acordo com a tabela abaixo, eles revelam o montante em investimentos direcionados ao setor:

Tabela 10. Investimentos no setor de etanol.

Total Investments in New Plant Facilities

US\$ billion

Description/initial year	2005	2006	2007	2008	2009	Total 05-08
TRADITIONAL COMPANIES	0.9	3.8	4.3	5.6	4.7	14.6
Closed capital	0.9	3.8	4.0	5.2	4.3	13.9
Open capital	0.0	0.0	0.3	0.4	0.5	0.7
NEW PLAYERS	0.1	1.4	0.8	3.0	6.6	5.3
Investment funds	0.0	0.0	0.1	0.4	1.6	0.5
Multinational companies	0.1	0.5	0.0	1.6	0.3	2.2
Others	0.0	0.9	0.7	0.9	4.7	2.5
TOTAL	1.1	5.1	5.1	8.5	11.3	19.8

Source: UNICA. Notes: data calculated from information obtained up to October, 2008. Total investments once the plants were complete. 2005, 2006, 2007 e 2008: installed plants. 2009: projects under implementation

Fonte: UNICA. Cf: Eduardo Caldas, 2009.

Nesse contexto, faz-se necessário um estudo e mapeamento das necessidades de cada local, pois enquanto nos Estados Unidos a produção e consumo objetivam diminuir a dependência do petróleo, na Europa e no Japão ao foco é na redução de emissões de GEE, já na África e América Latina o foco é no estímulo à produção do etanol.

Esse cenário gera dificuldade para expandir o mercado de forma organizada, em virtude da necessidade de atuação em diversas frentes (barreiras técnica, ecológicas, promoção, divulgação, padronização, desmistificação). Assim, a organização do governo e das instituições como um todo torna-se fundamental para articular os interesses dos diversos setores nacionais e internacionais. Desse modo, o MRE torna-se a voz dessa estratégia brasileira no exterior, sendo responsável por captar todas as informações e chegar a uma posição que seja considerada nacional.

O ministro do DEI, André Corrêa do Lago, afirma que o MRE está trabalhando para reverter o cenário de críticas ao produto e explicar para o mundo as características dos biocombustíveis brasileiros. Essa atitude é necessária dentro da estratégia de criação do mercado internacional de etanol, pois além dos obstáculos já existentes como as barreiras tarifárias, a eclosão da crise econômica e decorrente diminuição no preço do petróleo prejudicaram o comércio do álcool. A viabilidade econômica da bioenergia passa, necessariamente, pela avaliação de seu custo em relação ao preço do petróleo. O etanol é tão suscetível às alterações climáticas (secas, excesso de chuva) quanto às alterações no preço do óleo.

De fato, a defesa da sustentabilidade do etanol parece ser uma necessidade para inserir o produto no mercado internacional. Além disso, para que haja êxito na empreitada brasileira de lançamento do etanol como *commodity*, outros países devem aderir à produção, além da necessidade de se superar obstáculos que, segundo chanceler Celso Amorim, estão representados nas barreiras postas ao produto pelos países desenvolvidos, por meio de subsídios internos, tarifas de importação e difusão de informações negativas sobre o álcool da cana.

Na saga brasileira por tornar os biocombustíveis uma *commodity* energética internacional, faz-se necessário lançar mão de uma série de justificativas que permitam sustentar o valor estratégico do produto. Dentre as várias razões postas pelos defensores do álcool combustível, a mais enfática, para além da possibilidade de escassez e altos preços do petróleo, é a problemática ambiental.

Para a União Européia, um dos mercados mais visados pelos Brasil, a questão

ambiental é de grande relevância, pois de acordo com o embaixador-chefe da Delegação da Comissão da União Europeia no Brasil, João José Soares Pacheco, em dezembro de 2008, a UE decidiu que, até 2020, 10% da energia utilizada no transporte local tem de ser renovável (CAMPOS, 2009). Os europeus exigem que os biocombustíveis apresentem diminuição de 35% da emissão de gases contra o efeito estufa. A Agência Americana de Proteção Ambiental (EPA), equivalente divulgou estudo notificando que o etanol brasileiro reduz a emissão de dióxido de carbono (CO₂) em 61% comparado à gasolina.

Segundo documento referencial da Conferência Internacional de Biocombustíveis (CIB), “A mudança do clima é provavelmente o maior desafio jamais enfrentado pela humanidade e requererá um esforço concentrado de todos os países do mundo. Será necessária uma ampla gama de ações e tecnologias, dentre as quais os biocombustíveis.” (CIB, Sessão Plenária II).

Dos principais pontos debatidos na Conferência está a questão de que os biocombustíveis não são uma alternativa energética unidimensional, podendo estar associados a benefícios sociais, geração de renda, desenvolvimento rural, criação de empregos, redução das emissões de gases de efeito estufa e ao aumento do acesso à energia. Entretanto, devemos ter em mente o viés pragmático da política energética, que não é tão solidária como se parece no discurso.

O Brasil possui tecnologia avançada de produção de etanol, solo e clima favoráveis para o plantio de cana-de-açúcar e uma série de outras variáveis que interferem positivamente na posição de vanguarda de produção do país. Todavia, alguns desafios devem ser superados.

Das dificuldades já citadas, temos as barreiras tarifárias impostas por países desenvolvidos na intenção de proteger seus produtores, os quais também são subsidiados na produção do álcool combustível. Há que se considerar, os constantes investimentos que outros países têm realizado no setor, promovendo pesquisas e desenvolvimento de tecnologias que podem, futuramente, tornar-se mais rentáveis que a brasileira. Nesse sentido, já é possível observar os trabalhos com o etanol da celulose e diversas outras inovações em termos de energia alternativa.

O Brasil, dificilmente, suportaria uma competição com os investimentos do EUA, da China e da União Europeia no setor.⁴⁸ Além disso, há o mercado de açúcar como preferência comercial dos produtores de cana, podendo interferir diretamente na produção do etanol. Para a solução dessa problemática, a ação de instituições como a EMBRAPA torna-se

⁴⁸ O Brasil tem investido, por exemplo, na cana transgênica, a qual poderia resistir a secas e pragas.

fundamental. A introdução de tecnologias como carros movidos a eletricidade está na pauta de discussão sobre novas energias, contudo essas novas tecnologias vão exigir modificações na infra-estrutura de oferta do combustível.

Outra questão a ser considerada como um desafio é a questão social da mão-de-obra utilizada, já que a plantação e colheita da cana, em muitas regiões, empregam trabalhadores sob práticas escravizantes. A mecanização da produção também é um desafio, no sentido de evitar um desemprego em massa no setor. No setor trabalhista, foi assinado o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-açúcar, este pretende melhorar a condição do trabalhador do setor sucroenergético.

A mecanização é inevitável, mas é necessário garantir aperfeiçoamento da mão-de-obra, tornando a mesma qualificada para ser empregada nas usinas de cana. Nesse sentido, há também o Programa de requalificação de trabalhadores. Novamente, nota-se que a questão fundamental é a coordenação institucional no país, visando combater práticas de desrespeito à legislação interna, a fim de garantir a inserção internacional do produto brasileiro.

A necessidade de investir na escolaridade, alfabetização e qualificação do trabalhador rural passa a ser fundamental no intuito de que esse tenha capacidade de assumir novos postos na indústria canavieira como tratorista, motorista, mecânico, operador de máquinas, técnico e outros.

Há, ainda, no âmbito internacional, as críticas da política de bicomcombustíveis do Brasil bem como de outros países na esfera da ONU, mais precisamente da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentos), os críticos alegam que a produção de biocombustíveis “é um crime contra a humanidade” pelos diversas razões supracitadas. Já no âmbito regional (América Latina) ressaltam-se as críticas do presidente Hugo Chavez, e de Evo Morales, segundo eles o agravamento das questões sociais e econômicas se daria pela redução de área agrícola para a produção de alimentos de base e pela concentração de terras férteis para agricultura em número restrito de usineiros.

A estratégia do MRE está articulada no sentido de quebrar mitos em relação ao etanol brasileiro, no intuito de demonstrar que o produto possui vantagens tanto do ponto de vista financeiro quanto ambiental e que o Brasil está comprometido com os documentos internacionais assinados pelos países no que concerne às questões acima. Essa estratégia é realizada por meio da conjunção dos interesses nacionais, dentro dos diversos setores que trabalham com o produto. O papel do Itamaraty é encontrar uma posição única brasileira e representar os interesses dos diversos setores nas negociações internacionais.

Nesse sentido, várias ações são empreendidas, como vimos no capítulo 3, há a

assinatura de acordos comerciais para a transferência de tecnologias e, também, a assinatura de memorandos de entendimento para aumentar a cooperação e estimular a pesquisa. Do mesmo modo, há a cooperação multilateral do setor, a fim de desmistificar a visão que se possui acerca do etanol.

Dentro desse contexto multilateral, além da participação ativa em reuniões de organizações internacionais, é possível apontar o grupo criado dentro do Grupo dos 8 (G-8), o GBEP (Global Bioenergy Partnership), um grupo que está discutindo bicombustível e é promovido pelo G-8 “mais cinco”. Esse grupo é co-presidido pelo Brasil e pela Itália, um dos G-8 e um dos mais cinco, e dentro do GBEP discutem-se temas como padrões técnicos e normatizações. Também se discute questões de sustentabilidade.

Outra importante iniciativa em prol da criação do mercado de etanol foi a criação do Fórum Internacional de Biocombustíveis, conjunto dos principais produtores e consumidores, o qual é formado por Brasil, Comissão Européia, China, Índia, África do Sul e Estados Unidos. O Fórum trabalha buscando uma harmonização do setor, no intuito de facilitar a commoditização e segurança de fornecimento.

Outra importante realização rumo à criação do mercado de etanol foi a I Conferência Internacional de Biocombustíveis, realizada na cidade de São Paulo, em 2008 e que tratou de temas como Sustentabilidade, Ciência, Tecnologia, Inovação, Mudança de Clima, Mercado Internacional, Segurança Energética e outras.

O etanol brasileiro alcançou importante vitória no mês de fevereiro de 2010. A Agência Americana de Proteção Ambiental (EPA), equivalente ao IBAMA, classificou o etanol da cana-de-açúcar como um combustível avançado que reduz a emissão de dióxido de carbono (CO₂) em 61% comparado à gasolina. Essa decisão abre o mercado dos EUA e do mundo para o etanol brasileiro.

O álcool brasileiro alcançou a classificação de combustível avançado, dada aos biocombustíveis que reduzam a emissão de CO₂ em 40% comparado à gasolina. O próximo passo é buscar a redução da tarifa de US\$ 0,54 por galão. Cerca de 80 bilhões de litros serão reservados para os biocombustíveis avançados (etanol celulósico – ainda sem produção comercial, diesel da biomassa e outros) no mercado americano. Para o etanol brasileiro tem uma fatia de 15 bilhões de litros (PEREIRA e LANDIM, 2009: B4).

Essa aceitação representa uma vitória contra o lobby dos produtores de etanol do milho nos EUA, responsáveis por grande parte das críticas ao etanol brasileiro. Para Marcos Jank, presidente da União da Indústria da Cana-de-Açúcar, a vitória foi resultado dos esforços empreendidos pelo Brasil e pela UNICA, a qual possui representantes nos EUA e na Europa

trabalhando para comprovar a eficiência do álcool brasileiro na redução de emissões. O reconhecimento por parte da instituição norte-americana representa uma espécie de aval para o produto brasileiro adentrar no mercado internacional. Agora, de acordo com Jank, a meta brasileira deixa de ser a comprovação da sustentabilidade em relação à emissão de CO₂ e passa a ser alcançar o reconhecimento internacional do etanol como ferramenta para mitigação de gases de efeito estufa (PEREIRA, 2009. B6).

