

ISSN 1414-6304

Revista /

MÚTIPLA

NÚMERO 31 – ANO XVI – DEZEMBRO 2011

EDITORA

Mercedes G. Kothe

CONSELHO

Ana Luiza Setti Reckziegel

Alcides Costa Vaz

José Flávio Sombra Saraiva

Marcos Ferreira Costa Lima

Maria de Monserrat Llairó

UPis

Graduação • Pós-Graduação

Diretor-Presidente

Diretor Administrativo

Diretor Financeiro

Diretor de Ensino

Diretor de Pós-Graduação

Diretora de Avaliação

Vicente Nogueira Filho

José Rodolpho Montenegro Assenço

Ruy Montenegro

Benito Nino Bisio

José Ronaldo Montalvão Monte Santo

Andrezza Rodrigues Filizzola Bentes

A **Revista Múltipla** é uma publicação semestral das Faculdades Integradas da União Pioneira de Integração Social – UPIS.

SEP/Sul - EQ. 712/912 - Conjunto “A”

CEP 70390-125 - Brasília - DF

As informações e opiniões expressas nos artigos assinados são da inteira responsabilidade dos respectivos autores.

Revista Múltipla – Ano XVI - vol. 24 - nº 31, dezembro de 2011.

ISSN 1414-6304

Brasília, DF, Brasil

Publicação semestral

140 p.

1 - Ciências Sociais – Periódico

União Pioneira de Integração Social – UPIS

CDU

301(05)

Internet: <http://www.upis.br>

Revisão dos Originais

Ruy Davi de Góis e

Geraldo Ananias Pinheiro

Capa

Ton Vieira

Diagramação, editoração eletrônica e impressão

Gráfica e Editora Inconfidência Ltda.

SUMÁRIO

5 Apresentação

ENSAIOS

9 O discurso histórico como representação do passado

Mário Fabrício Fleury Rosa

21 Comportamento do Senado Federal frente às negociações relativas à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

Rodrigo Regazonni de Oliveira

49 O combate ao narcotráfico na América do Sul no pós-guerra fria: Um estudo das relações Estados Unidos – Brasil de 1993 a 2008

Ana Paula Rossetto Silva

OPINIÃO

73 O silêncio de Pio XII sobre o Holocausto na obra *O Papa de Hitler*

Albene Miriam Menezes

85 O ambiente competitivo e as estratégias da produção de cachaça artesanal no Oeste do Paraná

Manoel João Ramos

Tatiane Dinca

Tiago Martins da Silva

Pery Francisco Assis Shikida

INFORMAÇÃO

103 Análise de políticas públicas de incentivo para biocombustíveis na América Latina e na Europa

Leandro Corder

Carlos Eduardo Freitas Vian

Mirian Beatriz Schneider Braun

135 O inovador modelo japonês de gestão de conhecimento (resenha)

Maíra Murrieta Costa

139 Normas para colaboradores

SUMMARY

5 Foreword

ESSAYS

9 The historical discourse as a representation of the past

Mário Fabrício Fleury Rosa

21 Behavior of the Federal Senate negotiations forward on the Free Trade Area of the Americas (FTAA)

Rodrigo Regazonni de Oliveira

49 The fight against drug trafficking in South America after the Cold War: A study of the relationship the United States - Brazil from 1993 to 2008

Ana Paula Rossetto Silva

OPINION

73 The silence of Pius XII on the Holocaust in the work *Hitler's Pope*

Albene Miriam Menezes

85 The competitive environment and strategies for the production of cachaça in the West of Paraná

Manoel João Ramos

Tatiane Dinca

Tiago Martins da Silva

Pery Francisco Assis Shikida

INFORMATION

103 Analysis of public policies to encourage biofuels in Latin America and Europe

Leandro Corder

Carlos Eduardo Freitas Vian

Mirian Beatriz Schneider Braun

135 The innovative Japanese model of knowledge management (book review)

Maíra Murrieta Costa

139 Norms for contributors

APRESENTAÇÃO

O presente volume da **Revista Múltipla**, como de praxe em edições anteriores, traz ao público temas variados abrangendo diversas áreas.

