

A Política Externa Brasileira e o Etanol: Um Exercício de Planejamento Estratégico¹

The Brazilian Foreign Policy and the Ethanol: An Exercise of the Strategic Planning

José Alexandre Altahyde Hage*

Resumo

Este artigo procura demonstrar que antes de haver internacionalização do etanol, como insumo que substitui parcialmente combustíveis fósseis, deve haver um balanço para se examinar as reais condições do poder nacional brasileiro, conjunto de itens que quando bem trabalhado pelo grupo responsável pelos fundamentos estratégicos pode contribuir para que haja inserção internacional – inserção qualificativa, fazendo com que o Estado tenha relevância na cena exterior.

Palavras-Chave: Etanol; Energia; Planejamento Estratégico

Abstract

This paper tries to show that before the internationalization of ethanol, as an input which partially substitutes fossil fuel, a balance must be done in order to examine the real conditions of the Brazilian national power, a set of items that when well handled by the group responsible for the strategic fundamentals, can contribute to international insertion –qualifying insertion, enabling the State to achieve relevance on the world stage.

Key-Words: Ethanol; Energy; Strategic Planning

1 Versão preliminar deste texto foi apresentada no III Encontro da ABRI que se realizou, em julho de 2011, na Universidade de São Paulo.

* José Alexandre Altahyde Hage tem pós-doutorado pelo Depto de História da Universidade de Federal Fluminense. É doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas e professor no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo, campus Osasco. E-mail alexandrehage@hotmail.com.

Introdução

O importante estudioso das questões históricas ligadas aos hidrocarbonetos, Daniel Yergin, escreve em seu livro, *O Petróleo*, que a negociação desse recurso é feita de 90% de política e apenas 10% de economia. Isto é, dependendo da situação em que se montam acordos de importação e exportação o que menos pesa na balança é o mercado auto-regulado da energia, mas sim os componentes conflitantes e geopolíticos que acompanham o insumo em todos os lugares envolvidos pela economia internacional (Yergin 1994).

O uso do petróleo com fim industrial e de progresso material é relativamente novo. Foi na segunda metade do século retrasado que esse recurso, considerado o mais relevante de todos, passou a ocupar a mente de empresários, militares, políticos e diplomatas. Por ser assim seu uso às vezes ganha coloração dramática, digna de filme,² com guerras, pesados jogos de espionagem e corrupção (Yergin 1994).

Foi nos Estados Unidos e no império russo que o petróleo passou a ser industrializado e ganhou destaque econômico. No começo, na costa leste americana, do óleo era extraído somente o querosene, matéria considerada nobre para iluminação pública em substituição ao óleo de baleia. Tudo era ainda imbuído de romantismo e aventura. É também dessa atmosfera que emergem os novos barões da economia norte-americana, desbravando novos campos e procurando dominar o novo setor petrolífero, como John D. Rockefeller.

Não seria sem propósito citar o nome Rockefeller, pois não se trata de exaltar a pessoa empreendedora, mas sim ressaltar o espírito capitalista que havia ganhado azo nos Estados Unidos do século XIX, em que a construção do capitalismo industrial era primordial para levar aquele país a um nível preeminente na economia internacional; e o dono da Standard Oil cumpriria seu papel na criação daquilo que na atualidade se chama as *Big Oil*, as grandes corporações petrolíferas mundiais que, em parte, são o desdobramento da velha Standard Oil.³

Do outro lado do mundo, na Rússia, aventureiros necessários, para o desdobramento do capitalismo, corriam para fazer fortuna nas jazidas de Baku, mas sem noção do peso que o hidrocarboneto teria depois por causa da Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Apenas como ilustração, T. E. Lawrence, o Lawrence da Arábia, correu o risco de ser desmoralizado perante seu amigo, da família Saud, por ter garantido-lhe que a área hoje conhecida como Arábia Saudita receberia a tão esperada independência nos acordos de Versalhes em 1919.

Não deixou de ser surpresa ao místico soldado inglês quando viu sua palavra sumir ao vento pelo fato das astutas raposas da política, Lloyd George e Clemenceau, respectivamente premiê britânico e presidente francês, aprovarem a tutela não somente da Arábia Saudita, mas de todo o Oriente Médio. O autor de *Os Sete Pilares da Sabedoria* logo percebeu que a preeminência anglo-francesa na região não seria por causa da paz e pelos interesses dos nativos, mas sim em virtude do petróleo que já explodia largamente.

2 Dois filmes retratam a luta e a politização do petróleo. O primeiro se chama *Syriana: A Indústria do Petróleo*. Direção Stephen Gaghan, Estados Unidos, 2005. O segundo é *O Caso Mattei* (O Caso Mattei). Direção de Francesco Rosi, Itália, 1972.

