

## **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E ENERGIA: AS IMPLICAÇÕES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS\***

*José Alexandre Alatyde Hage\*\**

### **O Conceito de Estratégia**

De início, há como frisar que o uso da estratégia, do planejamento estratégico, não se limita a pensar somente o poder como elemento essencial da política, da qual não se pode escapar em um ambiente de disputas. Ele é usado na articulação do Estado com variados atores internacionais. A estratégia também se articula com o mercado, com investimentos e com o comércio, sempre com o intuito de fazer com que esses agentes sejam proveitosos para o poder político.

Estratégia e globalização podem coexistir da mesma forma que *hegemonia* e *regionalismo* ou *neo-realismo* e *livre mercado*, sendo que os primeiros de cada dicotomia são negativos e os segundos são positivos (Hurrell, 1995: 46). Positivos na medida em que apontam para a cooperação, e negativos em razão de alimentarem ambiente de conflitos. Conceitos considerados estáticos no passado podem expressar novas interpretações na atualidade em virtude do relacionamento interestatal cambiável, mas ainda politicamente conturbado (Fiori, 1999: 38).

Assim, com o fim da Guerra Fria houve intenções reformistas com teor positivo para se enxergar uma ordem em que deixaria de haver somente interesses das grandes potências em detrimento dos Estados pobres, a maioria das unidades políticas. Dava-se a entender que o sistema internacional havia se transformado para o bem e para o progresso da comunidade de Estados nacionais, movidos pelos mesmos interesses de paz e justiça internacionais.

---

\* Este artigo é versão modificada do primeiro capítulo de minha tese de doutorado defendida na Unicamp em dezembro de 2006.

\*\* Doutor em Ciência Política pela Unicamp. Exerceu atividade pós-doutoral no depto de História da Universidade Federal Fluminense, onde foi professor-visitante em 2010, lecionando Política Externa Brasileira. Atualmente leciona no curso de Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado. E-mail: [Alexandrehage@hotmail.com](mailto:Alexandrehage@hotmail.com)

Contudo, após período de otimismo o sistema internacional, que havia se alterado por causa do fim da Guerra Fria, não perdeu sua tradicional essência, o de ser pautado pelas grandes potências quando estas vêm sua preeminência em jogo. É certo que não há como ignorar alternativas de engenharia política por que passou a União Européia nem o papel encontrado na procura de imparcialidade da Organização Mundial do Comércio - OMC, embora tais instituições não possam ser imunes a fortes embates internacionais às quais elas participam.

O sistema de Estados nacionais, interestatal, que é mais pertinente para esta análise, de acordo com a percepção de Raymond Aron, continua sendo desigual. Por isso, é conveniente o uso de conceitos e instrumentos vinculados a uma das teorias de relações internacionais, do realismo. As noções de estratégia e de segurança internacional são passíveis de utilização em um mundo que não desconhece grandes conflitos, sobretudo se as noções são ligadas a insumos energéticos, portanto estratégicos para os Estados (Aron, 1986: 151).

Antes de discorrermos sobre a estratégia é necessário explicar nosso entendimento sobre o conceito, visto que é utilizado em várias áreas do debate político para apontar quais meios devem ser usados por agentes empresariais privados à procura de angariar lucros e maximizar ganhos em uma ordem considerada sem restrições ao empreendimento internacional. Essa utilização passa a se dar a partir da ascensão do debate intelectual e político de coloração cosmopolita, nos últimos quinze anos, e o suporte que essas idéias atribuem à denominada necessidade de renovação do Estado e a superação de sua crise econômica, conforme avalia Paulo Batista Júnior. A saber, estratégia do mercado contra a crise da organização pública.

As reformas estruturais propostas foram a abertura dos mercados nacionais e a privatização de empresas publicas consideradas antes essenciais à industrialização do pós- Segunda Guerra Mundial. Desregulamentação e auto-retirada de assuntos vistos como primordiais à estabilidade estatal no capitalismo, como o planejamento, foram aplicações de governos partidários da reforma institucional em boa parte dos Estados latino-americanos com o objetivo deles serem atrativos ao investimento internacional (Batista Júnior, 1997: 21).

Assim, no nível conceitual, a estratégia é ferramenta do planejamento de poder do Estado, sendo este *poder* a capacidade de fazer valer a vontade da unidade política mais bem preparada em face de seus pares que disputam os mesmos

objetivos e desejam as mesmas vantagens escassas, portanto com possibilidades de conflito. Esta assertiva é válida tanto para a esfera da política doméstica, quanto à internacional. Mais do que isso, a estratégia não se limite a estar somente no teatro de guerra. Sob o olhar de Couto e Silva se vê a seguir:

O Conceito Estratégico Nacional é a diretriz fundamental que, em dado período, deve nortear toda a estratégia da Nação, com vistas à consecução ou salvaguarda dos Objetivos Nacionais a despeito de antagonismos que se manifestam ou que possam a vir a manifestar-se tanto no campo internacional, como até mesmo no âmbito interno do país. (Silva, 1981: 59).

Apesar do termo ser amplamente vinculado à arte da guerra, não há por que concentrar a estratégia nos assuntos relacionados aos enfrentamentos bélicos, pois ela é ferramenta do Estado tanto em períodos de estabilidade como em crises internacionais. Não se limitando a ser exclusividade dos Estados-Maiores a estratégia pode ser interpretada como a capacidade de tirar proveitos dos conhecimentos humanos, culturais e materiais de um determinado Estado, de acordo com o prisma de Anatole Rapoport (Clausewitz, 1979: 20).

Na guerra ou na paz a estratégia é a racionalidade dos Estados em um ambiente regularmente conflituoso. Mais do que isso, a estratégia pode ser a ligação entre os recursos naturais e matérias com a conduta política de alto nível. Nas palavras de Carl Von Clausewitz ela é um arcabouço teórico e moral que anima o Estado a constituir seu próprio projeto de consecução e de poder na escala mundial - uma vontade política para o bem do Estado (Clausewitz, 1979: 200).