Dentre os novos atores que são atraídos pelo setor de etanol no Brasil, podemos citar as empresas de petróleo Petrobrás e British Petroleum; setor automobilístico como Toyota e Mitsubishi; indústrias do setor agro-alimentício como Bunge, Cargill, Adecoagro e ADM; *trading companies* como a *Noble Group* e a *Louis Dreyfus Commodities*; e outras como as empresas de bens de capital, setor de construção, financiadoras, concessionárias e outras.

Essa visibilidade alcançada internacionalmente em sintonia com o crescimento do mercado interno, dá ao Brasil o potencial de autoridade na matéria. Desse modo importa compreender que o planejamento energético nacional não deve negligenciar a tecnologia do etanol combustível e perder a vantagem comparativa alcançada pelo Brasil nesses 35 anos de investimentos no álcool. O Brasil tem a capacidade de conjugar um *lobby* a favor do etanol (na indústria açucareira) com o *lobby* do petróleo e ordenar essas duas variáveis energéticas para impulsionar a inserção internacional do país como *global player* do setor energético.

3. da América do Sul

Energia e Integração

Em relação à América do Sul, o incentivo à integração energética e produção de biocombustíveis está vinculado à estratégia de liderança do país no cenário regional. O MRE justifica a preocupação com a integração energética regional em virtude tanto como contribuição para o desenvolvimento dos países vizinhos como pelo fato de existirem importantes complementaridades (Venezuela - hidretricidade, gás natural e petróleo; Bolívia - gás natural; Peru - hidretricidade) e recursos energéticos compartilhados (Argentina, Paraguai, Bolívia - em todos os casos, recursos hidrelétricos).

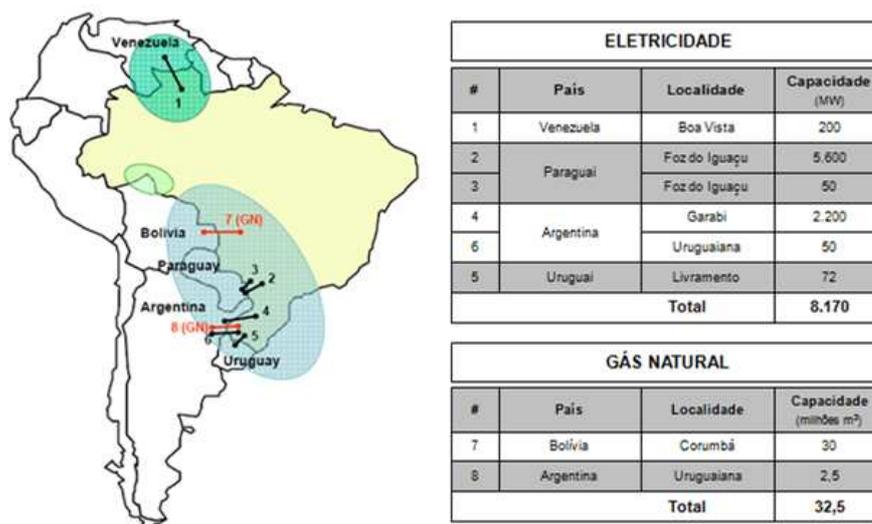
A questão energética na região sul-americana é uma importante ferramenta político-diplomática, a qual tem sido utilizada pelos Estados da região como instrumento para incitar levantes nacionalistas, angariar posições de destaque e barganhar a renegociação de acordos. Destarte, a energia ganha considerável teor estratégico na política regional, apresentando-se tanto como fator desestabilizador, quanto promotor de integração e cooperação entre os

Estados.

No que concerne ao Brasil, como já foi observado, a política energética para a região entra no escopo da Diplomacia da Solidariedade, na qual o país tende a ceder aos interesses de alguns Estados da região, no intuito de estabelecer alianças estratégicas e parcerias, mantendo a estabilidade regional, bem como sua tradição de solução pacífica de controvérsias. Para o Brasil, a questão energética é deveras importante para sua política no continente.

Entretanto, apesar do interesse brasileiro em difundir pelo continente a cultura dos biocombustíveis, as principais relações no setor energético estão relacionadas à hidroeletricidade e ao gás natural, como mostra a figura seguinte.

Figura 10. Interconexões Energéticas Existentes



Fonte: MME/Eletróbrás. Cf: AMADO, 2009.

Apesar desse cenário de integração física com base na energia, observa-se resistência por parte dos países vizinhos em relação à adoção dos biocombustíveis em suas matrizes energéticas. A questão é que os países da região não têm potencial para exportar o produto, porém, podem estimular a produção para consumo interno. Peru, Colômbia e Uruguai possuem projetos ambiciosos para inserir os biocombustíveis em suas matrizes. Ainda não há, nos vizinhos do Brasil, políticas públicas ambiciosas para impulsionar o mercado de biocombustíveis.

De acordo com o MME, o foco para a integração energética regional tem sido a cooperação na construção de hidrelétricas. Contudo, a inserção da Petrobrás na região é outro fator que merece destaque,

Petrobrás' presence in South America is growing and is a central part of its strategic planning for the next 10 years; while activities in Argentina, Uruguay, and Bolivia have a place of prominence in such plans, there have been intense discussions over Venezuela. In the latter case, projects also imply some PDVSA (Venezuela's state-owned oil firm) participation in Brazil, whether through gas pipelines or investments in refineries (SENNES e NARCISO: p.28).

A integração energética é um grande desafio a ser enfrentado. A Europa é um exemplo da dificuldade em se estabelecer uma cooperação mais profunda em termos energéticos. Os europeus ainda não conseguiram harmonizar suas políticas energéticas em virtude da complexidade do tema e das divergências entre os Estados. A Europa pretende criar uma Organização Européia de Energia, entretanto, a França, por exemplo, foca em energia nuclear, a qual a Alemanha quer extrair de sua matriz e focar em energia eólica e solar, dificultando uma maior complementariedade entre as nações. Na América do Sul as visões também são muito divergentes.

A América do Sul tem alto potencial energético, que é, também, diversificado. Na região há países auto-suficientes e outros dependentes de importação para abastecimento. A matriz energética regional é composta basicamente por hidroeletricidade, petróleo e gás natural. Pode-se afirmar que o tema da energia é bastante complexo na região, pois é amplamente utilizado como ferramenta política e instrumento de barganha, gerando maiores complicações e dificultando a integração.

A Venezuela apresenta-se como grande produtora de petróleo, o Brasil como potencial produtor, mas fortemente apoiado em hidro e bioenergia. A Argentina produz e consome muito gás natural, assim como a Bolívia e o Peru. Para Venezuela, Peru e Bolívia, a exportação de hidrocarbonetos é determinante para a manutenção de suas economias. A Colômbia possui significativas reservas de hidrocarbonetos, chegando a exportar parte de sua produção. O Chile e o Brasil têm aumentado a quantidade de gás natural em suas matrizes, importando de seus vizinhos, apesar de que o Brasil tem estimulado investimentos para reduzir a dependência. Paraguai, Uruguai e Chile, por não possuírem reservas significantes de hidrocarbonetos, são dependentes de abastecimento externo (OLIVEIRA, dez 2005: p.69). A tabela abaixo auxilia na visualização da matriz energética regional:

Tabela 11. Matriz Energética Latino-americana.

Years		Natural Gas	Oil	Hydropower	Nuclear	Coal	Other Biomass
2003	Argentina	46%	34%	13%	3%	1%	1%
2003	Bolivia	33%	53%	13%			1%
2006*	Brazil	9.6%	37.9%	14.8%	1.6%	6%	30.1% **
2003	Chile	23%	42%	22%		10%	1%
2002	Colombia	17%	44%	29%		10%	
2003	Ecuador		81%	19%			
2004	Mexico	29%	58%	4%	1%		2%
2002	Peru	2.5%	60%	31.7%		5.5%	0.3%
2003	Paraguay		12%	88%			
2002	Uruguay	1%	47%	52%			
2004	Venezuela	40%	39%	22%			

Source: several country reports, several years base, except for Brazil.

* Source for Brazil: Ministry of Energy and Mining (2007.)

** Sugar cane products 14,6%, wood 12,4, others 3%.

Fonte: SENNES e NARCISO, p.15.

Diante do cenário de aumento de demanda por energia, grande potencial por parte de alguns Estados da região e forte dependência de outros, a necessidade de cooperação e integração energética regional mostra-se necessária e complexa. Entretanto, alguns aspectos devem ser levados em consideração, pois falta planejamento qualificado que viabilize uma cooperação bem estruturada em muitos Estados, enquanto em outros, falta interesse em estabelecer a cooperação, pois se visualiza a energia como “arma política”. Assim, a região fica vulnerável, pois a falta de planejamento energético de longo prazo pode causar crises e desestruturar o sistema.

Na década de 90, a liberalização e a desregulamentação das economias criaram um novo ambiente para o comércio energético regional, tendo sido lançados projetos orientados para o fluxo firme de eletricidade e de gás natural entre países da região. As crises energéticas recentes, porém, deram novo vigor à noção de auto-suficiência energética, colocando em risco a continuidade do processo de integração. Contudo, é um grave equívoco buscar a segurança de abastecimento com uma política autárquica (OLIVEIRA, dez 2005: p.77).

Para compreender melhor essa diferença de atuação, utilizaremos as contribuições de Elsa Cardozo, a qual lança mão das teses de Kirsten Westphal para conceituar o vínculo existente entre a energia e outros fatores que importam para a dinâmica regional (CARDOSO, 2006).

Cardozo expõe duas visões básicas, nomeando a primeira de perspectiva restrita, a qual contempla uma atitude de concorrência e controle das fontes energéticas, tornando tais

fontes, instrumentos de poder econômico e ferramenta política de barganha interna e externa. Essa postura é propícia a desencadear confrontações entre os Estados, pois a segurança energética é ameaçada, em virtude do contexto de incerteza no que concerne às ações do Estado que controla os recursos. Isso demonstra que essa dimensão está vinculada ao pensamento estratégico de vulnerabilidade e dependência, no qual alguns Estados buscam garantir seu domínio sobre o setor e angariar ganhos via recursos energéticos, enquanto outros procuram por garantias no abastecimento.

Trata-se de um processo no qual só um Estado ganha. Visualiza-se um cenário de confrontação de interesses entre empresas e governos pelo controle e distribuição de energia, ou mesmo pela utilização das empresas por parte dos governos para garantir seu controle. A situação torne-se mais problemática ao somarem-se as reivindicações nacionalistas e de repúdio a empresas estrangeiras, características dessa visão restrita. Essa perspectiva considera o meio internacional como uma opção para a disputa pelo controle estratégico, econômico e político dos recursos energéticos. A energia torna-se uma ferramenta de pressão política.

No que concerne à integração regional, essa seria caracterizada por uma disputa política, no intuito de fazer do energético uma ferramenta para sustentar posições regionais perante o mundo. A integração seria a construção de uma aliança regional defensiva, com a criação de um pólo que serviria para desafiar outros interesses que não fossem locais. A integração não seria uma oportunidade para cooperação, mas um meio para barreira defensiva contra interesses imperialistas de Estados que estão fora do processo.