Nesse sentido, contemplamos uma análise que trata do ofício do historiador, na produção de documentos acerca de acontecimentos do passado, com o argumento da necessidade de contínua revisão por parte dos estudiosos. Na opinião do autor, existem historiadores para os quais as fontes que são vitais para o trabalho transmitem mensagens fragmentadas de feitos do passado. Essas fontes não são o passado propriamente dito, mas representações fragmentadas. Também, no contexto histórico, publicamos texto que avalia o posicionamento do Papa Pio XII frente ao Holocausto, além de refletir sobre a exclusão de minorias indesejadas.

No campo político, trazemos estudo que aborda o Senado Federal no tocante às negociações referentes à Área de Livre Comércio das Américas com o objetivo de avaliar o interesse parlamentar na política externa, em relação às negociações relativas a acordos de integração regional. Outro artigo apresenta considerações sobre a política norte-americana na repressão do tráfico em países produtores e de trânsito e os reflexos nas relações entre Estados Unidos e Brasil, no tocante ao enfrentamento do problema.

Finalmente, na área econômica, encontramos estudo avaliando o ambiente competitivo e as estratégias da cooperativa de produtores da cachaça artesanal do Oeste do Paraná, visando a aumentar a qualidade e viabilizar a comercialização. O outro estudo analisa as políticas públicas utilizadas para promoção e comercialização de biocombustíveis na Europa e na América Latina. Nessas ações, o Estado tem papel de destaque. Complementando o presente número, temos a resenha da obra de Pierre Fayard, *O inovador modelo japonês da gestão do conhecimento*.

A Editora.

ENSAIOS

O poeta cria o seu mundo arbitrariamente, de acordo com a sua ideia, e por isso pode apresentá-lo de maneira perfeita e acabada; o historiador está limitado, porque lhe é preciso construir o seu mundo de maneira a que se adaptem a ele todos os fragmentos que a história nos trouxe. Assim, não poderá nunca criar uma obra perfeita, transportará sempre as marcas visíveis do esforço das investigações, da coleta e da reunião dos fatos.

Goethes Gespräche (Gesprach mit H. Luden)

A importância do substantivo ‘representação’ para o historiador

Em sua obra *A memória, a história, o esquecimento*, Paul Ricoeur vaticina ser um equívoco aplicar o título de escrita da história ou historiografia à operação do historiador, pois a história é uma escrita, de uma ponta a outra: dos arquivos aos textos de historiadores, escritos, publicados, dados a ler.¹ E propõe a expressão representação historiadora. O que não significa que se abrirá mão dessas denominações citadas acima.

Ao produzir sua representação historiadora, o historiador busca na forma de texto oferecer aos seus leitores um documento que informa sobre os acontecimentos do passado, disponibilizando-o a uma revisão contínua.

Ainda segundo Ricoeur, a representação escriturária, termo tão explorado por Michel de Certeau, procura demonstrar que o modelo contemporâneo que descreve o passado – a escrita – também é uma forma de representação, podendo ser considerada uma representação literária que está arraigada no cientificismo. Se o que o historiador produz para falar do passado é uma representação sua, e o mecanismo utilizado para expressar essa fala é uma representação literária, conclui o autor aludido, é claro que o historiador julga competente a sua representação historiadora.

Paul Ricoeur nos ensina que as fontes que são vitais para o trabalho do historiador transmitem mensagens fragmentadas de algum feito no passado. Ainda

assim essas fontes não são o passado propriamente dito; são sim impressões desse passado que denominamos de representações fragmentadas do passado. Então, o historiador deve estar ciente e atento de que as suas conclusões a respeito do passado, que posteriormente reverberarão em seu discurso histórico, são resultados das interpretações dessas representações, ou seja, ele não tem contato direto com o passado, nem nunca terá, mas sim com as representações produzidas a partir desse passado. A representação é a exibição de uma presença, a apresentação pública de uma coisa ou de uma pessoa.²

Mudanças no fazer historiográfico

Os debates que englobam as formas de apreender e relatar o passado continuam em evidência nos dias de hoje e parece que ainda têm um longo caminho a trilhar. Muito se discute, na academia, em relação aos *métodos* que os historiadores lançam mão não só para acessar, mas também descrever seus objetos de estudo.