Max Weber é autor da passagem conceitual em que explica o Estado como sendo o principal corpo político a utilizar a violência de forma sistemática, sem a qual todas as suas aplicações e projetos seriam deformados em virtude de forças desestabilizadoras. Portanto, poder é o instrumento que o ente político tem para influenciar e dobrar a vontade de outros atores (Weber, 1974: 98). De certa forma, esta concepção de poder não contraria a apresentada por Clausewitz em que o instrumento é a estratégia para superar contrariedades (Clausewitz, 1979: 80).

De fato, não há passagem encontrada no livro *Ciência e Política* nos autorizando a pensar que Weber reflete a estratégia por meio da organização do planejamento do Estado para sua consecução de poder. Mesmo assim, há possibilidade de opinarmos sobre tal fórmula, considerando que a preeminência do Estado, como gestor na organização racional de seus recursos, é a maneira

de se formar instrumentos de estratégia. Para haver estratégia têm de existir instrumentos de ação política. Mais, para que haja a existência do poder político é necessário a centralização das ações burocráticas em prol da unidade política (Weber, 1974: 116).

A função da estratégia é a projeção do planejamento do Estado que recebe a participação de outros elementos integrados ao campo da atividade estatal, conforme a posição de Luigi Bonanate (Bonanate, 1997: 432). O poder nacional e a geopolítica são termos pares e inseparáveis para melhor posição da unidade política no sistema internacional, considerado conflituoso, independente de sua configuração em que se evidencia (Haslam, 2006: 76).

Por outro lado, há como verificar que a década de 1990 sublinhou uso de estratégia em vários campos da economia e da administração de empresas, mas sem precisão conceitual. O tipo de relacionamento da economia brasileira na esfera internacional contribuiu para que o termo fosse aceito como forma de fazer com que determinadas corporações privadas viessem a adquirir vantagens competitivas em face de disputas por mercados. Paradoxalmente, à medida que as economias nacionais se integram ao processo de globalização mais se dá o emprego da palavra estratégia para designar ganhos empresariais.

Não há como vislumbrarmos toda as dimensões do processo de globalização, porque seus desdobramentos políticos, econômicos e culturais necessitam de análise mais acurada. Todavia, podemos verificar que ela não é fenômeno apenas ascendente na década de 1990, por meio da rapidez inerente a pesquisas tecnológicas de informática e telecomunicações. Concentrando-se na esfera político-econômico há como imaginarmos que a globalização ganhara corpo a partir da crise por que passou o modelo de substituição de importações e uma de suas bases intelectuais, o keynesianismo (Hirst e Thompson, 2001: 65).

No Brasil, ao comandar tarefas, as instituições estatais haviam se responsabilizado pela evolução de setores que não conseguiam apoio do meio empresarial privado nacional por causa dos custos ou por se tratarem de assuntos relacionados à segurança, como os energéticos, cuja crise poderia afetar a estabilidade político-econômica. Nas palavras de Vidal e Vasconcellos essa foi a realidade do setor energético no ano de 1975 com o Programa Nacional do Álcool.

A respeito da criação do álcool combustível Vidal e Vasconcellos dizem que se tratava de tarefa governamental não somente em virtude dos fatores de

segurança, mas também por causa do descrédito que as pesquisas sobre o etanol tinham perante os grupos automobilísticos do ABC paulista. Assim, os centros de pesquisas nacionais, vide Instituto Tecnológico Aeronáutico - ITA, foram convocados para pesquisas sobre energia porque o tema envolvia tecnologia (Vidal et Vasconcellos, 1998: 251).

Já na década de 1980 houve focos em que os germes da globalização apareceram, tomando corpo na vertente antiestatal. Problemas relacionados à inflação, queda nos preços das commodities, desgaste no arregimento de políticas públicas etc, foram fatores considerados frutos da permanência estatal nos negócios produtivos, encarados na condição de ambiente primordial da atividade empresarial privada, sobretudo nos países latino-americanos, cujo desenvolvimento não prescindiu do Estado. Na verdade, a globalização se desenvolve sobre as limitações graves que o planejamento público passou a ter (Batista Junior, 1997: 45).

Portanto, a resolução dos problemas apontados acima deveria ser encontrada na reforma, na desregulamentação, na maior participação no mercado externo, tido por positivo. A rapidez que as movimentações financeiras internacionais, por causa da comunicação instantânea e da informática; o forte incremento das corporações internacionais de indústria, comércio e serviços é considerada resultado salutar da globalização que em sua programação tem a desregulamentação do setor energético (Fiori, 1999: 35).

Estas explicações conceituais têm sua razão de ser. Em um trabalho que procura versar as implicações dos recursos energéticos na estabilidade dos Estados não há como utilizarmos a estratégia sem precisá-la de maneira pertinente aos estudos políticos, ainda mais no campo da globalização. Acreditamos que o planejamento estratégico seja algo inerente às manifestações do poder nacional dos Estados que instituem maneiras de assegurar sua existência e seus objetivos permanentes em um sistema internacional desigual.

Desenvolvidas ou periféricas os Estados que apresentam relevância diplomática possuem poder nacional, mas ele não expressa, obrigatoriamente, intenção bélica. Esse aspecto de poder é o agrupamento de fatores que estruturam o Estado. Fatores como desenvolvimento econômico-industrial, boas condições educacionais, avanço científico-tecnológico etc, concorrem para constituir o poder nacional, conforme o pensa Oliveiros Ferreira (Ferreira, 2001: 41).

Mais do que isso, democráticos ou autoritários os Estados necessitam de planos organizados para seu desenvolvimento. O planejamento estratégico não se resume aos países autoritários pelo motivo dele ser assunto capital do poder político, algo que contribui para o nem sempre fácil diálogo entre os direitos individuais e seu resguardo perante a escalada de poder das instituições públicas. Mesmo Estados com histórico respeito à democracia não deixam de ter planejamento estratégico; eles estreitam relação entre o poder e as organizações sociais e econômicas, públicas ou privadas, para o bom andamento do Estado (Offe, 1986: 12).