A segunda visão é denominada de ampla e vincula-se a uma postura mais voltada ao desenvolvimento econômico social, bem como à consolidação das instituições, abrindo possibilidades de implementação de um ambiente conciliador e de autonomia de ação, sem uma dependência extrema em relação a um só fornecedor. Prevalece uma perspectiva de cooperação, complementação e ganhos absolutos, na qual o Estado busca criar condições de abastecimento que assegurem o desenvolvimento regional. O foco está na valorização dos recursos energéticos para criar oportunidades de integração efetiva, com o objetivo de garantir preços estáveis, mercados seguros e redução dos riscos, ou seja, a segurança energética.

Ressalta-se que há uma preocupação, nessa perspectiva, em relação às implicações ambientais e sócio-culturais, promovem-se medidas de proteção institucional das liberdades individuais, políticas, sócio-econômicas e culturais, além de buscar a diminuição da vulnerabilidade de todos os envolvidos (Estados, indivíduos, empresas e outros). Para essa

perspectiva, o institucional é muito importante para administrar e reduzir as insatisfações e os conflitos.

No caso de integração regional, essa é tida como uma alavanca para a negociação internacional e alternativa par diversificar as relações da região no sistema internacional. Ao contrário da outra perspectiva, a integração energética não é vista como uma aliança diante de um adversário, mas sim como um acordo negociando com parceiros e visando a criação de um espaço de complementação de interesses e estabilidade, mesmo havendo disputa por uma posição de liderança no processo. A energia passa a ser um recurso de conciliação, oportunidades e redução de conflitos.

As duas visões não se excluem, ocorrendo uma complementação, com uma tendência mais forte a certa postura do que a outra por parte dos Estados, mas conservando de maneira mais incisiva uma que a outra. De qualquer modo, a aplicação de ações com características da visão restrita por parte de Estados como Venezuela, Equador e Bolívia dificultam a efetivação do processo de integração energética regional.

Observa, nesses países, tentativa e êxito em aumentar o papel do Estado na regulação da economia e do setor energético, o que acaba por gerar incertezas por parte dos investidores regionais e mundiais. Por outro lado, Brasil, Argentina e Colômbia ainda mantêm o setor mais aberto ao investimento estrangeiro e podem ser caracterizados como países mais voltados para a visão ampla da integração regional.

No outro pólo do continente, o Brasil possui, da mesma forma, interesses na integração energética. A região norte do país tornou-se estrategicamente importante em virtude do potencial que possui para escoar etanol para China e Japão e todo leste asiático, pois a saída para o pacífico facilita o comércio brasileiro com aquela região.

Nesse sentido, observa-se que as atuais três maiores economias (EUA, China e Japão) possuem costas no Oceano Pacífico, o que torna a região bastante estratégica. Além disso, é notável a presença do Canadá, da Coreia do Sul e dos países do sudeste asiático. Para os países latino-americanos que possuem costas no Pacífico, a oportunidade de impulsionar suas economias, dinamizar seu comércio e promover uma inserção na economia globalizada torna-se menos custosa. O Atlântico foi, por muitos anos, o eixo da economia mundial, ligando à Europa aos Estados Unidos. Mas com o impulso na economia asiática e a construção da nova geopolítica, observa-se uma alteração desse quadro.

Nesse sentido, integração física regional torna-se determinante para que o Brasil adquiriria uma posição estratégica em relação ao Oceano Pacífico (OP). A ausência de acesso direto do Brasil a essa região justifica-se pelo fato de que, apesar do país ter livre acesso de

navegação nos rio da Bacia Amazônica, nenhum deles nascem no Pacífico ou chegam a ele. Nesse ponto, acredita-se importante comentar a respeito de uma obra que tem sido realizada no intuito de conectar a região Amazônica com o OP, a Rodovia Transoceânica, estrada planejada para fazer a ligação do Acre, no Brasil, com três portos peruanos no Pacífico e, portanto, permitir o escoamento de produtos brasileiros.

No ano de 2007, a Revista Exame, apresentou uma reportagem voltada para a construção da rodovia em questão. A obra, iniciada na década de 90, constitui um empreendimento gigantesco, com previsão de término para 2011 e um custo de 1,8 bilhão de dólares. Ela vai ligar o Acre aos portos peruanos de Ilo, Matarani e San Juan de Marcona, como mostra o mapa abaixo:

Figura 11. Rodovia Transoceânica.



Fonte: Revista Exame. Epopéia para o Pacífico. Nov 2007.

Acredita-se ser necessário esclarecer uma questão, a saber, a razão pela qual se decidiu por buscar a saída para o Pacífico por meio do Estado do Peru, já que Colômbia, Equador e Bolívia poderiam servir de alternativas para os objetivos brasileiros. Primeiramente vamos justificar o porquê de não se escolher esses outros países, para depois, esclarecer a opção pelo Peru. Como pontua Zevallos,

A guerra civil na Colômbia, por exemplo, elimina este país como possibilidade do Brasil para chegar ao OP. Ao contrário do Equador, o Peru tem fronteiras com o Brasil (para ir ao Equador vindo da ABR é preciso percorrer centenas de quilômetros em território peruano ou colombiano). A Bolívia é mediterrânea, desde que o Chile se apropriou de suas costas no OP em 1883 (AMAYO, 2004: p. 21).

Para Zevallos, a “saída natural” para o Pacífico está no Peru, isso em virtude de uma conjunção de fatores tais como o fato de ser a “distância mais curta e menos problemática” entre a Amazônia e o Pacífico. Outro fator diz respeito à posição geográfica do Peru que o

torna o país mais ocidental do continente e, por conseguinte, o mais próximo do Sudeste Asiático. Ainda consideram-se as questões diplomáticas, pois as negociações seriam bilaterais, entre Peru e Brasil, somente.⁴⁹ Esse autor considera que a região mais propícia para o estabelecimento de um processo de integração efetivo seja o norte do Peru, por razões estratégicas e geográficas.

Outro importante projeto que deve ser considerado ao se tratar da busca por uma saída do Brasil para o Oceano Pacífico é a Iniciativa para Integração da Infra-estrutura da Sul-americana. A origem da Iniciativa remonta à Reunião dos Chefes de Estados Sul-americanos, realizada na cidade de Brasília, em agosto do ano 2000.

A IIRSA consiste em um Fórum de Diálogo entre os países Sul-americanos e algumas instituições multilaterais de fomento, voltado para a promoção do desenvolvimento dos setores de transporte, energia e telecomunicações, como foco na integração física regional. Caracteriza-se como um projeto grandioso com metas bastante ambiciosas para criar um mecanismo de canais entre os Estados e aumentar o fluxo de mercadorias, pessoas, informação e outros. Nos Eixos da IIRSA com foco na Amazônia há a possibilidade de saída para o OP, porém a iniciativa não obteve o sucesso esperado.

Para o Brasil, a integração regional é tida como uma das prioridades da política externa. No contexto atual, o Brasil, como potencial grande exportador de petróleo e biocombustíveis, tende a estimular a cooperação entre os vizinhos, no intuito de ganhar mercado, estimular oferta e demanda de seus produtos. Entretanto, salienta-se que países fortemente dependentes de hidrocarbonetos, como é o caso da Venezuela e da Bolívia, dificilmente concordariam com a disseminação de energias renováveis em todo continente, pois perderiam margem de manobra para barganhar entre os vizinhos, além de terem suas economias prejudicadas. É nesse sentido que o Brasil aplica na região o que denomina de Diplomacia da Solidariedade, visando uma complementariedade de interesses no futuro para viabilizar a integração energética, pois o MRE está ciente das dificuldades atuais do projeto.

As perspectivas em torno da integração energética do continente sul-americano ganharam relevância no âmbito da União Sul-americana das Nações (Unasul). Apesar de ainda estarem no princípio, as negociações em âmbito multilateral e institucionalizada podem dar novo fôlego ao processo de dinamizar a integração, pois a União pode buscar a

⁴⁹ Es cierto que una salida a través de Colombia tendría que hacer también solo con dos países (ese país y Brasil); pero, en este caso, la distancia al Pacífico desde el Brasil sería más grande y el puerto colombiano de llegada estaría un poco más lejos del Noreste asiático. Conforme: AMAYO, Enrique. **La Importancia Estratégica de la Amazonia Sudamericana. El caso del Proyecto Carretero de la Amazonía al Pacífico Cruzando los Andes.** p. 3.

convergências de interesses e viabilizar a aplicação dos projetos que possam trazer desenvolvimento para os membros.

Desde a criação do Conselho Energético Sul Americano, em abril de 2007, a integração energética passou a ser considerada pilar da União Sul Americana de Nações (UNASUL). O Conselho é o órgão de coordenação para assuntos de energia da UNASUL e, nessa condição, foi encarregado de elaborar propostas de Diretrizes, Plano de Ação e Tratado de integração energética regionais, a serem futuramente submetidos à aprovação dos Chefes de Estado e de Governo sul-americanos (AMADO, 2009).

No âmbito latino-americano, não se pode deixar de mencionar os esforços empreendidos pela Organização Latino-americana de Energia (OLADE), a qual atua ativamente em prol do desenvolvimento de projetos que viabilizem a harmonização dos interesses dos Estados.

Em termos práticos, é possível mencionar que as negociações, em seu maior número, ocorrem em termos bilaterais, entre ofertantes e consumidores. Os grandes potenciais para a integração, no momento são os setores de gás e hidroenergia. O Cone Sul possui regiões de alta capacidade de geração de hidroenergia e gás, especialmente por conta da existência de centrais elétricas como Itaipu, Yaciretá e Salta Grande; e pela produção de gás na Argentina, Bolívia e, agora, no Brasil.

Para o Brasil importa, por motivos diversos e complementares, estimular a integração regional no sul e no norte do continente, seja ela física ou estrutural, visando o escoamento de sua produção, seja voltada para a cooperação energética, no intuito de fortalecer a posição de destaque do país no continente. Portanto, é importante agir com pragmatismo e consciência da complexidade do tema da energia, que é estratégico para todos os Estados e interfere diretamente na geopolítica regional em termos de liderança, investimentos e associações entre Estados. De qualquer forma a dificuldade em se promover maior cooperação dá-se, especialmente, em virtude das atitudes restritas de Estados que utilizam a energia como ferramenta política e de representantes políticos que promovem levantes nacionalistas vinculados aos recursos naturais, contra os interesses dos Estados vizinhos.

A integração energética regional é ainda uma proposta de longo prazo, que possui alguns contornos práticos em termos bilaterais, com a construção de hidrelétricas, gasodutos e estabelecimento de acordos com a Petrobrás e a nível de biocombustíveis. Apesar da necessidade de se agir com pragmatismo na política energética regional, a prudência também é recomendável diante de um cenário onde estão presentes Estados dispostos a incitar a população nacionalista contra os supostos interesses imperialistas do grande vizinho, o Brasil.

Contudo, não podemos confundir a política do Estado com a política de governo de nossos vizinhos. Assim como no Brasil, os governos passam, mas a política externa permanece.

4. O Status Diplomático da Questão Energética

No decorrer desse trabalho argumentou-se que o tema da energia adquiriu maior *status* político e diplomático durante o governo de Lula da Silva. Buscou-se justificar esse maior peso político e diplomático da questão energética na agenda de política externa brasileira reafirmando o potencial estratégico que permeia essa temática. De fato, observou-se que o tema ganhou maior vulto na política internacional, tornando-se um desafio comum entre os Estados que necessitam de suprimentos energéticos.