É bem verdade que essas discussões a respeito dos novos problemas para a história encaminharam-se com maior vigor no final do século XX, em linhas gerais, como fruto do recuo acentuado do tipo de história total/geral e avanço progressivo da história, a qual nos arriscamos a caracterizar como mais democrática. Fenômeno originado, todavia, nas duas primeiras décadas do mencionado século – quando insinuam-se com intensidade as multiplicidades de abordagens, objetos, métodos e problemas.³

A insatisfação com o modelo historiográfico vigente e a ânsia em ampliar as possibilidades historiográficas, evidenciadas nas décadas de 1910 e 1920, tendo os notáveis Marc Bloch e Lucien Febvre como representantes, demonstram o esgotamento da história política presa às análises do jogo do poder como então era feita essa representação historiadora.⁴

A necessidade de uma história mais abrangente nascia do fato de que o homem se sentia como um ser cuja complexidade em sua maneira de sentir, pensar e agir não podia se reduzir a um pálido reflexo de jogos de poder, ou de maneiras de sentir, pensar e agir dos poderosos do momento.⁵

Desse modo, uma história mais abrangente, envolvendo também os sentimentos, sensações e necessidades individuais daqueles que compõem um grupo ou uma sociedade, ganhou fôlego e proporcionou a liberdade do fazer historiográfico – a ganhar novos horizontes.

Os historiadores Marc Bloch e Lucien Febvre lançam o projeto dos *Annales* inaugurando, ou melhor, dando maior ênfase a um novo olhar sobre a história. O

contexto de surgimento da Nova História, de fato, relaciona-se com uma postura teórica que buscava romper com uma história determinada pelo positivismo.⁶ Essa mudança de perspectiva que modificou a produção historiográfica francesa, e por que não dizer ocidental, não abre mão da história política, mas adiciona ingredientes novos como a história cultural⁷.

À medida que o fazer historiográfico apropriou-se de outros modelos e referenciais, seguindo uma tendência de afastamento dos modelos da história positivista, que em larga escala eram concebidos e aceitos no início do século XX, uma mudança na forma dos historiadores pensarem a história torna-se evidente.

A história factual⁸ perde espaço para a história problema⁹, na qual não só o documento histórico tem valor como também a possibilidade da interpretação dos fatos históricos pelo historiador. José Carlos Reis, no texto *Annales: renovação da história*, sintetiza o ofício do historiador sob os paradigmas da escola francesa em epígrafe:

[...] resposta a problemas postos no seu início e a verificação das hipóteses-respostas possíveis. A partir da posição do problema, o historiador distribui suas fontes, dá-lhes sentido e organiza as séries de dados que ele também terá construído. O texto histórico é o resultado de uma explícita e total construção teórica e não mais o resultado de uma narração objetivista de um processo exterior organizado em si. A organização da pesquisa é feita a partir do problema que suscitou: este vai guiar na seleção de documentos, na seleção e na construção das séries de eventos relevantes para a verificação das hipóteses, cuja construção ele exigirá.¹⁰

Essa inovação no fazer historiográfico, que, ao longo do século XX, se fortalece, acabou por abalar alicerces bem-definidos¹¹ nos quais repousavam os historiadores.

Da esteira da mudança no fazer historiográfico, emerge uma tensão para os historiadores, ou seja: com tantos aspectos novos disponíveis ao ofício do historiador, como articular-se-á o novo estatuto do fazer historiográfico, uma vez que o arcabouço de justificativas conhecidas não mais sustentava as novas práticas despertadas a partir dos *Annales*? A história é uma ciência? O passado é realmente aquilo que as fontes nos transmitem? A narrativa histórica é inquestionável? Dúvidas que se tornarão inconvenientes, pois terminam, de alguma forma, por colocar em xeque o próprio ofício do historiador.

Discurso histórico como representação do passado

Mediante a crise do poder explicativo da história que afetava também as ciências sociais, muitos historiadores começam a pensar múltiplas saídas para darem sustentação e legitimidade ao fazer do historiador, visto que o discurso historiográfico estava sendo comparado a um fazer meramente literário.