3 Em 1911 o Congresso norte-americano aprovou a Lei Sherman, fazendo com que a monopolística Standard Oil fosse dividida em várias empresas. Dessa ação nasceram as Big Oil, como Exxon-Mobil e Connoco-Phillips, bem como a participação elevada delas em outras empresas européias, como a British Petroleum e a Royal Dutch Shell (anglo-holandesa)

Foi nessa época que Londres cria sua estatal do petróleo com o objetivo de explorar o óleo da Pérsia, a *Anglo Persian Oil Company*, a atual British Petroleum – BP, que foi privatizada no governo da primeira-ministra Margaret Thatcher nos anos 1980. Além de petróleo a empresa também se dedica a levantamentos de dados estatísticos.

A história do capitalismo e da política internacional no século XX, e no atual, não é desvinculada do petróleo. Pode-se dizer que foi justamente a abundância desse combustível que propiciou a mais cara característica do moderno sistema econômico internacional, a economia de massa, contemplando desejos das “classes laboriosas”, e o pleno emprego que, de alguma forma, contribuiu para o equilíbrio sociopolítico de europeus e norte-americanos (Costa, 1982). Na atualidade pode-se observar que a quebra nesta lógica conduz a crises que proliferam justamente no centro aglutinador do sistema econômico, como nos Estados Unidos e Europa Ocidental, cuja inércia perdura desde 2008.

No século XX o petróleo não foi somente um dos instrumentos para a elevação da moderna economia internacional, capitalista. Ele foi também o meio pelo qual empresários e Estados procuraram *acumular capital* por meio de um recurso energético em que se atribuiria importância tecnológica a novas máquinas que trariam maior eficiência produtiva.

Em outras palavras, aproveitar o quantum natural disponível no mundo, para a indústria de transformação, só teria propósito com o uso da eficiência de novas máquinas que, por vez, necessitaria de novos métodos de trabalho que promovessem o excedente material com o qual o empreendimento procura sobreviver pelo lucro (Hémery, Debeir e Deléage, 2007).⁴

No entanto, há outro lado da questão, seu uso politizado, como meio de pressão, sua inconstância de preço, seu aspecto finito e sua concentração geográfica em terrenos conflitantes para as potências ocidentais. Para escapar, parcialmente, desses danos os Estados direcionam esforços econômicos, políticos e tecnológicos para fomentar planos de poupança energética, insumos alternativos e melhoramentos que gastariam menos petróleo.

A experiência mais promissora de todos esses empenhos tem sido a criação do álcool combustível no Brasil. Elemento renovável e pouco poluente tem se tornado um grande negócio nos últimos anos, embora sua concepção seja da década de 1970, no período autoritário da história brasileira, em que projetos estratégicos, de segurança nacional e energética, eram identificados com a ditadura e contrários a um padrão econômico liberal (Vasconcelos e Vidal, 1998).

Embora o tema energético, como pressuposto político e geopolítico, demanda pesquisa prolongada, nos arriscamos a fazê-lo, analisando o emprego do álcool combustível na conformação da política externa brasileira a partir do atual século, em que o insumo ressurgiu a partir do desenvolvimento de novos motores bicompostíveis, álcool e gasolina.

O intuito deste artigo⁵ é analisar até que ponto o Estado brasileiro, efetivamente, está preparado para fazer do álcool não só combustível de uso doméstico, mas também para exportação, ganhando mercados internacionais e, ao mesmo tempo, ter de suportar o ônus que essa ascensão

4 Historicamente as sociedades humanas sempre procuraram acumular energia para o trabalho, as trocas comerciais, as guerras etc. Por isso a escravidão nas antigas sociedades foi substituída pela eficiência tecnológica da máquina a vapor, a Revolução Industrial, dos motores elétricos e a combustão do século XX e, por enquanto, pela informática a serviço da produção. Vale dizer, da alta produção que possa ser revertida em ganhos financeiros.

5 Pela complexidade do assunto não temos a intenção de esgotá-lo em breve texto.

poderá produzir em razão de ser elemento tão energético quanto o petróleo, portanto passível de conflito. De algum modo os desdobramentos de disputas podem continuar.

Álcool: Passado e Presente

Nos últimos dez anos o Brasil tem ganhado destaque como possível fornecedor mundial de energia. Dono de ampliados e diversificados recursos o País pode aumentar sua inserção internacional como exportador de combustíveis, de bens com valor agregado. De início, álcool combustível, denominado etanol e gasolinas especiais são os elementos que podem contribuir para que o Brasil se torne ator relevante do sistema econômico internacional. Além do mais, haveria a possibilidade de o País produzir novos combustíveis sintéticos, como biodiesel proveniente de óleo de mamona ou palma ou dendê.

O objetivo desta parte do artigo é examinar os principais pontos que envolveram um dos insumos trabalhados que está em via de internacionalização, o álcool combustível feito de cana-de-açúcar. Conhecido como elemento energético desde os anos 1930 o álcool combustível só chegou realmente a ser industrializado para fins práticos em meados dos anos 1970, em virtude da crise internacional do petróleo, em 1973, que posteriormente assolou violentamente a economia dos Estados em desenvolvimento, caso do Brasil que na época era governado por Ernesto Geisel, 1974 a 1979.