Continuando neste ponto, é pertinente perceber o estudo sobre os problemas estruturais do Estado, não procurando qualificá-lo como algo passivo às investidas das classes sociais dominantes e afins. O Estado não se reduz a um comitê exclusivo de quem o papel é garantir proeminência às classes sociais mais bem preparadas social e economicamente, mesmo em um ambiente de coloração individualista. Não há como desperceber os fatores sociais de uma comunidade capitalista, mas o Estado desempenha determinadas funções, inclusive de coerção, cujo objetivo pode ser a procura da autonomia frente aos conflitos e não, necessariamente, atribuir vantagens a grupos econômicos privados.

Nesse propósito, emergem *funções estruturais* do Estado que não são desvinculadas do planejamento estratégico. Elas não são uma noção estreita que resume somente o campo da atividade militar, embora este seja sua gênese; mas é percepção de estratégia que se articula com outros pontos que tocam a unidade política, por exemplo, o científico-tecnológico, o empresarial, o educacional - e por vez, o ente político que tenha a capacidade de expressar programa geral de políticas que possam ser universalizadas em nome do Estado (Offe, 1986: 127).

É mister compreender a qualificação do poder político. Embora nos regimes democráticos haja tendência para negar as chamadas “razão de Estado” eles não abrem mão de assegurar princípios que são úteis para a conservação de suas manifestações contra conflitos internos, mas em interface com o internacional. Na ótica de Mario César Flores, é falsa a polêmica sobre a discordância entre democracia e planejamento estratégico, sobretudo, ponto de grande sensibilidade na vida das unidades políticas (Flores, 2002: 23). Isto porque o assunto é muito ligado ao debate de difícil resolução à primeira vista, do qual o princípio é saber se o poder concentrado no público, na segurança nacional e no planejamento estratégico não

diminui a esfera do privado, conforme a reflexão de Bobbio (Bobbio, 1990: 14).

Estruturalmente desigual na sua composição histórica, ao se considerar esta interpretação do conceito de sistema internacional de Estados, percebemos que a discrepância na conformação das unidades políticas não é algo aparentemente natural, mas ela é construída para fazer valer aquilo que é esperado pelas grandes potências econômico-militares, à conservação do *status quo* aos países mais bem preparados na política do poder mundial, tanto unitária, quanto conjuntamente em sua versão simbólica, conforme avalia Aron.

O eixo pelo qual gira o sistema é a existência de Estados soberanos, possuidores de interesses, que se reconhecem e se relacionam a partir de regras e normas que unidades políticas mais poderosas fomentam como segue: “sistema no qual se integram os Estados, cada qual vigiando os outros para garantir a sua segurança: estatal porquanto a guerra constitui não uma relação entre indivíduos, mas sim uma relação entre Estados”. (Aron, 1986: 19).

É fato que a conformação internacional não se limita apenas a intercâmbios entre Estados que se reconhecem na condição de membros participantes das mesmas convenções, cujos códigos valem para todas. Na arena externa há atores não vinculados a burocracias que não são estatais. Um rol enorme de entidades qualificadas como organismos multilaterais marcam presença, outrossim nos variados núcleos multilaterais que marcam conflitos e cooperações internacionais. Não desconhecemos as manifestações imprimidas pelas organizações não estatais, pois as evidências de suas representações são registradas no cotidiano político.

Entretanto, o que procuramos sublinhar é a noção de que o sistema internacional é organizado, em primeiro plano, pelos Estados portadores da responsabilidade de se conservarem na arena internacional como são. A utilização do planejamento estratégico é um dos elementos presentes para esse objetivo. Ao se tratar das grandes potências o intuito delas é o equilíbrio internacional do sistema e não angariar a paz à primeira vista, conforme ajuíza Hedley Bull. (Bull, 2002: 214).

Em Estados das peculiaridades de Brasil, Rússia, Índia, ou China potências regionais ou emergentes, não há como deixarmos de refletir o termo estratégia. Com este propósito Ronaldo Sardenberg apresenta alguns fatores clássicos de poder nacional que contribuem para a constituição de um conceito estratégico. Fatores alinhados à posição geográfica, grande massa demográfica e territorial,

costas marítimas, matérias disponíveis, energéticos e a qualidade da inserção internacional dão a importância do planejamento estratégico.

Portanto, relacionamento de paz com a vizinhança, saídas e contatos exteriores diversificados são pontos primordiais a Estados das dimensões brasileiras ou russas. No caso brasileiro, a saída alternativa via oceano Pacífico, garantia de suprimento energético e estabilidade político-econômica doméstica são fundamentais. Claro, tudo isso se for levando em conta a participação dos grandes Estados nas mudanças do sistema. Para isso não se abre mão de fatores de poder nacional, que são iniciativas que implicam conflito na política internacional (Sardenberg, 1995: 19).

Conservar o sistema internacional de modo desigual e hermético às reivindicações dos Estados nacionais com menos poder é o que tencionam fazer as grandes potências. Ou contrariando-as, fazendo com que as unidades políticas contestadoras tenham possibilidades de forçar mudanças no sistema interestatal, a compreensão de estratégia pode, outrossim, ser descrita da seguinte forma, pelo autor de *Paz e Guerra entre as Nações*:

Chamemos de estratégia o comportamento relacionado com o conjunto das operações militares, e de diplomacia a condução do intercâmbio com outras unidades políticas. Tanto a estratégia quanto a diplomacia estarão subordinadas à política, isto é, a concepção de que a coletividade, ou aqueles que assumem responsabilidades pela vida coletiva, fazem do interesse nacional. (Aron, 1986: 72).

Os Estados, no significado do poder político, não abrem mão de possuir plano de ação, um roteiro de medidas com o propósito de lhes assegurar existência e estabilidade político-econômica em um sistema internacional visto como injusto e hermético para os homônimos periféricos. Se eles são grandes potências industrializadas, a estratégia é direcionada para fazer com que a situação de preeminência desses países não deixe de existir.