Além disso, a busca por eficiência energética, combustíveis renováveis e sustentáveis passaram a fazer parte da pauta de assuntos vinculados ao tema. Assim sendo, estabeleceu-se relação entre o *status* político e diplomático da energia no Brasil tanto com as alterações ocorridas no sistema internacional em relação à temática energética, quanto com aos acontecimentos nacionais relativos a esse setor.

Desse modo, considerando o peso política da energia no sistema internacional, o interesse em se criar o mercado internacional para os biocombustíveis, bem como o peso das reservas do pré-sal das relações internacionais do Brasil, o MRE voltou-se para o tema de maneira mais enfática, estabelecendo órgão próprio em sua estrutura para tratar o tema.

A criação do Departamento de Energia do Itamaraty, no ano de 2006, representou uma mudança na percepção por parte dos condutores da política externa brasileira no que se refere à temática energética ou, ao menos, na maneira como a mesma é conduzida na política externa brasileira. Essa nova percepção estratégica foi consolidada com o estabelecimento de um órgão hierarquicamente superior ao DEI, em 2008, a Subsecretaria de Energia e Alta Tecnologia do Itamaraty.

A criação de dois órgãos, dentro do MRE, que se direcionam ao tratamento da questão energética seria motivo suficiente para justificar seu caráter estratégico para a política externa brasileira, contudo podemos acrescentar que isso não é suficiente para afirmar que os condutores da política externa brasileira preocuparam-se com a questão energética somente ao criar tais instituições. O fato é que, como o tema ganhou maior importância política no sistema internacional, o que ocorreu em paralelo a conquistas internas no setor, a necessidade de regulamentar o tema no MRE tornou-se evidente.

Afirmamos que a configuração da geopolítica energética internacional, bem como os fatores internos (o aumento da produção de etanol para exportação e a descoberta das jazidas

do pré-sal), além dos acontecimentos regionais a exemplo da nacionalização do gás na Bolívia, impulsionaram a modificação na forma pela qual o MRE tratava o tema da energia, identificando nova atitude voltada não só para garantir abastecimento de recursos energéticos ao Brasil, mas também para a utilização da energia no processo de inserção internacional do país.

Entretanto, considerar esse contexto e afirmar que o MRE passou a atuar no setor energético de forma mais enfática apenas a partir de 2006, suscitaria indagações do tipo: por que apenas nesse período o tema estratégico da energia chamou a atenção dos formuladores da política externa brasileira? A resposta a essa pergunta derrubaria nossa hipótese com exemplos históricos citados no Capítulo 2.

Por conseguinte, consideraremos a afirmar que, em 2006, o MRE despertou para o valor estratégico do *status* diplomático da energia e como esta poderia ser importante para dar ao Brasil uma posição de destaque no sistema internacional. Não que a mesma não houvesse sido outrora fator estratégico da política externa brasileira, mas que, atualmente, além de estratégica, é fundamental para a aspiração de fazer do país um *global player*.

Nesse sentido, valorizar e utilizar o status diplomático da energia pode dar ao país uma dimensão de autoridade no tema no sistema internacional, posição que o coloca entre as grandes potências, as economias emergentes e os países com grau de desenvolvimento relativo, criando uma rede de conexões capaz tanto de dar ao Brasil poder de barganha nas negociações internacionais entre as estruturas hegemônicas, quanto de aumentar sua presença no desenvolvimento de países africanos e latino-americanos, os quais são potenciais aliados nas negociações em organismos internacionais como a ONU e a OMC, lê-se reforma do Conselho de Segurança e conclusão da Rodada Doha respectivamente e principalmente.

Desse modo, consideramos que o MRE sempre foi atuante na temática energética, de acordo com o contexto interno e externo apresentado, e proporcionou ao país ganhos consideráveis no setor, dando maior ou menor ênfase à questão de acordo com as necessidades e interesses brasileiros.

Quando o Embaixador Barbosa Carneiro, Diretor-Executivo do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), na década de 30, entrou em contato com o Subchefe do Estado Maior do Exército, General Horta Barbosa, preocupado em assegurar o poder do Estado no refino, distribuição e produção de petróleo, surgiu das negociações iniciadas dessa parceria o Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Portanto, a presença dos diplomatas no trato das questões energéticas não é uma novidade no Brasil.

Os diplomatas brasileiros foram, do mesmo modo, presentes nas diversas negociações internacionais em prol da aquisição e garantia de abastecimento de recursos energéticos, vide negociações com a Bolívia (gás), Paraguai (Itaipu), Estados Unidos (energia nuclear), Alemanha (acordo nuclear), países do Oriente Médio e África (suprimento de petróleo antes e após a crise de 1973) ou mesmo na criação da Divisão de Energia e Recursos Minerais do MRE (DEM), em fins da década de 1970, a qual foi extinta com a reforma estatal na década de 90.

Dentre as várias negociações internacionais que abrangem indiretamente o tema da energia no Brasil, uma delas merece destaque, qual seja a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, a qual foi finalizada em 1982, mas só entrou em vigor em 1994. O Brasil ratificou a Convenção em 1988 e aproveitou para ajustar seu direito interno ao que estipulava o tratado internacional.

A Lei n. 8.617, de 4 de janeiro de 1993, reduz a doze milhas a largura do mar territorial brasileiro e adota o conceito de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) para as cento e oitenta milhas adjacentes. A Convenção da ONU disciplina a questão da ZEE e a caracteriza como uma faixa adjacente ao mar territorial com largura máxima de cento e oitenta e oito milhas contadas do limite exterior do mar territorial, somando duzentas milhas a partir d alinha de base (REZEK, 2010: p.325).

Atualmente é uma área de 3.660.955 km² e poderá ser ampliada para até 4,4 milhões de km² em face da reivindicação brasileira perante a Comissão de Limites das Nações Unidas. A importância atual dessa ZEE para o Brasil é que nela se situa o pré-sal. De acordo com a legislação internacional, sobre a ZEE o Estado exerce o

“direito de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais” existentes na água, no leito e no subsolo, e para quanto mais signifique aproveitamento econômico, tal como a produção de energia a partir da água ou dos ventos (REZEK, 2010: p.326).

Portanto, a diplomacia brasileira tem sido ativa na promoção dos interesses do país no setor energético. De acordo com o Ministro Diretor do DEI André Lago, não houve mudança de estratégia na política externa para o tema da energia, o que houve é que o tema da energia passou a ter um tratamento internacional cada vez mais político, além das novas circunstâncias que se apresentaram ao Brasil – pré sal e biocombustíveis – uma terceira questão seria a crescente integração do Brasil com os vizinhos na área de energia.

Ao relacionar o tema da energia e da diplomacia muitas variáveis devem ser consideradas, dentre elas o fato de, apesar de ter aumentado o tratamento multilateral do tema,

a ausência de uma entidade nas Nações Unidas e ausência de uma tradição diplomática do tema dificultam maior regulamentação.

O tema da energia é bastante complexo, havendo enormes divergências entre os países, as quais não são tratadas em um organismo internacional voltado especificamente para o tema. Apesar da existência da OPEP e da AIE, essas são instituições tida quase como “clubes”, dos quais muitos países, dentre eles o Brasil, não fazem parte, o que inviabiliza uma negociação multilateral do tema. Destarte, o tema da energia acaba por ser desordenado no âmbito multilateral, ficando restrito a acordos bilaterais.

Diante desse contexto, observou-se a necessidade de estudar a política energética brasileira e harmonizar os interesses dos diversos atores do setor, no intuito de se desenvolver o que se pudesse chamar de política externa brasileira para assuntos energéticos. Desse modo, adotando uma prática comum do Itamaraty, qual seja a de alocar diplomatas nas diversas instituições e ministérios, a fim de que se estude e se formule uma posição do governo brasileiro sobre o tema a ser tratado pela política externa, em 2004, o Embaixador Rubem Antônio Corrêa Barbosa foi designado para trabalhar no Ministério de Minas e Energia.

A função dos diplomatas alocados em outros ministérios é a de se alcançar uma posição do governo brasileiro como um todo sobre as questões tratadas, já que os temas englobam diversos atores, interesses e, por conseguinte, opiniões. Como a posição externa é dada pelo Itamaraty, é natural que o mesmo queira fazer parte do processo interno, e compreender as várias dimensões dos temas tratados. No caso da política energética, este não é mais um tema voltado para dentro, ele se internacionalizou sendo necessária maior coordenação e compreensão no tratamento de tema que implicações de extrema importância para o país.

O MRE admite que, no momento, foco especial tem sido direcionado ao etanol, em virtude das perspectivas de criação do mercado internacional para o produto. De outro lado, os hidrocarbonetos não são negligenciados. Como já foi colocado, a política externa brasileira trabalha no sentido de abrir caminhos para a internacionalização da estatal brasileira e possibilitar maior presença do Brasil no exterior. Assim, tem-se a expectativa de que o pré-sal venha a ser fundamental para as relações internacionais do Brasil. O que fizermos com o pré-sal vai ter influencia gigantesca nas relações internacionais do Brasil. O Brasil tem mais opções do que nunca imaginou pelas circunstâncias energéticas do país.

Ponto importante a ser ressaltado dentro da estratégia do Itamaraty para questão do etanol é a parceria estratégica firmado com os Estados Unidos, a qual tende a se consolidar

em virtude das perspectivas de progresso que o governo de Barak Obama tem dado sobre o tema.

Diante desse contexto, é natural que a estrutura do Ministério se reorganizasse para melhor tratar o tema e concentrar esforços no seu desenvolvimento. Em 2006, foi criado o Departamento de Energia, formado pela Divisão de Recursos Energéticos Não-Renováveis (DREN) e pela Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis (DRN).⁵⁰ Em 2008, foi criada a Subsecretaria de Energia e Alta Tecnologia do Itamaraty, em um nível hierárquico maior que o Departamento, mas que ainda não possui um decreto que a formalize.

Consideramos que o centro, ou o núcleo das questões energéticas contemporâneas é político e assim deve ser enfrentado e tratado. Considerar que a energia ganhou status diplomático é reconhecer que no tratamento das relações internacionais contemporâneas, desconsiderar o tema seria um erro de cálculo para qualquer país que almeje a uma posição de destaque no sistema internacional ou que tenha, ao menos, a pretensão de garantir sua segurança energética.

No Brasil e no mundo a energia ganhou peso estratégico e político, sendo inserida nas agendas externas dos Estados, os quais passaram a dar mais atenção ao tema, o que fez surgir uma rede de negociações e articulações, mas que não vislumbra, ainda, a harmonização do tema entre os Estados, dado seu imenso peso estratégico e potencial de ferramenta política.

5.

Considerações Finais

Diante do contexto apresentado, podemos considerar que o cenário atual é bastante oportuno para que o Brasil desenvolva tecnologias alternativas e sustentáveis para fazer parte da construção de um novo paradigma energético mundial. Entretanto, o Brasil corre o risco de focar no desenvolvimento da energia advinda da biomassa e dos hidrocarbonetos (efeito pré-sal) e afastar-se de fontes como a energia eólica e a solar.

Evidentemente, muitos desafios surgem para dificultar a empreitada, a maioria deles relacionadas a financiamentos em pesquisa e tecnologia, mas também no descumprimento da legislação nacional, o que afeta diretamente setores como o do etanol, o qual perde credibilidade no mercado externo e dificulta a commoditização do produto. De fato, se considerarmos todos os recursos da matriz energética nacional, encontraremos oportunidades e desafios em cada um, os quais deveríamos averiguar dentro das possibilidades e perspectivas do país, para então investir a curto, médio e longo prazo.