Na concepção político-estratégica do governo Geisel, na pessoa do chanceler Azeredo da Silveira, a energia havia demonstrado seu fundamento de poder no sistema internacional. A saber, item com condições de impulsionar o desenvolvimento dos países ou impedir que ele acontecesse, dependendo da correlação de forças de determinados Estados no sistema internacional. Mais do que isso, aquela administração havia percebido que energia, nomeadamente os hidrocarbonetos, havia se tornado instrumento de influência e de pressão nas mãos de determinados Estados ou organizações internacionais e não-governamentais, como a Organização dos Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP) (Silveira in Spektor, 2010).

De certo modo, o uso da energia no âmbito internacional sempre foi politizado. Yergin demonstra bem essa assertiva quando retrata alguns dramas políticos em torno da matéria-prima para dominar sua extração e seu mercado. As nacionalizações das jazidas mexicanas feitas pelo governo Cárdenas, em 1937, e a derrubada do primeiro-ministro iraniano Mohamed Mossadegh pelo serviço secreto norte-americano, em 1953, são exemplos marcantes de que energia nunca foi assunto inocente, ao menos no século XX (Yergin, 1994).⁶

A crise capitaneada pela OPEP nos anos 1970 expôs ao governo brasileiro a vulnerabilidade pela qual ele passava em virtude de não ser, naquele tempo, relevante produtor de hidrocarbonetos. Assim, sem o *ouro negro* em abundância no território nacional, o País teria de aceitar injunções externas, caso quisesse obter o equilíbrio político e econômico. Desse momento se extrai dois pontos: a criação do álcool combustível e do controverso programa nuclear sob acordo com a República Federal Alemã.

6 A derrubada do premiê iraniano se deu em razão de sua vontade de repetir o que o presidente Cárdenas havia feito no México anos antes, a criação de uma empresa pública sob autoridade de Teerã, lembrando que as jazidas daquele país já eram de suma importância para a economia do petróleo desde os anos 1920, quando o governo britânico, que tutelava a antiga Pérsia. Com a defecção de Londres os Estados Unidos passaram a marcar presença no território em questão, mas sem tolerar emergências nacionalistas.

Sobre isso é mister lembrar que o governo Geisel havia negado a moderar o crescimento econômico por causa do boicote de petróleo feito pela OPEP. Querendo dar continuidade ao progresso material que havia se iniciado em 1968, o chamado milagre econômico, Geisel preferia intensificar o papel do Estado como indutor de crescimento. Para isso, seria necessária grande importação de petróleo para que seu plano de maximização, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, não parasse no meio do processo nem impedisse o Brasil de crescer, embora daí se elevasse constantemente a dívida externa, o que contribuiu muito para a crise da balança de pagamentos nos anos 1980.⁷

Assim se deu a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), do etanol como se costuma chamar atualmente. Em 1975 o então ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, convida o engenheiro Bautista Vidal para que se encarregasse da tarefa de criação de novo combustível, renovável e feito a partir de recurso abundante no Brasil. Vidal exercia a docência na Universidade de Campinas na época do convite (Vidal e Vasconcellos, 1998).

O engenheiro constitui equipe de alto nível, com físicos e técnicos, e dá início ao Proálcool. Utilizando as dependências do Instituto de Tecnologia Aeronáutica (ITA) Vidal e equipe passaram a constituir não somente o combustível, mas também o motor que deveria ser adaptado. O tradicional motor de Ciclo Otto se mostrou capaz de se movimentar a álcool combustível. Desta forma, com a segunda crise do petróleo, em 1979, provocada pela guerra entre o Irã e o Iraque, o álcool já estava entrando largamente no mercado consumidor brasileiro. Começara sendo aplicado em motores leves, entre 1000CC a 1500CC, mas com o objetivo de abarcar os mais potentes no futuro e substituir o diesel.

Para os anos 1980 há estimativas indicando que o emprego do carro a álcool no mercado brasileiro havia ultrapassado 80%. Em outras palavras em cada dez carros vendidos no período oito rodavam com o renovável. Os carros a combustível fóssil eram de motor mais potente para os quais o álcool não funcionava como caminhões, carros executivos, de maior cilindrada, e camionetas (Biodiesel, 2010). Mas os considerados populares eram quase todos a etanol.

Contudo, no primeiro ano do governo Collor de Mello, escolhido pela volta da eleição popular em 1989, o projeto do combustível renovável havia sofrido seu primeiro contratempo. Não apenas o etanol, mas também outros projetos de autonomia econômica e tecnológica, como o da informática (Cervo e Bueno, 2011). Sobre isso, é lícito dizer que ainda há necessidade de documentação e distância temporal para que haja amadurecimento na compreensão do governo Collor e o desfecho que ele teve em, mesmo assim manteremos a opinião.

É claro que não se trata de ver aquele governo sob ótica da teoria da soma zero, em que o Brasil perde para os ganhos de alguém – alguém que mecanicamente reside no hemisfério norte. Isto porque durante os anos 1980 a crise da dívida externa assolou a América Latina, fazendo com que seus principais Estados, como Argentina, Brasil e México, abrissem mão de projetos nacionais para que fosse possível a admissão de modelos econômicos que a região não mais adotava, por exemplo, o mercado auto-regulável (Cano, 2000).