Em outro diapasão, se forem Estados em desenvolvimentos a estratégia se torna ferramenta útil para que eles possam ter a capacidade de diminuir o grau de constrangimento que, eventualmente, podem sofrer no relacionamento com outras potências ou organismos internacionais. Por isso, na assertiva de Kenneth Waltz, o papel do poder estatal não se faz ausente nas unidades políticas de quem o intento é tão somente não esperar que a busca de poder necessário, para elas, seja



transferido em prol de terceiros atores.

A dependência a outras potências e a organismos internacionais que possam ser influenciados não reside na aquisição de equilíbrio e estabilidade das unidades políticas. Mesmo que tais arranjos de dependência sejam vinculados a esforços institucionais de equidade, denominada integração regional, os países o aceitam levando em conta apenas a conveniência desses institutos. As suscetibilidades existentes no nível da integração podem ser observadas no petróleo, considerado problema de grande monta na dependência interestatal (Waltz, 2002: 215).

### O Planejamento Estratégico e o Estado

Nosso uso do termo poder político corresponde ao âmbito do Estado e sua centralidade, sendo este o núcleo primordial em que grupos ou partidos políticos se movimentam ora em disputas ora cooperando em assuntos do qual o objeto material ou não, a ser perseguido, é finito e passível de conflitos, conforme lê Julien Freund (Freund, 2004: 382). No aspecto da política doméstica significam agrupamentos que advogam interesses específicos ou que servem à divulgação de determinadas opiniões que possam lhes trazer vantagens. Para isso, esses atores compõem projetos e se responsabilizam pelos resultados obtidos.

Para exemplificar esse conteúdo citemos o grupo organizado similarmente a partidos políticos que se expressa, em Oliveiros Ferreira, com o nome de *partido fardado*. Agrupamento presente nas Forças Armadas nacionais que pode exercer funções consideradas pertencentes, em princípio, à esfera civil, inclusive em combinação programática com esta última. Embora esses grupos sejam “partidos militares” não há a necessidade de haver homogeneidade e confluência entre eles em virtude de seus objetivos e visões de mundo (Ferreira, 2000: 43). Divergentes ou não, no ponto de largada, essas agremiações fardadas não abriram mão da centralidade do poder político, ao menos no Brasil.

O intuito é deixarmos evidente que se trata da política tradicional que só tem propósito no Estado, que não ignora conflitos travados para adentrar ao seu núcleo de controle ou para que ele seja reconhecido sob o manto do prestígio internacional perante seus homônimos. Mas sem haver desconhecimento de que isso implica conflito nos embates domésticos e internacionais; não como elemento

de “frivolidade” da contestação, mas sim instrumento de mudança de sistemas influenciados por conveniências políticas, de acordo com Carl Schmitt. (Schmitt, 1992: 43).

Em primeiro plano, se trata de entender que a política, a ação do poder estatal, não se limita a ser inferior às manifestações e interesses da economia de mercado, dos agentes empresariais que se organizam sob um espírito de intercâmbios para limitar o papel do poder público. A política seria o ponto independente de toda a atividade nacional, ela não é subordinada à vida privada, da moral, da religião ou de padrões éticos setoriais e corporativos. Ela é sim dona de categorias específicas próprias da sociedade (Schmitt, 1992: 51).

Por isso que a categoria *Estado total*, para Schmitt, faz-se presente no cotidiano político em boa parte dos Estados, visto que a ação de intervenção da atividade pública é o resultado da admissão de tarefas que o poder público assume, ou é levado a assumir em áreas de difícil resolução sem a anuência do político. A confecção de planos de desenvolvimento, de educação e saúde são amostras de que o poder público desempenha papel primordial de equilíbrio. Sob essa ordem é que disputam visões sobre os destinos do Estado. Mas há também os opostos.

Em um dos projetos opostos reside a procura de se contornar o Estado, de se despolitizar as atividades econômicas dele para deixá-las a uma espécie de auto-regulação apolítica, como se elas prescindissem de uma linha de intervenção. Com efeito, essa tem sido a tônica na dialética entre o público e o privado nos países em que ainda não se cansaram das lutas travadas entre a construção e a relativa paralisia dos projetos públicos, sobretudo em um ambiente em que as reformas institucionais agregam um tipo de liberalismo:

Todas essas reduções visam, com grande segurança, a submeter Estado e política em parte a uma moral individualista e portanto de direito privado, em parte a categorias econômicas, e privá-los de seu sentido específico. É muito notável com que a naturalidade o liberalismo não apenas reconhece fora do político a autonomia das diferentes regiões da vida humana, mas as exagera em especializações e até mesmo numa completa isolamento. (Schmitt, 1992: 99).

Em um ambiente considerado regular na sucessão dos partidos políticos à alçada dos poderes executivos, respaldado por normas legítimas e com participação de todos aqueles que se interessam, e tomam parte em seus assuntos, é normal a existência de disputas entre correntes variadas de interesses políticos

que se conflitam à procura de influenciar os negócios públicos, para que possam imprimir seus programas nessa arena de atuação política. Bobbio observa que a disputa entre partidos ou grupos organizados é simbolizada pela dicotomia do *direito público* e do *direito privado* que tenciona aumentar a representação do poder público, ou ao contrário, na esfera socioeconômica do Estado, dependendo da origem e programas políticos dessas agremiações e grupos em busca do poder político.

Dicotomia, cuja vantagem de um lado da relação, representa a queda do outro em uma sucessão de perdas e ganhos a grupos que tomam parte na democracia representativa. Partidos que, uma vez eleitos, admitem a feição de que a consecução de projeto de Estado é inerente à centralização do poder e da responsabilidade para substanciar a esfera do público ou para sua limitação (Bobbio, 1990: 27). É evidente, levando-se em conta que as regras do jogo da democracia representativa são constantes na vida dos Estados em quase todo o sistema internacional. E sabe-se o quanto é polêmica a idéia de ser a democracia um valor universal.