⁵⁰ O Decreto 5979 de 6 de dezembro de 2006 estabelece as determinações do DEI, como pode ser verificado em

O que nos parece é que a percepção acerca da temática energética tornou-se imediatista, ou seja, o que importa é criar as possibilidades para inserir internacionalmente o país e oferecer as condições necessárias para nos tornarmos uma potência energética do etanol e do petróleo (o que, a primeira vista, é um contrasenso). De qualquer modo, o investimento em fontes nas quais o país não apresente vantagens comparativas parecer ser relegada a um segundo plano, apesar de estarem diretamente vinculadas ao desenvolvimento do país e à diversificação de sua matriz energética em longo prazo, sendo, do mesmo modo estratégica se estivermos pensando em interesse nacional.

A complexidade do tema da energia é outro fator a ser considerado, pois há uma diversidade de interesses e perspectivas em torno do setor, seja no nível interno ou no externo, o que torna mais trabalhoso a coordenação do assunto em torno de uma discussão em âmbito multilateral no sistema internacional ou mesmo na sociedade brasileira. A ausência de uma instituição externa que congregue as informações do setor, bem como os interesses dos diversos atores é outro fator agravante.

Nesse sentido, acredita-se importante a criação de uma organização internacional para centralizar as discussões sobre o tema, assim como outros possuem um lócus no sistema ONU, assim também o tema da energia poderia ser tratado multilateralmente, a fim de melhor ser debatido e reorganizado. Portanto, enquanto o tratamento do tema da energia em âmbito multilateral é incipiente, mesmo diante da complexidade do atual contexto, a cooperação internacional restringe-se, em sua maior parte, a acordos bilaterais. Não se pode, todavia, desconsiderar a importância estratégica do tema da energia para os Estados, o que dificulta cooperação mais profunda, como se observa em relação à energia nuclear.

Diante de tantos desafios, perspectivas, interesses e oportunidades, o Brasil, ao ocupar uma posição promissora em relação à produção de energia, tende a articular internamente a posição que o país vai adotar no exterior, buscando a convergência dos diversos atores. A importância de uma ação conjunta dos atores nacionais do setor energético passa a ser fundamental para a definição da política externa brasileira para o setor. Normatizações, criação de padrões técnicos, investimentos e outras ações dependem de maior coordenação interna de todos os atores.

Nesse contexto, o Brasil tem buscado averiguar as possibilidades que lhe cabem no setor, lançando mão dos recursos de sua matriz energética e dos conhecimentos e técnicas adquiridos. Contudo, a questão energética não representa apenas instrumento de propaganda da política externa brasileira, mas sim um dos principais assuntos da agenda interna e externa brasileira, e, por isso, o país arrisca-se ao direcionar atenção a alguns setores e negligenciar

outros, os quais são do mesmo modo importantes, mas que não são representativos em relação à inserção internacional do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste estudo, afirmou-se ser o tema da energia uma questão estratégica para os Estados, a qual direciona ações na política interna e externa desses atores do sistema internacional. Também se considerou que o tema da energia ganhou maior entonação política e diplomática no Brasil e no mundo, a partir de uma conjunção de fatores que vão desde a busca por segurança energética até a necessidade de tornar a matriz energética internacional mais diversificada e renovável.

O Capítulo I foi importante para que pudéssemos contextualizar o tema e compreender as circunstâncias do sistema internacional no qual o Brasil está inserido e que auxiliam na compreensão de suas ações. No Capítulo II, a análise da história diplomática do Brasil permitiu-nos compreender a evolução do tema da energia dentro do MRE, bem como compreender o processo de interação entre a proposta de desenvolvimento do país e a evolução de sua política externa.

No Capítulo III, a análise da política externa do governo Lula foi útil para entendermos a dimensão representada pela energia no processo de projeção internacional do Brasil e inserção do mesmo no seio das “estruturas hegemônicas”. Por fim, com o Capítulo IV, foi possível analisar a matriz energética brasileira e compreender a importância de recursos como o etanol e o petróleo para as relações internacionais do Brasil, bem como na atuação do MRE.

Em síntese, acreditamos que a utilização da energia como variável estratégica da política externa brasileira justifica-se pelo fato de ter a energia tornado-se instrumento político não só do Brasil, mas de muitos Estados detentores de recursos naturais. Essa dimensão política da energia não é novidade se considerarmos a crise do petróleo de 1973, contudo, atualmente, a temática energética se inter-relaciona com tantos outros temas (meio ambiente, segurança, economia, comércio, alimentação, desenvolvimento social, nacionalismos) que se cria uma interconexão de riscos e interdependência, aumentando seu valor estratégico, bem como a atenção que os Estados dão a esse tema. Energia é um tema multidimensional.

Portanto, diante de um cenário de crise financeira, crise econômica, crise alimentar, crise ambiental, crise energética, na qual todas elas estão diretamente vinculadas, observa-se o esgotamento do modelo de desenvolvimento do mundo como o que conhecemos e um tema como a energia passa a ser fundamental na pauta de negociações dos Estados. Acreditamos

que o a sociedade contemporânea inicia um processo de transformação no seu modo de vida sob pena de não suportar a aceleração do modelo atual e sofrer as conseqüências do esgotamento do mesmo. Novas formas de consumo e novos hábitos estão em construção nessa nova realidade.

A oportunidade se abre para que seja adotado um novo processo de desenvolvimento, pautado em novas tecnologias, investimento em eficiência energética e fortalecimento da cooperação internacional efetiva em torno de questões críticas como meio ambiente e energia. Além da cooperação internacional, a cooperação entre as instituições dos próprios países necessita ser fortalecida, a fim de promover a aproximação dos diversos atores e criar políticas públicas nacionais, investir em pesquisa e estimular mudanças de forma consciente e eficiente, não só para garantir o consumo consciente, mas para criar e aperfeiçoar novas formas de uso dos recursos energéticos renováveis ou não.

Adaptar-se a essa nova realidade parece ser o desafio da sociedade contemporânea. Essa adaptação passa por transformar o modelo de exploração dos recursos naturais, mas também no investimento em tecnologias como o etanol, o biodiesel, a energia eólica, solar e outras renováveis.

Os problemas são comuns no mundo todo, todavia as estratégias ainda são diferenciadas. O etanol é apenas mais uma opção dentro do contexto de adaptação a essa nova realidade, mas direcionado a um setor específico – o transporte. Ciente disso, o MRE dispôs-se a inserir efetivamente o produto na competição por uma parcela do mercado internacional de energia renovável, ao mesmo tempo em que o Brasil desponta como promissor exportador de petróleo.

No entanto, cedo ou tarde, o petróleo será apenas uma lembrança e o pré-sal terá sido uma oportunidade para o Brasil resolver seus problemas sociais, pois o debate não deve estar em torno da exploração ou não das jazidas, ou sobre sua comercialização no mercado internacional, mas no investimento em tecnológicas para promover o consumo eficiente dos hidrocarbonetos sem prejudicar o meio ambiente e a diversificação da matriz energética nacional, em paralelo ao direcionamento dos lucros para o desenvolvimento do país.

As oportunidades do Brasil em relação à energia no sistema internacional são consideráveis, contudo, o país não pode perder o foco de seu planejamento energético interno, o qual necessita de investimentos em outras fontes de energia. De fato, exportar etanol e petróleo é um grande negócio para o país, todavia, garantir sua segurança energética no futuro é imperioso. A questão parece estar relacionada à necessidade de coordenação entre os atores nacionais do setor, para que se possa conjugar tecnologia, economia, pesquisa, investimento,

política, sociedade, empresariado e diplomacia, o que é necessário para se pensar em longo prazo e não se deixar levar por imediatismo.

Como afirma José Goldemberg: tecnologia e economia resolverão o problema das mudanças climáticas, as quais não devem ficar somente nas mãos de ambientalistas (GOLDEMBERG, 20.04.2009: A2). A política entra como uma ferramenta de articulação entre os Estados para a promoção de acordos internacionais que permitam a resolução do problema conjuntamente. Nesse sentido, a dimensão política e a diplomática da energia são fundamentais dentro do contexto de busca por soluções eficazes. Como elas, todas as demais são necessárias.

A soberania energética dos Estados e a regulamentação internacional da questão energética são situações, à primeira vista antagônicas, vide a dificuldade para se operacionalizar um regime internacional de não proliferação de armas nucleares com o TNP e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). De fato, conciliar a soberania e a regulamentação energética parece ferir interesses estratégicos dos Estados. A importância da diplomacia nesse contexto pode ser compreendida se considerarmos a necessidade de aproximar os interesses dos diversos Estados diante desse desafio comum.

Promover a aproximação dos interesses dos Estados, maior transferência de tecnologia, bem como a possibilidade em cooperação em projetos eficazes que venham a garantir segurança energética e sustentabilidade é um dos desafios da diplomacia atual. O problema está na luta entre aqueles que defendem a manutenção do *status quo* e aqueles que desejam modificar o comportamento da sociedade em geral. Conciliar interesses de grandes empresas petrolíferas, dos Estados produtores e de ambientalistas parece não ser uma tarefa fácil.

No caso do Brasil, o desafio maior ainda é interno. Para lutar por uma nova política energética mundial, o MRE necessita, antes de buscar conciliação entre os Estados, esperar que os próprios atores nacionais do setor energético entrem em consenso. Afinal, a exemplo do que ocorreu na preparação para a Conferência de Copenhague, quando a Casa Civil e o Ministério de Meio Ambiente tinham divergências quanto à estratégia brasileira, os diversos atores nacionais divergem acerca do objetivo que querem atingir, daí a falta de conciliação entre o discurso diplomático e o que se aplica na prática.

O Brasil reúne condições para se consolidar como um ator importante no campo da energia renovável, seja da advinda da biomassa, dos ventos, do sol, da água ou do urânio e até das energias não renováveis como o petróleo. A revolução energética aproxima-se, e para que a energia possa, de fato, impulsionar o Brasil no sistema internacional, o país terá de arcar

com os custos de um pesado investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação. O animador é que o Brasil não está começando agora, já temos um histórico e *knowhow* nesse setor.

De fato, houve uma maior participação do Brasil no mundo por conta da propaganda em torno do etanol e da difusão de expectativas em relação ao pré-sal. Contudo, o Brasil também surge como um laboratório para as fontes renováveis de energia e, assim, precursor de um processo histórico que pode mudar o paradigma humano de consumo e desenvolvimento.

O Brasil reúne todas as condições para se tornar um laboratório, em escala mundial, da transição para as energias renováveis, segundo Inácio Sachs.⁵¹ Para ele, atravessamos um período de transição e saída da era do petróleo e combustíveis fósseis. Contudo, afirma que a alteração do paradigma energético vai depender de três variáveis.

A primeira é a busca da sobriedade energética por meio da modificação do perfil de sua demanda, o que nos remete a questões fundamentais, porém de manejo difícil, tais como estilos de vida e de consumo, padrões de mobilidade e modelos de ocupação territorial. A segunda são as políticas e práticas voltadas a uma maior eficiência no uso final de energia. Por fim, vêm as substituições das energias fósseis pelo conjunto de energias renováveis: a hidráulica, a solar, a eólica, a geotérmica, a maremotriz e as energias de biomassa, sempre que produzidas em condições ambientalmente sustentáveis. (SACHS, 2009: p.8).

Concordamos com essa análise e acreditamos, portanto, que a nova estratégia do MRE para assuntos energéticos deve estar voltada para esse cenário prospectivo, aproveitando as potencialidades do Brasil e sem correr o risco de perder a oportunidade de estar presente nas importantes decisões tomadas no sistema internacional. O que necessitamos, portanto, e como afirma Sachs, é de pesquisa e organização social apropriada de processos produtivos. Desse modo, levaremos para o mundo um modelo de desenvolvimento limpo e sustentável, mesmo sendo um dos maiores produtores de petróleo.