A adoção de um tipo de liberalismo, da economia de mercado, no lugar do “carcomido” sistema de substituição de importações, só seria realizável com a desregulamentação do poder

⁷ É claro que aqui fazemos somente poucas referências ao II PND, sem entrar no mérito para saber se ele foi ou não conveniente para a economia nacional. Para esse fim citamos dois autores Gremaud e Pires (Gremaud e Pires, 1999). Indicamos também Fiori (Fiori, 1999).

público, do núcleo estratégico do Estado. Haveria a necessidade de retirar apoio governamental, como subsídio, a setores que deveriam existir pela livre concorrência, demonstrando maturidade frente ao mercado internacional.

No entanto, aí residia a questão. Sob a ótica da racionalidade econômica, liberal, fazia todo sentido a retirada estatal da regulação sucroenergética, isto porque a criação e evolução do Proálcool havia acontecido em virtude de subsídios e demais apoios que o poder público dava ao setor canavieiro. Procurar segurar os usineiros sob um projeto em que eles teriam garantia de ganhos, independente das flutuações internacionais do preço da matéria-prima, seria essencial para que justamente o Brasil tivesse regularidade de produção do insumo.

Vale dizer, quem segurava o preço do álcool, bem como seu barateamento na bomba dos postos de serviços, era o governo federal que assim escolheu para substituir parte dos combustíveis fósseis usados no Brasil. O arranjo podia soar irracional para o pensamento econômico liberal, mas tinha coerência para o Estado quando o tema era analisado sob o prisma do planejamento estratégico, de segurança energética.⁸

Por causa da reviravolta que houve com a composição anglo-americana, para diminuir a dependência do petróleo importado do Oriente Médio, a produção petrolífera extra-OPEP foi superior que o dela no período entre 1982 a 1990. Pela produção do Mar do Norte na Europa Ocidental, entre outros, Estados Unidos e Grã-Bretanha haviam conseguido relativo conforto energético.

Pela abundância de cru explorado na Europa Ocidental, e na ex-União Soviética, o preço do barril havia caído muito, contrariando a escalada que havia acontecido com a segunda crise em 1979. Com os preços derrubados, na casa dos dois a três dólares o barril não havia animação, ou racionalidade, para conservar a regulação governamental sobre o etanol.

Nos governos existentes nos anos 1990 o perfil político, de alimentar o poder público com vistas a planejar estrategicamente a atividade estatal, vislumbrando um trabalho de longo prazo, não havia ganhado vida. Assim, sem o planejamento estratégico, analisando cenários positivos e negativos, apareceram crises de abastecimento de energia elétrica em virtude da falta de planejamento e investimento na formação de novas energias (Rosa, 2001). Ocorreu com a energia elétrica, em 2001, justamente aquilo que havia ocorrido com o álcool combustível no início dos anos 1990: falta de planejamento

Junto com a ausência de políticas apropriadas para a energia elétrica houve também despreocupação com o campo dos combustíveis renováveis. Não houve efetivamente continuação com o Proálcool, continuando o que era válido e neutralizar o que era negativo. O resultado disso não se limitou apenas ao etanol, abarcou também toda a pesquisa em biomassa, perdendo uma grande oportunidade vinda pelas suas vantagens adquiridas (Vidal e Vasconcellos, 1998).

Comentamos neste texto sobre a possibilidade de o Brasil produzir biodiesel a partir de oleaginosas, mas há ainda grande necessidade de pesquisas e experimentos, uma vez que a produção em escala de certos óleos pode exigir mais energia do que eles podem produzir. As estimativas promissoras sobre biodiesel de mamona, por exemplo, é algo que deve ser

8 Ainda que possa parecer anacrônico, por se tratar de autor que colaborou com o bloco de poder de 1964, refletimos os conceitos de estratégia e energia a partir de Golbery do Couto e Silva, tendo na segurança energética sua consecução de equilíbrio político-econômico, um dos objetivos permanentes do qual o Estado não deve se furtar (Silva, 1981).

confirmado pelo tempo, o que pode fazer com que o País perca sua relativa dianteira tecnológica no tema (Tolmasquim, Guerreiro e Gorini, 2007).

Por conseguinte, ao começar o século XXI houve grande preocupação de se recuperar o álcool como combustível renovável e viável tanto política quanto economicamente. Com o desenvolvimento do motor bicombustível, *flex*, a indústria automobilista nacional passou a ter espaço no mercado que rapidamente foi ocupado por novos automóveis que podem usar etanol em alternativa à gasolina, ou até combinar os dois combustíveis.

Independente da filiação partidária, ou ideológica, que pudesse aproveitar o surto de crescimento que passou a haver com a nova economia da energia, com pesquisas e melhoramento da biomassa, o Estado brasileiro passou também a vislumbrar o álcool como instrumento de inserção internacional, procurando participar do sistema internacional por meio de pesquisas, cooperações e negociações de combustíveis renováveis, o que deu grande relevância à Embrapa. Com efeito, para Celso Amorim, os formuladores de políticas no Brasil haviam percebido que energia é também meio de inserção internacional (Amorim, 2011).