Comparações entre o relato histórico e a ficção trazem à tona debates com origens em outros tempos históricos, porém com novos pressupostos e representantes, o que aparentemente converte em uma polarização sobre o estatuto de verdade no qual o trabalho do historiador se apoia. Refletindo sobre os discursos histórico e literário e suas legitimidades, Adriana de Jesus Souza pondera:

Os discursos histórico e literário sofrem uma fusão dentro da obra, mostrando que a “verdade” histórica pode ser contestada, enquanto a narrativa ficcional, se possuir uma verossimilhança interna, é incontestável dentro de seu aspecto ficcional, por isso a escolha do autor em escrever um romance e não um livro de memórias ou autobiográfico. Apesar de ter vivido os momentos repressores da ditadura e, conseqüentemente, tê-los levado para o romance, o autor busca acrescentar à História fatos que, porventura, foram abandonados pela história [não confessa] devido à censura. A partir da análise das personagens, verificou-se que o autor utilizou-se da memória, retornando, assim, em suas personagens, aspectos físicos e ações de pessoas “reais”. Esse recurso faz entidades nativas e imigrantes “conviverem” em um mesmo espaço ficcional, conferindo ao romance um aspecto de “realidade”.¹²

A questão norteadora de nosso ensaio está inserida exatamente na discussão sobre a legitimidade do historiador em relatar o passado, a saber: O discurso histórico representa o passado?

Para tentar situar e buscar uma resposta à referida questão, parte-se da problematização de alguns debates teóricos e metodológicos em torno de noções fundamentais da área da história cultural, a exemplo das representações e narrativas. As opiniões de alguns importantes nomes da historiografia contemporânea que objetivam encaminhar uma resposta a esse questionamento são pontos importantes na concepção de nosso ensaio.

A possibilidade do uso de novas abordagens no fazer historiográfico fertiliza terreno para o aparecimento de tendências como a micro-história. Termo tão caro

ao historiador italiano Carlo Ginzburg, que escreve um ensaio chamado “Sinais: raízes de um paradigma indiciário”, o qual pode ser lido como uma tentativa de justificar, em termos históricos e gerais, um modelo de fazer pesquisas.¹³

Esse modelo de Ginzburg, denominado de paradigma indiciário, procura apresentar um método no qual o historiador pode chegar de fato a um momento histórico e também é uma clara defesa a favor da autenticidade do discurso histórico:

Nessas páginas tentarei mostrar como, por volta do final do século XIX, emergiu silenciosamente no âmbito das ciências humanas um modelo epistemológico (caso se prefira, um paradigma) ao qual até agora não se prestou suficiente atenção. A análise desse paradigma, amplamente operante de fato, ainda que não teorizado explicitamente, talvez possa ajudar a sair dos incômodos da contraposição entre ‘racionalismo’ e ‘irracionalismo’.¹⁴

A teoria de Ginzburg colabora para um entendimento no tocante ao fato de que o historiador, ao dar um tratamento mais cuidadoso às fontes, consegue, de certa maneira, acessar o momento histórico pretendido. E que esse momento histórico, conforme os relatos das fontes, pode ser atingido e trazido em forma de narrativa para a contemporaneidade.

A micro-história é um método que desponta no fazer historiográfico a partir das mudanças decorridas no século XX, e se agrega ao novo ajustamento que a história está perpassando sobre seus estatutos.

Sobre a escrita da História, Michel de Certeau, por seu turno, observa que a elaboração historiográfica concatena-se em um determinado lugar, o ambiente dessa produção deve ser levado em conta. Não existe relato histórico no qual não esteja explicitada a relação com o corpo social e com uma instituição de saber.¹⁵

As influências sofridas de seu *habitat* pelo historiador naturalmente influenciarão nas suas produções historiográficas:

Certamente não existem considerações, por mais gerais que sejam, nem leituras, tanto quanto se possa estendê-las, capazes de suprimir a particularidade do lugar de onde falo e do domínio em que realizo uma investigação. Esta marca é indelével. No discurso onde enceno as questões globais, ela terá a forma do *idiotismo*: meu patoá representa minha relação com um lugar [...] Mas o gesto que liga as “idéias” aos lugares e, precisamente, um gesto de historiador.¹⁶

O historiador, sabendo que sua experiência de vida obviamente fará parte de suas produções, procura apreender do seu objeto de estudo, por meio de seus métodos de pesquisa – tais como arquivos, história oral, iconografia dentre outros – o máximo de informações possível sobre os acontecimentos circulares e centrais a esse objeto, assim, mantendo-se sempre atento em não cometer anacronismo.