A capacidade apresentada para o Brasil de produção de energia renovável é, também, uma alternativa para problemas sociais, desde que isso não seja apenas discurso e aproveite-se o mercado emergente de biocombustíveis para fortalecer a agricultura familiar no Brasil e nos demais países em desenvolvimento e os pouco desenvolvidos. Problemas como imigração irregular, desemprego e fome, podem, de fato, ser superados com o incentivo à produção de energia renovável, desde que essa não estimule a concentração de renda nas mãos de poucos.

⁵¹ Professor e economista polonês, especialista em desenvolvimento sustentável e diretor do Centro de Pesquisa do Brasil Contemporâneo na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris.

O Brasil reúne todas as condições para se tornar um laboratório, em escala mundial, de transição para as energias renováveis, devendo aproveitar sua biocapacidade para avançar no sentido de uma invenção de uma biocivilização moderna, baseada no uso múltiplo da biomassa como alimento humano, ração a animal, adubo verde, bioenergia, materiais de construção, fibras, plásticos e demais produtos da biorefinação, fármacos e cosméticos. Ao fazê-lo, estará mostrando o caminho para os demais países. (SACHS, 2009: p.8).

Desse modo, a energia pode constituir, de fato, a principal variável estratégica da política externa brasileira se direcionada para esse objetivo. A Política Externa Brasileira, atuando no sentido de aumentar a participação do Brasil no cenário internacional, seguindo os princípios da autonomia e universalização, tem o desafio de criar mecanismos de acesso ao mercado internacional às empresas brasileiras; facilitar o acesso do país à tecnologia de eficiência energética e outras que possibilitem avanço do país no setor.

Também é necessário pontuar que cabe à política externa garantir ao país os recursos não encontrados internamente, seja combustível, infra-estrutura ou tecnologia; aumentar a credibilidade do país em relação aos parceiros e potenciais consumidores; além de lidar com o desafio de conjugar os diversos interesses dos vários atores nacionais do setor energético no sentido de aproximar a ação do discurso de promover o Brasil internacionalmente via variável energética em tempo de mudanças o sistema internacional.

O mundo passa por mudanças importantes, que levam a uma nova ordem política e econômica e que, sem dúvida, terão um grande impacto na forma como se produz e se usa energia. Entre essas mudanças destacam-se um mercado de energia mais diversificado, descentralizado e privatizado. O crescente interesse em bioenergia resulta de uma combinação de fatores, que incluem fatores ambientais, ecológicos e as questões relativas a sustentabilidade. (ROSILLO-CALLE, 2005: p. 447).

Ao Brasil, interessa fazer parte desse mundo e desse mercado, e para tanto, focar na sustentabilidade e na corrida tecnológica é fundamental. O professor Celso Lafer, em editorial para o jornal O Estado de S. Paulo, desenvolve argumento na defesa do desenvolvimento sustentável e destaca a ação de instituições como a Fundação de apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo, a qual possui programas de pesquisas em mudanças climáticas e outros relativos a bioenergia, como o Bioen, e na área de biodiversidade, o Biota.

Tais empreendimentos são significativos para se dar corpo ao propósito brasileiro de emergir como potência energética no sistema internacional. Ciência e Tecnologia têm papel fundamental nessa nova fase de inserção internacional do Brasil, especialmente via variável energética. É grande relevância a articulação do setor e o incentivo à pesquisa em áreas afins (LAFER, 2009: A2). Esse investimento reflete a valorização do conhecimento nacional e dos

recursos do país, o que retorna na forma de impulso ao desenvolvimento econômico e social, se, de fato, a aplicação for bem direcionada.

Desse modo, seja como ator relevante do fim da era do petróleo, seja como potência das energias renováveis, o país parece passar por um momento promissor, que se bem aproveitado, pode contribuir para colocá-lo dentre as “Estruturas Hegemônicas”. Aproveitar o momento consiste em conhecer a dinâmica do sistema internacional, compreender as forças em jogo e o contexto no qual o Brasil está inserido. No que concerne ao ambiente interno, os brasileiros não podem perder de mente a importância da articulação e cooperação entre todos os que trabalham no setor energético.

A pesquisa em agroenergia da Embrapa, o trabalho social de ambientalistas e defensores dos trabalhadores nos canaviais, o trabalho realizado pela UNICA e pela APLA, o incentivo à internacionalização de empresas vindo da APEX, o trabalho do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Agricultura, a inserção internacional da Petrobrás e o incentivo dessa empresa em alta tecnologia, a importância da Eletrobrás e outras empresas do setor elétrico, os Estados e municípios produtores, todas as iniciativas são fundamentais para que o país venha a ser um ator do setor energético fundamental no cenário internacional. Para tanto, as vozes e interesses desses vários atores é centralizada no MRE, o qual vai levar para as negociações o que se considera a política externa brasileira para assuntos energéticos.

A política externa é objetiva e pragmática, especialmente com assuntos como a energia, a ação do MRE deve ser compreendida nesse sentido, dentro de um contexto amplo de desafios e oportunidades para o país. O Brasil apresenta-se como um ator promissor no cenário energético, resta trabalhar e agir para que as perspectivas positivas não passem de ilusão. Ademais, o país reúne, de fato, características fundamentais para ser um dos principais atores nesse novo contexto internacional: água, urânio, hidrocarbonetos e biomassa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros e artigos

ABRAMOVAY, Ricardo. **Eficiência e Contestação socioambiental ao etanol brasileiro.** In: Política Externa, vol.17, nº2, set/out/nov de 2008. p. 25-36.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira - Crescimento, Modernização e Política Externa.** São Paulo, Cultura Editores, 1996.

_____. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira - Diplomacia para o Desenvolvimento.** São Paulo, Cultura Editores, 1996.

_____. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira – O Desafio Geoestratégico.** São Paulo, Annablume, 2000.

_____. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira – Prioridades, Atores e Políticas.** São Paulo, Annablume, 2000.

Álcool e Gasolina. Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 14 de jan. de 2010. A3.

ALHAJJI, A. F. and WILLIAMS, James L.. **The Coming Energy Crisis?** In: Oil & Gas Journal, 2003.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do liberalismo econômico – 173-210. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira - Crescimento, Modernização e Política Externa.** São Paulo, Cultura Editores, 1996.

_____. **Uma Política Externa Engajada: A diplomacia do governo Lula.** In: Revista Brasileira de Política Internacional. vol. 47 no.1 Brasília Jan./June 2004. p. 162-184.

AMADO, André. **Segurança Energética e Política Externa Brasileira.** Apresentação. Curso de Política Externa do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Instituto Rio Branco, Brasília, 24 de junho de 2009.

AMAYO, Enrique. **Amazonia, Mercosur y las Posibilidades de Integracion.** In: **El Mercosur em la integración latinoamericana y caribeña.** Universidad de Guadalajara - UDG, México. 2006.

_____. **La Importancia Estratégica de la Amazonia Sudamericana. El caso del Proyecto Carretero de la Amazonía al Pacífico Cruzando los Andes.** 48º CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANITAS. Estocolmo/Uppsala, 4 al 9 de julio de 1994.

_____. **O Impacto da Globalização na Amazônia e no Pacífico Sul-americano.** Simpósio Internacional “Globalização–Análise Comparativa a partir da Perspectiva Local e Regional” na Sessão II “Visão Local” organizado pela Universidade Sofía de Japão e a Universidade de São Paulo– USP. São Paulo, SP. Data: 04/03/2004

AMORIM, Celso. **Nova Política Externa Independente**. In: II Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Fundação Alexandre de Gusmão. Rio de Janeiro: a 20 de abril de 2007 – 1 DVD.

ANUÁRIO 2009. **Um Lugar para a Energia Nuclear**. In: Análise Energia. Edição nº16, São Paulo 2008. p. 91.

_____. **Uma Fonte Cada vez Menos Alternativa**. In: Análise Energia. Edição nº16, São Paulo 2008. p. 92.

_____. **Projetos Ousados, aportes nem tanto**. In: Análise Energia. Edição nº16, São Paulo 2008. p. 94-95.

_____. **Uma Volta aos Grandes Projetos**. In: Análise Energia. Edição nº16, São Paulo 2008. p. 72-74

_____. **Petrobrás Inicia o Plano B Para o Gás**. In: Análise Energia. Edição nº16, São Paulo 2008. p. 42-45.

_____. **Regras Claras e Boas Perspectivas**. In: Análise Energia. Edição nº16, São Paulo 2008. p. 66-68.

_____. **O Mundo do Etanol Depois da Euforia**. In: Análise Energia. Edição nº16, São Paulo 2008. p. 56-57.

BARNETT, Michael. **Social Constructivism**. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve e OWENS, Patrícia. *The Globalization of World Politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008.

BERMAN, Célio. **Disciplina Análise Política da Energia**. Instituto de Eletrotécnica e Energia. Universidade de São Paulo. Notas de aula. Out de 2008.

Biotenol da Cana-de-Açúcar: Energia para o Desenvolvimento Sustentável. Organização BNDES e CGEE. Rio de Janeiro: BNDES, 2008.

BP Statistical Review of World Energy. Londres, Jun. 2008. Disponível em <www.bp.com/statisticalreview>.

BRESSER, Débora. **Ártico pode ter maior jazida de gás e óleo não descoberta**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 30 de mai. 2009. Economia B6.

BUARQUE, Daniel. **Sem a Petrobras-Bolívia, Brasil vira refém do gás de Evo Morales**. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL37645-5602,00-SEM+A+PETROBRASBOLIVIA+BRASIL+VIRA+REFEM+DO+GAS+DE+EVO+MORALES.html>>. Acesso em Fev de 2009.

CAMPOS, Andréa. **Governo Estuda ações para criar mercado internacional**. In: Revista Sem Fronteiras. Editora Aduaneiras, Mar. de 2009, Ano XI. Número 433. P 6-7.

CARDOSO, Elsa. **Questão Energética Sul-americana** A governabilidade democrática regional o papel (des)integrador da energia. In: Política Externa, São Paulo, v. 15, n. 3, 2006/2007. p.35-44.

CARDOZO, Sandra Aparecida e MIYAMOTO Shiguenoli. **Política Externa Brasileira em dois Momentos: uma Análise Comparativa entre a Política Externa do Governo Geisel e do Governo Lula.** 5º Encontro da ABCP. Belo Horizonte–MG. 26 a 29 de Julho de 2009.

CAUBET, Christian. A política hidroenergética brasileira e a evolução do quadro diplomático na Bacia do Prata (1962-1990). *In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) Sessenta Anos de Política Externa Brasileira – O Desafio Geoestratégico.* São Paulo, Annablume, 2000. p.111-114.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

_____. **Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso.** *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (2), 2002.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Editora UnB: Brasília, 2002.

CESAR, Genilson. Busca da eficiência une governo e empresário. *In: Valor Econômico Especial – Etanol da Cana-de-Açúcar: Energia para o mundo.* Mai 2008. p. 40-43.

CHADE, Jamil. **Obama diz que será líder em acordo sobre o clima.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 6 de abr. 2009. Internacional A16.

_____. **Petrobrás chega ao Mar do Norte.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 21 de mai. 2009. Economia B10.

CHARLEAUX, João Paulo e SIMON, Roberto. **Brasil corteja América Central com ofensiva diplomática e biodiesel.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo. 15 de nov. de 2009. A20.