No entanto, o processo de inserção internacional, procurado pelo Brasil, não adquire necessariamente perfil positivo por ser feito por meio de combustíveis renováveis. Há a necessidade de o País obter outros instrumentos para que a inserção desejada tenha o objetivo concretizado. Em outros termos, o País tem de construir seu poder nacional,⁹ meio que se for bem trabalhado dará amparo ao uso da energia como instrumento de inserção internacional.

Conflito e Energia

O Brasil apresenta características distintas pelo fato de ter em sua matriz energética alta participação de hidroeletricidade e de combustíveis renováveis com tendência ao crescimento. Contudo, questões políticas que tocam ao planejamento estratégico ainda persistem, o que pode comprometer o intento brasileiro de se transformar em relevante ator por meio da energia.

Apenas como fator informativo é lícito demonstrar que a moderna economia capitalista, com grandes avanços na indústria, serviços e agricultura, tem um dos seus pilares na abundância de matérias-primas. Dessas matérias-primas a mais relevante é a de hidrocarbonetos, petróleo, que ainda ocupa espaço primordial na composição da matriz energética mundial, tanto nos Estados industrializados quanto nos periféricos. Nas estatísticas da BP:

Petróleo	35,3%
Carvão Mineral	24,1%
Gás Natural	20,9%
Biomassa	11,2%
Nuclear	6,4%
Hidrelétrica	2,1%

(Fonte: BP, 2010)

⁹ O conceito de poder nacional não é estacionado no tempo. O assunto já foi versado por diferentes pensadores, como Antonio Gramsci e Raymond Aron. Nossa referência do conceito é a partir de Oliveiros Ferreira, cuja interpretação é a de que o poder nacional é o relacionamento qualitativo entre os itens domésticos do Estado, forças armadas, capacidade econômica, tecnologia, saúde e educação públicas. São itens que quando bem relacionados contribuem para a inserção internacional do Estado de modo afirmativo (Ferreira, 2001).

Por conseguinte, há opinião de que fora justamente a abundância de matérias-primas em geral, e nomeadamente, as energéticas, que promoveram a ascensão da economia moderna no século XX, tendo seu outro pilar no mercado de massas e no “desperdício”, como observou Celso Furtado (Furtado, 1992). Falar em economia moderna é pensar no consumo mais amplo propiciado a classes sociais que passam a ter poder de compra. Junto com o desperdício, calculado a 30% da produção mundial, essa economia promove outro importante item: o pleno emprego – daí a necessidade de grande descarte de bens e da venda de novos produtos a fim de alimentar a empregabilidade.

Desta forma, fica patente que o eixo pelo qual se equilibra a economia mundial passa pelos hidrocarbonetos. Porém há uma característica desses insumos que os tornam politicamente dramáticos: os hidrocarbonetos são bens finitos e geograficamente concentrados. O tempo que ainda resta à exploração do óleo varia de cálculo para cálculo, bem como das inspirações políticas e ideológicas que os alimentam. Já houve estimativas apontado o teto de 30 a 40 anos de alta produção petrolífera feita pelo Clube de Roma nos anos 1970, concluindo que o bem esgotaria por volta do ano 2000, acompanhado pela explosão demográfica.

Continuando no aspecto das estimativas um dos cálculos mais utilizados é a “Teoria de Hubber” apontando pico de produção, para o ano de 2020, na casa de 70 milhões de barris ao dia. Já seu declínio começaria por volta da década de 2050 (Rifkin, 2003).

Foi expressiva a falta de precisão de estimativa feita pelo Clube de Roma no que se refere ao esgotamento de petróleo para fins industriais, mas isso não anula o fato de que se trata de bem finito. Com relação à sua concentração geográfica não há como contestar, embora haja esforços por parte das grandes potências para diversificar tanto as fontes de exploração quanto aos métodos de consumo de petróleo, procurando depender menos dele.¹⁰

Por outro lado, a parte substancial do *ouro negro* se encontra no Oriente Médio, mais de 60% das grandes jazidas. Outro ator relevante na produção petrolífera é a Rússia, acompanhada dos países da Ásia Central, como Cazaquistão. Em nível secundário vem a produção da América Latina, com destaque para a Venezuela e México; e para a África, cujo ator mais importante é a Nigéria e com chances para Angola (Fonte BP, 2010).

Tem sido evidente os conflitos políticos e militares de grande intensidade que ocorrem nas áreas mais privilegiadas na economia do petróleo. Desde os anos 1950, com surto de nacionalizações, os Estados do Oriente Médio têm procurado construir instrumentos políticos para coordenar seu próprio recurso, o que às vezes provoca ressentimento nas potências do hemisfério norte que, além de serem grandes consumidoras do produto importado do dos países relativamente pobres, são ainda sedes de gigantescas empresas que se tornam internacionalizadas. Empresas que necessitam de novas geografias para continuarem existindo com lucro, como ocorrem com as chamadas Big Oil.