O resultado dessa disputa entre o direito público e o direito privado, entre o interesse coletivo e o empresarial-corporativo, não está à parte dos problemas encontrados no sistema internacional, em que o Estado ainda é o principal ator. Ao depender da situação doméstica e dos quadros governamentais que estão na esfera da administração pública, com suas atuações e plataformas políticas, o Estado pode sofrer mais ou menos constrangimentos, ter diminuída ou dilatada sua ação perante uma realidade de difícil articulação para as unidades políticas com menos arcabouço de poder político ou econômico.

Portanto, a maneira como se imprime a organização político-econômica do Estado nacional pode afetar a criação estratégica, e essa desarticulação não se ajusta em um ambiente de conflitos por bens com tendência à escassez. Na leitura de Jeremy Rifkin, o descompasso afetar a forma sob a qual se averiguam os fundamentos da energia, desconsiderando seu papel primordial pelo qual se elevam partes do desenvolvimento nacional visto que, historicamente, o progresso dos países nunca foi separado de algum tipo de energia, independente da origem cultural e geográfica das unidades políticas (Rifkin, 2003: 38).

Isto significa que ao depender dos grupos disputantes que adentram ao poder alguns insumos naturais ou bens, considerados de suma importância ao

equilíbrio econômico e ao bem estar do Estado, podem ser vistos na condição de simples commodities cuja regulação de preço e fornecimento fica apenas ao cargo das regras do mercado aberto. Sob o desejo de mercado aberto, e auto-regulado, os agentes partidários de regimes econômicos, de característica livre-cambista, acreditam que o balanço natural entre a oferta e a procura é suficiente para abastecer locais e assegurar o fornecimento de desses bens urgentes, pois a regularidade desses minérios faria parte da racionalidade econômica como qualquer outro produto.

Se há instabilidades entre agentes produtores e consumidores, as matérias energéticas se enquadram nesse raciocínio, é porque há forte politização dos assuntos econômicos na esfera internacional da mesma forma que houve no fomento de guerras, acreditam os reformadores ligados a uma compreensão de um pensamento liberal. A ascensão de grupos inerentes à burocracia estatal, alojados em núcleos planejadores econômicos ou diplomáticos, contribui para atribuir alto teor político a problemas que seriam muito bem resolvidos por agentes privados, idéia que pode resultar em *fraude*, opina J. K. Galbraith (Galbraith, 2004: 41).

Desta forma Friedrich Hayek se expressa para retirar os Estados do gerenciamento do mercado, portanto da política. A opinião dele é a de que a política internacional acarreta guerras em virtude de valores presentes no meio burocrático governamental. Planejamento, para o autor de *Os Caminhos da Servidão* é sinônimo de abre alas da guerra, da mesma forma que esse instrumento fora para os governos autoritários europeus dos anos 1930 (Hayek, 1984: 198).

O termo reforma institucional, em princípio, parece não combinar com as propostas “liberalizantes” dos partidários do direito privado. Isto porque a tradição da idéia de reforma remonta aos social-democratas ou trabalhistas do início do século XX na Europa Ocidental com suas tentativas de superar crises sociais e econômicas inerentes ao sistema capitalista. Mas há coerência no uso da palavra reforma se repararmos, como faz John Gray, ao dizer que os ajustes pró-mercado significam a maximização da atividade parlamentar e jurídica, de poder mesmo, para desmontar por leis algo que seria entendido como fruto da natural evolução do Estado nacional: o planejamento do Estado (Gray, 1999: 14).

Em correspondência aos problemas energéticos globais procuraram aliar os cosmopolitas na noção de que a reforma estrutural sugerida aos Estados seria salutar para promover melhor posicionamento das atividades comerciais. Isso

permitiria que as forças do mercado aloquem melhor seus investimentos em locais convenientes à aplicação de recursos econômicos em um período promissor de crescimento e de forte intercâmbio internacional pela globalização. Essa posição ganharia azo mesmo que a mercadoria fosse o insumo energético, cujo apelo geopolítico ganha intensidade a partir dos conflitos nas áreas produtoras.

Neste aspecto é falsa a idéia de que as regras de economia de mercado consigam promover o fornecimento ótimo de combustíveis sem sofrer implicações políticas externas de um sistema internacional conformado pela desigualdade. Petróleo e gás natural não são simples commodities, cuja regulação e fornecimento podem existir sob livres trocas. Filiar-se diretamente a tal assertiva é desconhecer os fatores de poder que existem nas relações entre os Estados (Vidal e Vasconcellos 1998: 252).

Pelo motivo de ser um sistema interestatal pautado em grande parte por disputas a bens limitados, recursos naturais ou econômicos, os Estados não abrem mão de arranjos de poder em assuntos no qual o mote é a conservação de seus interesses em seu significado mais largo, o interesse nacional com o propósito de representar a maioria dos setores sociais de um determinado país. Nesse caso, na percepção de Bull, o Estado elege quais são os pontos pertinentes a serem integrados em projetos formados por itens de segurança e estabilidade econômica.

É nesse aspecto que se retrata o termo interesse nacional para sua representação na esfera internacional, tendo nas chancelarias o instrumento para fazer valer a defesa daquilo que se qualifica como *nacional*, a partir de instâncias específicas do poder. A versão de Bull vem a combinar com nossos propósitos de ação de Estado a partir do instante que não vislumbramos a pulverização de interesses a partir de pressões em uma sociedade aberta como determinantes (Bull, 2002: 80).

A regular política de direção e planejamento estratégico do Estado pode desprezar algo que seja passível de descentralização de interesses ou pulverização de decisões, diminuindo o poder coordenador que o ente político teria para industrializar os objetivos escolhidos. Sobre esse ponto fica patente que modelos econômicos vinculados à economia de mercado, de forma antípoda ao planejamento, contraria em grande parte a linha do Estado, já que o pensamento mais cosmopolita economicamente se filia a ganhos e vantagens das corporações e agentes privados, nem sempre em concordância com o objetivo político adotado.