CHIARETTI, Daniela. **Entrevista José Goldemberg.** *In: Valor Econômico Especial – Etanol da Cana-de-Açúcar: Energia para o Mundo.* Mai, 2008. p. 26-28.

CLAUSEWITZ. **Da Guerra.** São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

CLIFFORD, G. Gaddy. **The future of Energy Security.** The Brookings Institution. Washington, 2007.

COLIN, Armand. **Le Nucléaire em Debat.** *In: Le Monde Diplomatique L'Atlas 2010.* Paris, 2009. p.100-101.

CONNOLY, Kate. **Deserto do Saara pode virar fonte de energia.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 de jun de 2009. B9.

CORDEIRO, Tiago. **Epopéia para o Pacífico.** *In: Revista Exame.* Nov. 2007. Disponível em <http://portalexame.com.br/static/aberto/infraestrutura/edicoes_2007/m0143154.html>.

ESCOBAR, Herton. **Zoneamento da cana pode alterar dinâmica de ocupação do**

Cerrado. Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 28 de set. de 2009. A14.

EVAN, Peter. The Brookings Institution. **The Future of Energy Security.** Washington, 2007.

FARES, Seme Taleb. **O pragmatismo do petróleo:** as relações entre Brasil e Iraque, de 1973 a 2007. Dissertação de Mestrado. Brasília, Universidade de Brasília, 2007.

FERNANDES, Marcelo. **Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20.** In: Ver. Bras. Polít. Int. *Rev. Bras. Polít. Int.* 8 (2), 2005. p. 55-69.

FERREIRA, Oliveiros. **A crise na política externa:** Autonomia ou subordinação? Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FURTADO, André. **Biocombustíveis y comércio internacional: una perspectiva latinoamericana.** CEPAL, Nações Unidas, Santiago de Chile. 2009.

FUSER, Igor. **Petróleo e Poder:** o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

GAULT, John. **European Energy Security: Balancing Priorities.** Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. 2007.

GERTNER, Jon. **O Papel das ciências humanas:** pesquisas comportamentais ajudam a sensibilizar as pessoas para questões como a redução da emissão de CO2. The New York Times. Nova Iorque, Mai. 2009.

GOLDBERG, Simone. **Na Rota da Ásia e da África, parcerias da Petrobrás.** In: Valor Econômico Especial – **Etanol da Cana-de-Açúcar:** Energia para o mundo. Mai 2008. p.37-39.

GOLDEMBERG, NIGRO e COLEHO. **Bioenergia no Estado de São Paulo:** Situação Atual, perspectivas, barreiras e propostas. Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo: São Paulo: 2008.

GOLDEMBERG, José. **Crise e Oportunidade.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 16 mar. 2009. Editorial A2.

_____. **Os Ambientalistas e o governo federal.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 18 de mai. de 2009. A2.

_____. **Copenhague – sonhos e realidades.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 15 de jun. de 2009. A2.

_____. **Em Defesa das Hidrelétricas.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 de jul. de 2009. A2.

_____. **Ética e Mudança de Clima.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 de abr de 2009. A2.

_____. **Perspectivas para Copenhague.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 16 de nov. de 2009. A2.

GOLDSTEIN, Judith and KEOHANE, Robert . **Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework.** In: GOLDSTEIN, Judith and KEOHANE, Robert (ed). *Ideas and Foreign Policy.* Beliefs, Institutions and Political Change. Cornell University Press, 1993.

GOMES SARAIVA, Miriam. **As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007.** In: Rev. Bras. Polít. Int. 50 (2): 42-59. 2007.

GRAZIANO, da Silva José; SCHUETZ, Guilherme; TAVARES, Lucas. **Em busca da produção sustentável de combustíveis.** In: Política Externa, vol.17, nº2, set/out/nov de 2008. p.07-24.

GUIMARÃES NETO, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da Política Internacional.** 3.ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro:UFRGs/Contraponto, 2007.

HADDAD, Cláudio. **Os biocombustíveis na matriz energética: Quatro mitos do pré-sal.** Valor Econômico, 28 de Ago. de 2008.

HAGE, José Alexandre Altahyde. **Bolívia, Brasil e a Guerra do Gás.** Curitiba: Editora Juruá, 2007.

_____. (org.) **A Energia, a Política Internacional e o Brasil.** Editora Instituto Memória: Curitiba, 2008.

HIRST, Mônica. A Política Externa do Segundo Governo Vargas – 211-230. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira - Crescimento, Modernização e Política Externa.** São Paulo, Cultura Editores, 1996.

HIRST, Mônica e LIMA, Maria Regina Soares de. **Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities.** In: *International Affairs.* 82, I. 2006. p. 21-40.

JANK, Marcos Sawaya. **Avanços históricos na área trabalhista.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 25 de jun. de 2009. A2.

_____. **Confrontação absurda.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 2 de dez. de 2009. A2.

_____. **Etanol - benefícios, riscos e desafios.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 6 de nov. 2009. A2.

_____. **Etanol e clima nas relações Brasil-EUA.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 21 de mar. de 2009. A2.

_____. **O Inferno astral do etanol.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 23 de set. de 2009. A2.

LAFER, Celso. **Fapesp e Desenvolvimento Sustentável**. Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 17 de jan de 2010. A2.

_____. **Reflexões sobre a Inserção do Brasil no cenário internacional**. *In: Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, nº 11. 1990.

LERER, Rebeca. **O Brasil Atômico**. *In: Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo. Nº 24, ano 2, jul de 2009. p.10-11.

LIDELL HART, B.H.: **As Grandes Guerras da História**. São Paulo: IBASA, 1982.

LIMA, Kelly. **Comercialização do Etanol terá novas regras**. O Estado de S. Paulo. 23 de dez. de 2009. Economia B7.

_____. **Petrobrás pode adiar licitações de plataformas**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 4 de abr. 2009, Economia B11.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, Ano 48, nº1, 2005.

_____. **As Relações Brasil – Estados Unidos: 1964 – 1990**. *IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) Sessenta Anos de Política Externa Brasileira – O Desafio Geoestratégico*. São Paulo, Annablume, 2000. p. 67-84.

_____. **Aspiração Internacional e Política Externa**. *In: RBCE* Nº 82. 2004. p. 4-19.

_____. **Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior**. *In: RBCE* Nº 21. Abril 2005. p. 16-20.

KATTAH, Eduardo. **Lula inaugural 3ª usina de biodiesel**. Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 7 de abr de 2009.

KLARE, Michael T. **Beyond the age of petroleum**. *In: The Nation*. Novembro 2007.

_____. **Preparing for Life After Oil**. *In: The Nation*. Novembro 2007.

KRAUSS, Clifford. **Petrolíferas apóiam pesquisas com etanol**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 28 de mai. 2009. Negócios B15.

MAGOSSI, Eduardo; PEREIRA, Renée e PORTO, Gustavo. **Brasil precisa provar que etanol é sustentável diz Bill Clinton**. Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 2 de jun de 2009. B15.

MARIN, Chrispim Denise e MARQUES, Gerusa. **Negociação sobre Itaipu é adiada**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 9 de mai. 2009. Economia B10.

MARQUES, Fabrício. **Balço sustentável:** Estudo da Embrapa atualiza as vantagens do etanol no combate aos gases causadores do efeito estufa. *In: Revista Fapesp*. Edição Impressa 159 - Maio 2009.

MARQUES, Gerusa e PAMPLONA, Nicola. **Obama que petróleo brasileiro, diz “El País”.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 10 de mar. 2009. Economia B7.

_____. **Eletrobrás negocia empréstimo de R\$4,5 bilhões para Angra 3.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 31 mar. 2009. Economia B20.

MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e Inserção Internacional:** Continuidade e Transformação da Política Externa Brasileira nos anos 90. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2000.

NASCIMENTO, Roberto. **Especialista mostra vantagens do etanol brasileiro.** Disponível em <<http://invertia.terra.com.br/carbono/interna/0,,OI2971766-EI8935,00.html>>. Acesso em Nov. 2008.

NASSER, André Meloni. **Zoneamento da cana e credibilidade.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 17 de Jun. 2009. Editorial A2.

NOVAES, Washington. **O Brasil avança na área do clima?** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 15 de mai. 2009. Editorial A2.

OINEGUE, Eduardo. **A Geração para a Próxima Geração.** *In: Análise Energia.* Edição nº16, São Paulo, 2008. p. 10-12.

OLIVEIRA, Adilson de. Segurança Energética no Cone Sul. *In: Cadernos Adenauer. Energia: Da Crise aos Conflitos?.* VI, nº4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dez 2005. p.69-85.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **O Brasil e a Ásia.** *In: Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.* São Paulo: Saraiva, 2006. Volume 1, 356 páginas. P 169-210.

_____. **Política Externa Brasileira.** São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani e LESSA, Antonio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.** São Paulo: Saraiva, 2006. Volume 1, 356 páginas.

_____. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.** São Paulo: Saraiva, 2006. Volume 1, 491 páginas.

_____. Disciplina **Política Externa Brasileira.** Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”. Notas de aula. Out de 2008.

OLIVEIRA, Nilmar. **Mesmo com pré-sal, Petrobras é dependente de gás boliviano, admite diretora.** Disponível em <

<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/02/10/materia.2009-02-10.7348168696/view>>. Acesso em Fev de 2009.

PALÁCIOS, Ariel. **Argentina investe em energia no Brasil.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 26 de ago de 2009. B13.

PAMPLONA, Nicola. **Brasil fecha acordo para pagar US\$ 1,2bi a mais por gás boliviano.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 16 de dez de 2009. B.

_____. **Empresas estrangeiras intensificam produção por petróleo no pré-sal.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 17 de mai de 2009. B10.

_____. **Exploração de Petróleo em São Paulo vai mudar a cara do litoral norte.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 26 de abr. 2009. Economia B8.

_____. **“Farra” do Pré-sal ofusca pioneirismo no bicomcombustível.** Estado de S. Paulo. 20 de set. de 2009 . Economia B3.

_____. **País Reduz Dependência de Gás da Bolívia.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 1 de nov. 2009. B16.

_____. **País tende a ser grande exportador de petróleo.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo. 25 de dezembro de 2009. Economia B3.

_____. **Petrobrás quer mais prazo para avaliar pré-sal.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 26 de mar. 2009. Economia B21.

_____. **Petrobrás vende concessões no Golfo do México.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 8 de mai, 2009. Economia B11.

PARAGUASSU, SAMARCO, MARQUES e CHRISPIM. **Impasse entre Brasil e Paraguai Continua.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 8 de mai de 2009. B4.

PEREIRA, Renée. **Entrevista com Marcos Jank.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 5 de fev de 2010. B6.

_____. **Petrobrás tira bancos do topo dos lucros.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 3 de abr. 2009. Economia B9.

_____. **Leilões de Eólica Movimenta R\$ 19,5 bi.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 15 de dez. de 2009. B8.

PEREIRA, Renée e LANDIM, Raquel. **Etanol Brasileiro é Aprovado por Agência dos EUA.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 4 de fev. de 2010. B4.

PEREIRA, MAGOSSO e PORTO. **Brasil preciso provar que etanol é sustentável, diz Bill Clinton.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 2 de jun. 2009. Negócios B15.

PEREZ, Luís Henrique e TORQUATO, Sérgio Alves. **Evolução das exportações brasileiras de álcool, período de 1996 a julho de 2005.** Informações Econômicas, SP, v.36, n.3, mar. 2006. Disponível em: <<ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/tec2-0306.pdf>>.