Tomando o lugar de fala como parte imbricada no processo de formação de seu relato sobre o passado, o historiador, tendo como parte de si tudo que está à sua volta, procura chegar ao objeto de estudo e descrevê-lo sem prejuízo ao ocorrido.

Toda pesquisa historiográfica se articula com um lugar de produção socioeconômico, político e cultural.¹⁷ O debate sobre qual seria ou será a verdadeira vocação da história se dilata, à medida que ela perde o contato régio com a famigerada história dos vencedores.

Tanto os discursos históricos quanto as narrações ficcionais se utilizam da narrativa, pois ambos relatam algo. Mas o que os aproxima também os distancia pelo fato de que, ao discurso histórico, entende-se por pretensão à verdade. Sobre esse assunto, Paul Ricoeur reflete:

Tratando uma última vez da diferença entre ficção e história, Mink limita-se a considerar como desastrosa a eventualidade de que o senso comum possa ser demovido de sua posição defensiva; se o contraste entre história e ficção desaparecesse, ambas perderiam sua marca específica, a saber, a pretensão à verdade, por parte da história, e à “suspensão voluntária da desconfiança”, por parte da ficção.¹⁸

No já mencionado livro *A memória, a história, o esquecimento*, Paul Ricoeur faz um levantamento de sua obra apresentando um debate histórico envolvendo essas três dimensões. Não obstante a relevância desse debate, mais oportuno para a nossa discussão é apreender do autor referido seu discurso sobre a história a partir do ponto de vista da narrativa como também da representação¹⁹.

Para tanto, o conceito de representação torna-se essencial para se construir a ideia de como os indivíduos e os grupos se percebem e percebem os demais. Por conseguinte, as representações dispõem de um poder de persuasão, que fazem que se acredite no que dizem os grupos e os indivíduos, independentemente de serem verdadeiras ou falsas as ideias propagadas.²⁰

Almejando obter um maior entendimento relativamente aos conceitos de representação e narrativa, deparamo-nos com um texto no qual Eleonora Zicari Costa de Brito nos ajuda, em parte, a simplificar o entendimento deles.

No século XIX prevaleceu a representação de que o objeto da história seria um dado concreto, apreensível seja em sua totalidade seja parcialmente. Nesse caso, o conhecimento se aproximaria de um discurso “realista”. Noutro momento, final do século XX, discute-se a impossibilidade de se alcançar esse suposto realismo, tendo em vista o objeto da história ser trabalhado a partir de representações que constroem (fontes) e ser apreendido pelo jogo de linguagem que configura a realidade do historiador.²¹

O historiador procura atingir ou chegar ao passado por meio das suas fontes e estas são fruto de representações desse passado. As fontes para o historiador estão como o pincel, a tinta e a tela em branco para o pintor. É, por meio desse objeto de estudo – a fonte – que o historiador consegue configurar o seu trabalho, o discurso histórico.

Sintetizando os ensinamentos dos textos mencionados, chega-se à seguinte imagem: o passado não é dado, é recuperado pelo historiador. Mesmo sendo uma construção do historiador, não significa que ele é inventado, contudo concordamos que ele é subtraído a partir de sinais, rastros e indícios que foram produzidos no momento de passagem desse passado.

Debates entre historiadores sobre o fazer historiográfico

Essa análise que objetivamos apresentar nos aproxima do entendimento de que o ato ocorrido no passado é reconfigurado pelo historiador por meio das fontes recuperadas e que essas fontes não são representações inquestionáveis do passado, pelo contrário, podem representar o antagonico ao que a intuição do historiador tenta dissimular. Fato é que as fontes, independente da forma que elas se dão, são o único elo entre o passado e o presente.

Na tentativa de identificarmos algum discurso que afirme a igualdade entre o discurso historiográfico e a narrativa ficcional, encontramos um texto que não faz essa afirmação claramente, o que nos deixa mais perplexos sobre a profundidade desse debate, mas que, ao nosso entendimento, aproxima-se mais a essa igualdade. Conforme Hayden White, o historiador precisa, primeiro, ajustar seu foco para, depois, elaborar uma historiografia.