Apesar destas passagens relacionadas acima terem coloração teórica elas não se distanciam do histórico político e econômico por que passam os Estados latino-americanos. Citemos Argentina e Brasil e México, os principais países da região que haviam apresentado substancial crescimento econômico, após a Segunda Guerra Mundial, justamente por meio de planejamentos e construções de bases estruturais que permitiram que esses Estados apresentassem importante parque industrial sob os auspícios da CEPAL (Fiori, 2003: 257).

Visto que tais Estados não tinham mais condições de valorizar suas participações no mercado internacional em virtude de problemas relacionados à forte escalada de juros da dívida externa, da queda de preços das matérias-primas exportáveis, da estagnação econômica, alta inflacionária e crise do Estado, Argentina, Brasil e outros passaram a ser atraídos intelectualmente pelos defensores do direito privado que lhes desenharam mudanças conceituais na agenda da política externa ao adotar temas como desregulamentação, abertura de mercado, resolução da dívida externa em bons termos, desarmamento e o fim dos planos nacionais de desenvolvimento e autonomia (Arbilla, 2000: 352).

Impulsos internos e externos à adoção de reformas institucionais não estão separados da versão dos direitos individuais. Eles não desconhecem as correntes intelectuais dos grandes centros mundiais, debates que fornecem idéias que contemplam a proposta do mercado. Um desses argumentos é encontrado nas sugestões reformistas do Banco Mundial junto aos Estados meridionais e do mundo em desenvolvimento em geral (Batista Júnior, 1997: 42).

No aspecto da energia elétrica aquela agência financeira multilateral reforçava o ponto de que as privatizações no Brasil, e o relativo afastamento do poder público do campo energético, seriam salutares para garantir crescimento do setor em face da necessidade de se superar crise econômica persistente desde a década de 1980 nos Estados latino-americanos, bem como para atrair investimentos de agentes externos em uma área que sofrera de paralisia.

O Banco Mundial tinha propostas com teor democrático, pois evocava o passado autoritário desses Estados e a dissonância que alguns “hábitos” provocavam em um ambiente em via de se democratizar amplamente. E democratizar subentendia abrir a economia para a participação da sociedade civil, o ponto central da questão porque não pode ser descurada. Isto é, os consumidores é que seriam os verdadeiros interessados em um barato e qualidade nos serviços

públicos, e não as instâncias burocráticas e políticas que desconhecem a boa ordem de mercado, como sugeria aquela organização (Banco Mundial, 1993: 33).

O BIRD havia indicado que o setor energético não havia deixado de ser ponto de fissão dos governos autoritários latino-americanos com a sociedade em passado recente. De fato, o Banco Mundial demonstrava ter boa percepção social da realidade dos citados países, porque os assuntos energéticos não eram desvencilhados no núcleo sensível da política de poder, sobretudo no Brasil em que a ação era exagerada sob o comando militar. Os setores hidrelétrico e petrolífero, na mão do Estado, eram assuntos castrenses, já que envolviam consecução de projetos de crescimento e de segurança nacional (Bermann, 1991: 201).

Ainda sob o olhar do BIRD citemos a crise financeira que se instalara na Companhia Energética de São Paulo - CESP, em 1994. Havia a opinião de que a privatização do sistema paulista seria salutar para organizar as contas da empresa e para atrair investimentos. Mas no entendimento do ex-presidente da companhia, Antonio Carlos Bonini, houve negligência na avaliação do potencial financeiro da empresa, pois ela poderia ser lucrativa, mesmo sob a coordenação pública. A falta de investimentos em novas obras não seria somente fruto de obstáculos financeiros, mas também de orientações políticas equivocadas que passaram a habitar a agenda do setor energético nacional (Bonini *apud* Solnik, 2001: 68).

De maneira geral, o físico Luis Rosa, da UFRJ, realiza estudo que corrobora as reclamações de Bonini sobre a diminuição, pelos governos da ocasião, de investimentos importantes para as geradoras. De acordo com o professor os investimentos foram na faixa de 14 bilhões de dólares, em 1980, e foram para 11 bilhões em 1989. Na década de 1990, anos questão, os números desceram de 7,1 bilhões em 1993, para 4,5 bilhões em 1995 (Rosa, 2002: 87).

A defesa do partido do direito privado pode ser encontrada na assertiva do ex-ministro Maílson da Nóbrega sobre o novo papel que deveria exercer instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em consonância com as sugestões antiestatais encontradas no Banco Mundial. Apesar de ter havido grande poupança proveniente do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, o BNDES não devia direcionar esforços financeiros para ajudar o setor energético nacional para que não avolumasse o déficit público. No entanto, na avaliação do ex-ministro da fazenda do governo Sarney, não haveria nenhum dilema se o mesmo banco usasse recurso econômico para financiar privatizações

em prol dos investidores internacionais. (Nóbrega *apud* Solnik, 2001: 106).

Ninguém sabe se há políticas dos organismos internacionais que estejam declaradamente a serviço das grandes potências, em detrimento dos países pobres ou daqueles que têm projeto nacional de desenvolvimento; isto para que a cadência do sistema não escape do hemisfério norte, embora haja quem pense ao contrário, como Peter Gowan (Gowan, 2003: 70). O próprio Gasoduto Bolívia - Brasil - GASBOL recebe apoio do Banco Mundial junto ao Brasil esperando, inclusive, a participação do capital externo ou nacional o que significa, para o BIRD, sinais positivos da globalização energética para os integrantes.

Por isso, não há dúvida de que a leitura do Banco sobre as feições autoritárias, após 1990, do setor energético não seja digna de concordância, pois a democratização brasileira, exemplar no campo eleitoral, não havia se instalado nesse grande setor como se esperava. Ainda havia resquícios antigos de que os assuntos energéticos não deveriam receber observações mais contundentes de meios vistos com desconfiança (Bermann, 1991: 211). Embora as sugestões do Banco Mundial fossem pertinentes ao frisar o não salutar comportamento das empresas energéticas, apontando a necessidade de tirá-las do controle estatal, o resultado dessa alternativa pode ser prejudicial a um ordenamento político no longo prazo.