Por se tratar de insumo geograficamente concentrado em Estados com conflitos ou politicamente instáveis, e por se tratar também de produto finito, apesar das imprecisões

¹⁰ Citemos os Estados Unidos, país dependente do petróleo importado, mas que no passado recente vem desenvolvendo alternativa ao insumo de fornecedores conflituosos. Um dos meios mais promissores é a exploração de novas jazidas de gás natural localizadas no Texas e boa parte do noroeste norte-americano, as bacias de *Marcelus* em que se explora com novas tecnologias de prospecção. A continuação desse esforço nacional resultaria, para os analistas do banco *Goldman e Sachs*, um período de autonomia energética a partir de 2017.

de cálculo, a dramatização do petróleo impulsiona esforços nacionais para que sejam criadas alternativas, na maneira do possível, com o objetivo de diminuir a dependência desse combustível.

Alem do mais, as grandes potências, como a combinação estratégica anglo-americana, procuram superar o dilema da dependência por meio de novas incursões político-militares, em áreas tradicionais, no Oriente Médio, ou nas consideradas promissoras, como a África Ocidental, Nigéria (Sébille-Lopez, 2006). Há também o componente de esforço tecnológico, criação de mecanismos que gastem menos petróleo, mas este é menos evidente por enquanto.

Assim, Estados como Brasil tem condições de superar o drama da politização energética, dos hidrocarbonetos, por meio de pesquisas avançadas sobre combustíveis renováveis com vista a produzir um *mix* de elementos que possam conjuntamente contribuir para a elevação da economia desses insumos. Produzindo combustíveis renováveis o Brasil não somente dará um salto de qualidade da economia nacional, mas também poderá desempenhar papel relevante na arena internacional.

Este fator poderá servir de plataforma para que haja empenhos com o intuito de não somente repensar a economia da energia, mas o próprio sistema internacional, amplamente baseado no poder das grandes potências consumidoras de hidrocarbonetos, como os Estados Unidos e Europa. Por esse meio opina Ignacy Sachs, cuja visão é a de que há a elevação de uma nova economia de biomassa que muito poderá contribuir para as questões de pobreza do hemisfério sul (Sachs, 2002).

No aspecto mais amplo, a biomassa, com o etanol, pode se tornar item de grande relevo na possível conformação que alguns Estados em desenvolvimento tencionam para a ordem internacional, confrontada por novas questões e realidades que escapam da bipolaridade do pós-Segunda Guerra Mundial, quando fora gestada pelos Estados Unidos e Europa Ocidental.

Falemos do IBAS, dando maior atenção para Brasil e Índia em uma possível reedição do que seja o Sul (Cardozo, 2011). Isto porque Brasil e Índia são dos poucos Estados em desenvolvimento, potências regionais ascendentes, que podem modificar a economia internacional por meio de novos insumos, renováveis, contribuindo para a “desdramatização” dos combustíveis fósseis, ainda proeminentes no sistema internacional.

Isto porque a conformação do sistema internacional é feita de forma desigual, sendo coordenado substancialmente pelas grandes potências. Diferentes autores no tempo e no espaço, (Aron, 1986. Waltz, 2002. Bull, 2002) chegam à conclusão semelhante, cujo traço central é a dificuldade para que muitos Estados em desenvolvimento, ou periféricos, possam adquirir vantagens no quesito político-econômico.

Mesmo que a ordem internacional, o conjunto de Estados soberanos, seja anárquica não há como corroborar a máxima de que nela não há regras e condutas que devem ser exercidas pelo maior número possível. À primeira vista, cabe às grandes potências dar racionalidade à ordem, que vem na forma de sistema internacional. Neste prisma, os itens político, econômico e, por vez, energético são pautados de acordo com a conjugação de poder do momento. Apesar de ser lugar-comum não deixa de ser crível informar que o condomínio que administra o sistema é aquele ascendente do final da Guerra Fria, 1990. em que Estados Unidos e demais parceiros tomaram para eles tal prerrogativa.

Por conseguinte, cabe sublinhar que o condomínio anglo-americano encarrega-se de administrar os negócios da energia, começando pelo petróleo. O cru não é coordenado pelos

grandes Estados produtores, embora haja uma cultura política que acredite nisso por causa do peso da OPEP. Na compreensão de Peter Gowan, quem tem o poder de negociar o hidrocarboneto, bem como seu refino e transporte, são as mais importantes praças financeiras do mundo, constituindo acordo entre elas; trata-se do eixo Nova York – Londres (Wall Street – City). É naquelas praças que se coordena e se planeja o negócio do Petróleo (Gowan, 2003).

Neste caso, deve se observar que o eixo coordenador da energia internacional não guarda, de início, preocupações profundas sobre os reais interesses dos Estados produtores, mas sim com a consecução de segurança energética dos grandes consumidores, bem como de suas petroleiras. Por outro lado, há também de se verificar que o etanol é também um carburante de crescente importância, portanto, com chances de politização, daí as implicações e conflitos que Brasil tem de reparar, mesmo sob a sigla do IBAS.

Não apenas isso, mas também um insumo energético que passa por esforços governamentais para se transformar em commodity, em bem negociável internacionalmente, regulado pelas normas análogas aos hidrocarbonetos, pois essa é a visão que o eixo Nova York – Londres tem dos hidrocarbonetos, uma *commodity*, mas com grande poder de dramatização política.