PIRES, Adriano e SCHECHTMAN, Rafael. **O pré-sal e o etanol**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 24 de set de 2009. A2.

POMAR, Wladimir. **Entrevista com José Sérgio Gabrielli**. In: Revista Teoria e Debate. Nº 81, ano 22, mar/abr 2009. P. 13-18.

POMPEU, Carmen. **Ceará é Líder em Energia Eólica**. Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 10 de dez. de 2009. Especial Nordeste H8.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional**: Curso Elementar. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIMERO, Simon. **Petróleo em queda freia Chávez**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 24 de mai. 2009. Internacional A18.

ROBERTS, PAUL. **The End of Oil**: on the Edge of a Perilous New World. Mariner Books: New York, 2005.

ROSAS, Rafael. **Exploração de camada pré-sal pode colocar Brasil entre as 10 maiores reservas de petróleo do mundo**. Valor On Line. Disponível em <<http://economia.uol.com.br/ultnot/valor/2007/11/08/ult1913u78565.jhtm>>. Acesso em 10/10/2008

ROSILLO-CALLE, Frank. Considerações Finais e Indicações para o Futuro. 419-447. In: ROSILLO-CALLE, Frank; BAJAY, Sérgio e ROTHMAN, Harry (org). **Uso da Biomassa para Produção de Energia na Indústria Brasileira**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2005.

ROTHKOPF, David Jr. **Is a Green World a Safer World?: A guide to the coming green geopolitical crises**. In: Foreign Policy. Sept. / Oct. 2009. Edição on line. Acesso em nov. 2009.

SACHS, Ignacy. **O Caminho para um outro Paradigma**. In: Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo. Nº 24, ano 2, jul de 2009. p.7-8.

SAIBA Mais Sobre A Disputa do Gás e do Petróleo na Bolívia. **Folha Online**. São Paulo, 2 mai 2006. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95539.shtml>> Acesso em: 3 jul. 2007

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **A bio-energia na projeção estratégica brasileira**. Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2007. Disponível em <<http://www.unesp.br/aci/debate/bioenergia.php>>. Acesso em Janeiro de 2008.

_____. **Defensa y Seguridad**. Atlas Resdal 2007. Disponível em <<http://atlas.resdal.org/>>.

_____. **Disciplina Guerra e Estratégia**. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”. Notas de aula. Ago. de 2008.

SALLER, Walter. **O espinhoso caminho para oeste**. Revista Geo. Nº 8, 2009.p. 22-43.

SANT'ANNA, Lourival. **Nacionalismo de esquerda regional explora "imperialismo" do Brasil.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo. 17 de mai de 2009. INTERNACIONAL A 18.

SANTANA, Carlos Ribeiro. **O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática** In: *Rev. Bras. Polít. Int.* 49 (2): 157-177 [2006].

STURARI, Raul. **Segurança e Defesa Energéticas.** In: HAGE, José (org.) *A Energia, a Política Internacional e o Brasil.* Editora Instituto Memória: Curitiba, 2008. p. 282-321.

SÉBILLE-LOPEZ, Philippe. **Geopolíticas do Petróleo.** Lisboa: Instituto Piaget, 2006.

SENNES, Ricardo Ubiraci, and NARCISO, Thais, "**Brazil as an International Energy Player**", In: Lael Brainard and Leonardo Martinez-Diaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, forthcoming).

SENNES, Ricardo Ubiraci. **A Inserção Internacional do Brasil.** O Estado de S. Paulo, São Paulo. 1 de jun de 2009. A2.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. **Energia, Diplomatas e Ação do Itamaraty: Passado, Presente e Futuro.** 2006. Disponível em <<http://www.funag.gov.br/energia-diplomacia/eaacao-do-itamaraty-passado-presente-e-futuro-embaixador-antonio-jose-ferreirasimoes.pdf>>. Acesso em 30 de Novembro 2007.

_____. **Petróleo, gás natural e biocombustíveis: um desafio estratégico no mundo e no Brasil.** In: *Política Externa*, São Paulo, v. 15, n. 3, dez/fev.2006/2007.

SINAI, Agnês. **Um sonho californiano.** In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo. Nº 24, ano 2, jul. de 2009. p.7-9.

SOUTO, Luiz Augusto P. O Pragmatismo Responsável. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira - Crescimento, Modernização e Política Externa.** São Paulo, Cultura Editores, 1996. p. 337-360.

THOMAS, Landon. **A Próspera Noruega dá uma Lição de como Conduzir a Economia.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo. 17 de mai. de 2009. Economia B13.

TOMAZELA, José Maria. **Marinha testa poder de fogo na área do pré-sal.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 12 de abr de 2009. Nacional A8.

_____. **Para usineiros, 2010 será o ano da cana.** O Estado de S. Paulo, São Paulo. 23 de dez de 2009. Economia B6.

TREVISAN, Cláudia **China investe para se tornar líder global em geração de energia verde.** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 29 de nov. de 2009. Economia B10.

_____. **Em Pequim, Chávez vê "nova ordem mundial".** Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 9 de abr, 2009.

_____. **Lula que parceria com a China para produzir biocombustíveis na África.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 de mai. 2009. Economia B10.

Valor Econômico Especial – **Etanol da Cana-de-Açúcar:** Energia para o mundo. Maio 2008.

VEIGA, Lauro. **A estratégia brasileira em defesa do etanol de cana.** In: Valor Econômico Especial – Etanol da Cana-de-Açúcar: Energia para o Mundo. Mai, 2008. p. 8-12.

VIALLI, Andrea. **Energia alternativa ganha espaço em novo cenário.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 1 de abr. 2009. Negócios B16.

_____. **Selo certificará produção correta do etanol brasileiro.** O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 de mai. 2009. Negócio B18.

VIEIRA, Maria Cândida. **Entrevista Luis Inácio Lula da Silva.** In: Valor Econômico Especial – Biocombustíveis: A Força do Verde – Nov. de 2008. p.14-18.

VIEIRA, Maria Cândida e FÉLIX, Antônio. **Entrevista Luis Inácio Lula da Silva.** In: Valor Econômico Especial – Etanol da Cana-de-Açúcar: Energia para o Mundo. Mai, 2008. p. 16-19.

VIGEVAI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva:** a estratégia de autonomia pela diversificação. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. As relações brasileiro-bolivianas no período de 1930-1990. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira – O Desafio Geoestratégico.** São Paulo, Annablume, 2000. p.187-210.

VIZENTINI, Paulo. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, Desenvolvimento e a Construção de uma Potência Média (1964-1985).** 1. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1998. V. 1.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics.** Cambridge: University Press, 1999.

WROBEL, Paulo. A Política Nuclear brasileira. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira – Prioridades, Atores e Políticas.** São Paulo, Annablume, 2000. p. 65-86.

YOUNGS, Richard. **Europe's energy policy: economics, ethics, geopolitics.** Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Sites

BRASIL. **Fundação Alexandre de Gusmão.** Disponível < www.funag.gov.br>

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível <www.mma.gov.br>

BRASIL. **Ministério de Minas e Energia**. Disponível <[HTTP://www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br)>

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**. Disponível <<http://www.mre.gov.br>>

BRASIL. **Petrobrás**. Disponível < <http://www.petrobras.com.br>>

BRASIL. **Portal da Energia**. Disponível < <http://www.energiasportal.com/sobre/>>

BRASIL. **Presidência da República**. Disponível < <http://www.planalto.gov.br/>>

BRASIL. **União das Indústrias de Cana-de-açúcar**. Disponível <<http://www.unica.com.br/>>.

ESTADOS UNIDOS. **Departamento de Energia do Governo dos Estados Unidos**. Disponível < <http://www.energy.gov/>>

ESTADOS UNIDOS. **Renewable Fuels Association**. Disponível <<http://www.ethanolrfa.org/>>

FRANÇA. **Agência Internacional de Energia**. Disponível <www.iea.org>

PERU. **A Organização**. Organização Latino Americana de Energia. Disponível em <<http://www.olade.org.ec/>>.

Documentos e Textos Públicos

Balço Energético Nacional 2007. Disponível em: <<https://ben.epe.gov.br/default2007.aspx>>. Acesso em out. 2008.

Balço Energético Nacional 2008. Disponível em <https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2008.pdf> Acesso em maio de 2009.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento **Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011**, Brasília, Embrapa Informação Tecnológica. 2006.

BRASIL. **Plano Nacional de energia 2030**. Empresa de Pesquisa Energética, Brasília, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 5979 de 6 de dezembro de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm>.

Conferência Internacional de Biocombustíveis. **Sessão Plenária I. Biocombustíveis e Segurança Energética**. Disponível em <<http://www.biofuels2008.com/CMS/uploads/publicacoes/08.11.16-17.26.10-documento-de-referencia%5B1%5D.pdf>>. Acesso em fev. de 2009.

Conferência Internacional de Biocombustíveis. **Sessão Plenária II - Biocombustíveis e**

Mudança de Clima. Disponível em
<http://www.biofuels2008.com/CMS/uploads/publicacoes/08.11.21-13.22.44-081118_replenclimchange_ii_pt.pdf>.

Conferência Internacional de Biocombustíveis – **Sessão Plenária III – Biocombustíveis e Sustentabilidade.** Disponível em
<http://www.biofuels2008.com/CMS/uploads/publicacoes/08.11.21-13.27.27-report_plenary_session_iii_-_portugues.pdf>.

Conferência Internacional de Biocombustíveis - **Sessão Plenária V – Biocombustíveis e Mercado Internacional.** 19 de novembro de 2008.

Conferência Internacional de Biocombustíveis. **Discurso do Presidente da República.** Disponível em <http://www.biofuels2008.com/CMS/uploads/publicacoes/08.11.25-19.24.42-discurso_presidente_lula.pdf>.

Energy Information Administration. USA. <<http://www.energy.gov/>>. Acesso em Jan. 2009.

FUNAG. **Repertório de Política Externa:** As posições do Brasil. Editora Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2007.

International Energy Agency. **Key World Energy Statistics.** Paris, 2008. Disponível em <www.iea.org>.

Ministério das Relações Exteriores. **Biocombustíveis em Brasil - Realidades y Perspectivas.** Disponível em <<http://www.dc.mre.gov.br/imagens-e-textos/temas-brasileiros-1/espanol/biocombustibles-en-brasil-realidades-y/>>. Acesso em: Abril de 2009.

MME. **Contexto Mundial e Preço do Petróleo:** Uma Visão de Longo Prazo. Cadernos de Energia EPE. Ministério de Minas e Energia, Brasília, 2008.

MME. **Proposta de Modelo Regulatório do Pré-sal.** Comissão de Minas e Energia e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

REN21. 2009. **Renewables Global Status Report: 2009 Update** (Paris: REN21 Secretariat).

U.S. Department of Energy Strategic Plan. Disponível em: <http://www.energy.gov/media/2006_DOE_Strategic_Plan.pdf>. Acesso em: Jan.2009.

Entrevistas

Divisão de Meio Ambiente do Itamaraty – Out. de 2009.

Eduardo Caldas – Setor de Agronegócios – APEX – Out de 2009.

Embaixador Rubem Barbosa – Ministério de Minas e Energia – Set de 2009.

Ministro André Lago – Departamento de Energia do Itamaraty – Fev de 2010.

Subsecretaria de Energia e Alta Tecnologia do Itamaraty – sessão de textos – Fev de 2010.

Superintendente de Operações no Exterior da Eletrobrás, Dr. Sinval Gama – Eletrobrás – Out. 2009.