A orientação do Banco Mundial aos governos dos Estados em desenvolvimento desconhece fatores históricos e sociais de alguns entes periféricos que tiveram outro modelo de atuação do crescimento econômico, por intermédio dos planejamentos governamentais. A penetração de políticas públicas no setor energético não se deu por preconceito ideológico ou por falta de imaginação da burocracia pública brasileira, em face do sistema de mercado que poderia desempenhar papel ótimo na infra-estrutura, mas sim pelo fato de não ter havido quem capitaneasse a questão no empreendimento privado por falta de capitais.

Em conseqüência, a posição retraída se deu em virtude da falta de interesses ou de condições econômicas de empresários nacionais e estrangeiros. Até as entidades que operavam no Brasil, caso da canadense *Light and Power*, não aplicavam seu investimento no setor conforme a necessidade. Entre outras razões, as negativas empresariais se davam pela complexidade social das regiões, carentes que são, algumas ainda, comentário que faz Octávio Ferraz quando da construção da primeira grande hidrelétrica nacional, a de Paulo Afonso, em 1955 (Ferraz, 1981:150).



No Brasil, os assuntos energéticos foram mesmo capitaneados, em grande parte, pelos militares durante as décadas de 1960 a 1980, mas isso não quer dizer que o assunto já não houvesse sido contemplado na forma de “questão de Estado”, estratégico, na década de 1950, no governo Vargas quando os estudos brasileiros apontavam para a carência do País em hidrocarbonetos e a necessidade dos intercâmbios internacionais que o Brasil deveria fazer para não comprometer o plano de desenvolvimento industrial concebido naquele tempo. Claro, desde que o intercâmbio não criasse vulnerabilidades (Ferreira, 2001: 44).

Sem perder o fito, na década de 1990, vimos a adoção de medidas cosmopolitas passara integrar programas políticos de partidos, cujo ideário era justamente procurar desmontar os instrumentos de intervenção e planejamento do Estado - instrumentos tidos por responsáveis pela emergência de crises financeiras que marcaram o cotidiano dos países pobres da região. O desmonte de instituições estatais dava a entender que atores privados poderiam superar crises por meio de sugestões de núcleos internacionais que vão da abertura do mercado doméstico, a privatizações e à diminuição de verbas à segurança nacional, em um esforço de atrair fluxos de investimentos internacionais (Proença Júnior e Diniz, 2001: 344).

### **Considerações Finais**

Concordamos que a política externa brasileira não é tarefa fácil para examinar à primeira vista, ainda mais quando esta área do serviço público federal que é componente de maior importância junto com a política econômica nacional. Aqui seguimos a concepção de Amado Cervo, a de que a diplomacia é um instrumento de interesse e articulação da economia de um país. No caso do Brasil a situação não é diferente, visto que o Itamaraty tem sido a expressão, em menor grau na década de 1990, da vontade nacional de desenvolvimento (Cervo, 2002).

A corporação diplomática brasileira foi o meio pelo qual os governos de linhagem desenvolvimentista buscaram melhores proveitos no sistema econômico internacional. Desde a entrada do getulismo, em 1930, até o “ocaso” do modelo de substituição de importações, sob a administração Sarney, de 1985 a 1989, a Chancelaria fez esforços para angariar a industrialização.

Da mesma forma, a política externa foi retraída no momento de defender

ações complexas para o Brasil, como a não assinatura do TNP, em 1997 no governo de Fernando Henrique Cardoso, e a aceitação dos termos da propriedade de patentes, também no mesmo governo, ato de grande interesse para o regime internacional do livre comércio, mas não, necessariamente para o Brasil (Cervo, 2002).

Se na década de 1970 e 1980 havia plataforma mais crítica aos desajustes da política internacional fazendo com que o Itamaraty advogasse o direito ao desenvolvimento, à renegociação da dívida externa nos princípios do devedor e o direito à autonomia, a década de 1990 substituiu aquela mais ácida pelos chamados *novos vetores* das relações internacionais, alguns até estranhos aos Estados em desenvolvimento, por exemplo, combate ao terrorismo internacional e aceitabilidade do pagamento da dívida externa nos termos do grande centro financeiro.

Neste caso, havia ficado claro que Estados devedores em alto grau, como Brasil, Argentina e México teriam seus projetos de desenvolvimento nacional, em parte, abortados pelo desgaste da dívida externa. Dívida externa que funcionara como impulso às reformas institucionais desses países, outrora promessas para o desenvolvimento econômico do século XXI.

No caso do Brasil a problemática não tem sido diferente. País que alcançou nível sofisticado de industrialização e tecnologia em determinados nichos teve de passar por infortúnio em virtude da falta de capacidade de investimento e de fomento para novo ciclo de crescimento. O resultado foi a adoção, não sem conflito, das concepções reformistas concebidas no hemisfério norte, mas de grande aplicabilidade nos Estados nacionais localizados nos trópicos.

Um dos componentes da reforma mencionada acima foi a privatização de grande parte do sistema Eletrobrás, criado na década de 1960 como meio pelo qual se dariam o recursos elétricos para a industrialização. Nessa seara o subsistema paulista, pela Eletropaulo e Companhia Paulista de Força e Luz, também foi passado para investidores estrangeiros.

O lado mais conflituoso estava à espera. Sabendo do alto grau de resistência que haveria na questão petróleo os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso preferiram utilizar uma espécie de estratégia *fabiana*, de não travar conflito direto com o adversário, mas sim cansá-lo, fazendo-o perder o vigor e ceder à pressão. Neste caso, a fórmula seria não encarar francamente

a privatização da Petrobras, mas sim fazer a privatização dos elementos menos complexos, por exemplo, da atividade petroquímica, entre outras.