É lícito observar que a internacionalização do etanol, sua elevação a commodity internacional, não se revela obrigatoriamente em trunfo brasileiro por causa do apelo que o produto oferece na economia internacional, bem como nas questões ambientais: combustível renovável e relativamente limpo, visto que não emite gases com metais pesados. É fato que para o mercado doméstico o impacto do álcool pode ser positivo, pois ele não tem de ser regulado por nenhum organismo, ou arena, que escape da soberania brasileira.

Mas a transformação do renovável em elemento internacionalizado pode suscitar complicações políticas para as quais o Brasil terá de se atentar. Talvez a comercialização mundial do etanol não tenha no Estado brasileiro, e demais produtores, seu primeiro coordenador, mas sim o mesmo palco que tradicionalmente controla a comercialização do petróleo.

A geopolítica energética brasileira se divide em duas partes de grande relevo. Há a economia do etanol que ainda deve se estender para outros combustíveis verdes, como o biodiesel que não está concluído. E a o grande trunfo dos últimos tempos, inclusive em nível mundial, que são as reservas da Bacia de Santos, o chamado pré-sal que muito trabalho exige.

Tanto em um quesito quanto em outro há necessidade premente de se obter instrumentos políticos para sua observação e coordenação. Uma das críticas mais diretas contra o Proálcool era que ele demandava subsídios públicos que para o combustível fosse competitivo da bomba, quer dizer se direcionava recursos financeiros para manter o preço do álcool estável. Depois do relativo abandono do projeto dos anos 1990 não houve mais subsídios, mesmo assim isso não quer dizer que deixe de existir a preeminência do poder público, sem o qual o setor pode se tornar instável e reproduzir escassez de 1991.

A montagem de moderno planejamento estratégico, que coordene os itens do poder nacional, a pesquisa tecnológica, a universidade, as forças armadas, a indústria nacional etc., é de suma importância para acompanhar a internacionalização do etanol, sem perder de vista que se trata de produto que deve ser negociado em vista do interesse brasileiro.

Já a Bacia de Santos exige um nível de atuação pública de grande complexidade. É congruente frisar neste texto que não se trata de reeditar empresas estatais ou neutralizar a iniciativa

privada. Por montagem de planejamento estratégico não se deve compreender estatização da economia. Deve sim ser imaginada a existência de um complexo, cujo objetivo é estudar as condições pelas quais passa o Brasil, vislumbrar o futuro e apontar caminhos.

Considerações Finais

A politização da energia, e sua penetração na geopolítica, teve existência na divisão anglo-francesa do Oriente Médio, quando foi desmanchado o Império Otomano, que dominava aquela região. Mas houve outra passagem que também merece ser mencionada. Nos primeiros anos do século XX o Império alemão era considerado o grande rival do britânico, aquele que teve reais possibilidades de ter acelerado a decadência de Londres.

É sabido que a marinha britânica gozou de preeminência em todo o Globo. Mas a motricidade daquela armada era feita por meio da queima de carvão mineral em caldeiras que produziam vapor – elemento essencial para mover as grandes embarcações de guerra.

A novidade revolucionária alemã foi ter instalado o motor a óleo combustível em seus navios. Os vasos de guerra de Guilherme II, movendo-se a combustível fóssil, ganhavam em agilidade dos britânicos, poupando tempo e adentrando mais rapidamente em áreas que poderiam prejudicar muito o poder naval do rival (Yergin, 1994). A decisão de urgência feita pelo primeiro lorde do Almirantado, Churchill, foi equipar rapidamente sua marinha com o mesmo motor dos alemães, compacto, eficiente e movido a óleo diesel.

A partir daí o que ocorreu foi aquilo que, em parte, procuramos relatar neste artigo. Primeiramente as grandes potências tencionaram dominar, ou controlar, as riquezas petrolíferas em seus pontos de exploração, o Oriente Médio, da Arábia Saudita e a Pérsia. Atualmente, os pontos de fricção se tornam mais dramáticos, uma vez que emergem outras regiões e mais atores peso-pesados. Agora Rússia, Estados Unidos e China estão no jogo.

O Brasil, em primeiro plano, é Estado com condições de diversificar não somente a matriz energética mundial, mas o próprio sistema internacional da energia, que não deixa de ser também político. Isto porque, como já foi frisado, quem determina o processo de negociação e logística do petróleo é o eixo denominado sistema Nova York – Londres (Wall Street – City), as duas maiores praças internacionais de negociação energética.

Por isso, tem de ser olhado com algum cuidado quando a opinião pública, automaticamente, se debruça sobre os membros da OPEP quando há tentativas de se tirar proveito do cru. Arábia Saudita, e demais parceiros de organização, pode ser rico nesse recurso, mas sua existência em ambulância, sem tecnologia, transporte e refino de primeira linha, faz com que o trunfo político, a exemplo de 1973, tenha vida curta (Conant e Gold, 1981). Situação que ainda perdura se olharmos para a Venezuela, por exemplo, que possui muito petróleo e é membro do cartel, mas não tem condições de refinar seu óleo por ele ser pesado – o bem é exportado para os Estados Unidos e lá é refinado adequadamente.