Posteriormente, no devido tempo, com maior munição política advinda de forte apelo ideológico, aqueles partidos teriam condições básicas para fazer valer a promessa de privatização ou da quebra do monopólio nacional do petróleo. Na visão de Sérgio Ferolla e Paulo Metri foi assim:

Da mesma maneira, o governo federal, no período de 1995 a 1997, comprometido com a aplicação das teses neoliberais do interesse de poder econômico internacional, explicitadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, e utilizando toda sua força política, interveio no setor de petróleo conseguindo aprovar a Emenda Constitucional 9, de 9 de novembro de 1995, que buscava acabar, de modo camuflado, com o monopólio estatal do petróleo, bem como a lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, que, sem subterfúgios e de forma clara, terminou com o monopólio e deu origem à ANP. (Ferolla; Metri, 2006: 193).

O pano de fundo dessa formula não está marcada somente pela privatização que teria sido um debate proveitoso à medida que contribuiria para a retomada de investimento do Estado em áreas consideradas mais complexas tecnologicamente. A grande questão, como diz Cervo, foi a opção de o Brasil deixar de ser Estado desenvolvimentista para se tornar, em parte, Estado logístico (Cervo, 2002). A saber, unidade política que abre mão do componente estratégico, da inteligência promovida pelo poder político, para atribuir papel de articulador nacional a empresas multinacionais operadoras no Brasil e a certos organismos internacionais.

Eis uma questão que pode sair cara a Brasília, sobretudo no setor da energia em que o País não oferece reserva energética suficiente na área hidroelétrica por falta de planejamento público. Já no caso do petróleo a situação também pode não ser tão confortável se ligarmos nosso raciocínio com o fato de que o desejável crescimento econômico nacional pode exaurir as reservas em torno de quinze anos (Ferolla e Metri: 2006: 195).

### Referências Bibliográficas

ARON, R. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

BANCO MUNDIAL – The World Bank. *Role in the Electric Power Sector*. Washington-DC, 1993.

- BATISTA JUNIOR, P. N. *Os Mitos da Globalização*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados - Universidade de São Paulo, 1997.
- BERMANN, C. *Os Limites dos Aproveitamentos Energéticos para Fins Elétricos: Uma Análise Política da Questão Energética e de suas Repercussões Sócio-Ambientais no Brasil*. Tese de Doutorado. Faculdade de Engenharia Mecânica. Universidade Estadual de Campinas, 1991.
- BOBBIO, N. *Estado, Governo e Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política*. São Paulo: Paz e terra, 1990.
- BONANATE, L. "Estratégia e Política dos Armamentos". In BOBBIO, Norberto et alii (orgs). *Dicionário de Política*. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.
- BULL, H. *A Sociedade Anárquica: Um Estudo da Ordem na Política Mundial*. São Paulo: Brasília; Imprensa Oficial do Estado, Universidade de Brasília, 2002.
- CERVO, A. "Relações Internacionais do Brasil: Um Balanço da Era Cardoso". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. 45 (1). Brasília, Universidade de Brasília, 2002. Encontrado em forma eletrônica em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000100001&script=sci_arttext). Sítio lido a 06/01/2011.
- CLAUSEWITZ, C. *Da Guerra*. Prefácio de Anatole Rapoport. São Paulo, Martins Fontes, 1979.
- FEROLLA, S. X. METRI, Paulo. *Nem Todo o Petróleo é Nosso*. São Paulo, Paz e Terra, 2006.
- FERRAS, O. M. "Paulo Afonso Evitou uma Explosão Social no Nordeste". In: MOTTA, Lourenço Dantas (org). *A História Vivida*. Vol 3. São Paulo, O Estado de São Paulo, 1981.
- FERREIRA, O. *A Crise da Política Externa: Autonomia ou Subordinação?*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- FIORI, J. L. "Estados Moedas e Desenvolvimento". In *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- . "2001: O Brasil no Espaço". In NOVAES, Adauto (org). *A Crise do Estado Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FLORES, M. C. *Reflexões Estratégicas: Repensando a Defesa Nacional*. São Paulo: Realizações, 2002.
- FREUND, J. *L'Essence du Politique*. Paris: Delloz, 2004.
- GALBRAITH, J. K.. *A Economia das Fraudes Inocentes: Verdades para o nosso Tempo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- GOWAN, P. *A Roleta Global: Uma Aposta Faustiana de Washington para a Dominação do Mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- GRAY, J. *O Falso Amanhecer: Os Equívocos do Capitalismo Global*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HAYEK, F. *Os Caminhos da Servidão*. São Paulo: Instituto Liberal, 1984.
- HASLAM, J. *A Necessidade é a Maior Virtude*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

- HIRST, P. THOMPSON, G. *Globalização em Questão*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- HURREL, A. "O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial". In *Contexto Internacional*. Vol. 17, n.1. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica/IRI, 1995.
- OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PROVENÇA JUNIOR, D. DINIZ, E. "Segurança e Estudos Estratégicos". In BRIGAGÃO, Clovis (org). *Estratégias e Negociação de Relações Internacionais: Uma Visão Brasileira*: Rio de Janeiro, Aeroplano, 2001.
- RIFKIN, Jeremy. *A Economia do Hidrogênio: A Criação de uma Nova Fonte de Energia e a Redistribuição do Poder na Terra*. São Paulo: M.Books, 2003.
- SARDENBERG, R. "A Inserção Estratégica do Brasil". *Working papers*. São Paulo: Universidade de São Paulo/NAIPPE, 1995.
- SCHMITT, C. *O Conceito do Político*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SILVA, G. C. *Planejamento Estratégico*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- SOLNIK, A. *A Guerra do Apagão: A Crise de Energia Elétrica no Brasil*. São Paulo: Senac, 2001.
- VIDAL, J. W. B. VASCONCELLOS, Gilberto. *O Poder dos Trópicos: Meditação sobre a Alienação na Cultura Energética*. São Paulo: Casa Amarela, 1998.
- WALTZ, K. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.