Com relação ao etanol o raciocínio pode ser análogo ao petróleo. Por ter tecnologia em biomassa e vantagem comparativa o Brasil terá fortes oportunidades de obter inserção internacional qualificada. No entanto, isso não esgota a questão, visto que para participar da

economia internacional da energia, como exportador ou importador, tem de ter fundamentos estratégicos, fator racional que dá vida e organiza o poder nacional do Estado.

Os últimos vinte anos da história brasileira não foram de uniformidades no que tange à construção do poder nacional. Houve administrações com pouco apreço pelo conjunto, às vezes acreditando fazer o melhor para o País em vista da crise do Estado e do descrédito externo. Também houve quem procurasse fazer algo, retomando a indústria naval.

Mas há ainda muito que fazer na conjugação do poder nacional sob o prisma do planejamento estratégico para manter posição de destaque na energia. Esperamos que este breve artigo venha a dar alguma colaboração em questão que, certamente, ainda está longe do esgotamento.

Relação Bibliográfica

- AMABROVAY, Ricardo. (2009) *Biocombustíveis: A Energia da Controvérsia*. São Paulo, Editora SENAC. 184 p.
- AMORIM, Celso. (2011) *Conversas com Jovens Diplomatas*. São Paulo, editora Benvirá. 600 p.
- ARON, Raymond. (1986) *Guerra e Paz entre as Nações*. Brasília, Edunb. 927 p.
- BIODIESEL. (2010) Revista eletrônica encontrada em www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool.htm. Sítio consultado a 23/10/2010.
- BRITISH PETROLEUM. (2010) *Statistical Review of World Energy*. In http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2010_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2010.pdf. Sítio acessado a 23/10/2010.
- BULL, Hedley (2002). *A Sociedade Anárquica*. Brasília, São Paulo; Edunb, Imesp. 361 p.
- CANO, Wilson. (2000) *Soberania e Política Econômica na América Latina*. Campinas, Editora da Unicamp. 582 p.
- CARDOZO, Sandra Aparecida. (2011) *Brasil e Índia: Identidades Autonomistas e a Reconfiguração da Identidade Sul*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Campinas, Unicamp. 226 p.
- CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. (2011) *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Edunb. 587 p.
- CONANT, Melvin e GOLD, Fern Racine. (1981) *Geopolítica Energética*. Rio de Janeiro, Bibliex. 230 p.
- COSTA, Rubens Vaz. (1982) "A Transição Energética: Tempo, Capital e Tecnologia". In JAGUARIBE, Helio (org). *Leituras de Política Internacional*. Brasília, Edunb. 155 p.
- FERREIRA, Oliveiros. (2001) *Crise da Política Externa*. Rio de Janeiro, Revan. 192 p.
- FIORI, José Luiz. (1999) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, Vozes. 492 p.
- FURTADO, Celso. (1992) *Brasil: Crescimento Interrompido*. São Paulo, Paz e Terra. 87 p.
- GOWAN, Peter. (2003) *A Roleta Global*. Rio de Janeiro, Record. 442 p.
- GREMAUD, Amaury P. PIRES, Julio Manuel. (1999) "II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND". In KON, Anita (org). *Planejamento no Brasil*. Volume II. São Paulo, Perspectiva. P. 67 a 102.

- HÉMERY, Daniel. DEBEIR, Jean-Claude. DELÉAGE, Jean-Paul. (2007) *Uma História da Energia*. Brasília, Edunb. 439 p.
- RIFKIN, Jeremy. (2003) *Economia do Hidrogênio*. São Paulo, M.Books. 293 p.
- ROSA, Luiz Pinguelli. (2001) *O Apagão*. Rio de Janeiro, Revan. 126 p.
- SACHS, Ignacy. (2002) *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro, Garamond. 95 p.
- SÉBILLE-IOPEZ, Phillip. (2006) *Geopolíticas do Petróleo*. Lisboa, Instituto Piaget. 423 p.
- SILVA, Golbery do Couto e. (1981) *Planejamento Estratégico*. Brasília, Edunb. 522 p.
- SPEKTOR, Mathias. (2010) *Azeredo da Silveira: Um Depoimento*. Rio de Janeiro Editora da FGV. 398 p.
- TOLMASQUIM, Mauricio. GUERREIRO, Amilcar e GORINI, Ricardo. (novembro de 2007) “Matriz Energética Brasileira: Uma Prospectiva”. In *Novos Estudos CEBRAP*, número 79. Encontrado no sítio eletrônico http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Lido em 07/03/2012.
- VIDAL, José Bautista. VASCONCELLOS, Gilberto. (1998) *O Poder dos Trópicos*. São Paulo, Casa Amarela. 304 p.
- YERGIN, Daniel. (1994) *O Petróleo*. São Paulo, Scritta. 940 p.
- WALTZ, Kenneth. (2002) *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Gradiva. 332 p.