Para escrever a história de uma dada disciplina erudita, ou mesmo de uma ciência, deve-se estar preparado para formular *sobre* ela um tipo de pergunta que não deve ser formulado no exercício *dela*. Deve-se tentar manter-se atrás

dos pressupostos que conferem sustentação a um dado tipo de investigação (ou pelo menos manter-se sob a sua influência) e formular as perguntas que sua prática pode requerer, no interesse de determinar por que este tipo de investigação foi projetado para dar solução aos problemas que ele caracteristicamente procura resolver. É isto o que a meta-história tenta fazer.²²

Hayde desloca para a meta-história²³ a capacidade em responder questões sobre a própria história, dessa maneira, aumentando ainda mais a abrangência das discussões a respeito do fazer historiográfico. Vejamos algumas questões que a meta-história pensa para delinear o espaço de trabalho do historiador.

Qual é a estrutura de uma consciência peculiarmente histórica? Qual é o status epistemológico das explicações históricas, quando comparadas a outros tipos de explicações que poderiam ser oferecidos para esclarecer a matéria de que ocupam comumente os historiadores? Quais são as formas possíveis de representação histórica e quais as suas bases? Que autoridade podem os relatos históricos reivindicar como contribuições a um conhecimento seguro da realidade em geral e às ciências humanas em particular?²⁴

O incremento das questões de Hayden White neste ensaio problematiza ainda mais o tema em tela. É certo que não há unanimidade nas dúvidas lançadas por White, todavia também essas não são totalmente esclarecidas, sobrando dúvidas a seu favor.

Suas colocações provocaram fortes protestos daqueles que fazem uma defesa, digamos, mais aberta, no tocante à autenticidade do discurso histórico. Dois de seus artigos: *The Content of the Form*, “*The value of narrativity in the representation of reality*” e “*The politics of historical interpretation*”, seriam o alvo das críticas vindas do campo de historiadores profissionais como Momigliano, Ginzburg, Spiegel, Jacoby.²⁵

Intelectuais renomados como os citados procuram fazer uma oposição a outros intelectuais que também gozam de um reconhecimento internacional na área da história, a citar Hayden White. Esse embate por si só já nos demonstra que não há um consenso pertinente às questões que envolvem o fazer historiográfico.

A história tradicional se garantiu por muito tempo e, de certa forma, ainda se garante, a exemplo dos livros didáticos utilizados pelas escolas de nível fundamental e médio no Brasil, baseada em seus métodos e suas técnicas mesmo que *démodé* para a contemporaneidade.

Fato é que a história nova trouxe uma profunda revisão nos estatutos da história tradicional como já foi exposto e é de conhecimento geral. Porém a história nova não fez a renovação dos problemas acompanhar-se de uma renovação paralela das técnicas de erudição.²⁶ O que abre o flanco para uma profícua discussão, a qual estamos aqui refletindo.

À guisa de conclusão

Mediante o exposto, podemos chegar a algumas conclusões, que nos permitem pensar que o passado pode sim ser acessado e descrito por meio das representações sobre ele deixadas em forma de fontes.

Sendo também importante ressaltar que os autores aqui citados, em nenhum momento, afirmam que o passado não pode ser reconstituído; eles divergem, sim, quanto à forma como essa reconstituição deve ser impressa, ou seja, de alguma forma, o discurso historiográfico representa o passado.

Notas

¹ RICOEUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Campinas, SP: Unicamp, p.247, 2007.

² CHARTIER, Roger. *À beira da falésia. A história entre certezas e inquietudes*. Porto Alegre: UFRGS, pag. 74, 2002.

³ BRITO, Eleonora Zicari Costa de. O campo historiográfico. Entre o realismo e as representações. *Universitas FACE – História*, Brasília, v. 1, n. 1, p.9-20, 2003.

⁴ Referimo-nos àquela história política presa às análises do jogo do poder entre os grandes nomes e estruturas.

⁵ Nilo Odália demonstra isso em sua apresentação do livro *A Escola dos Annales 1929 – 1989, A Revolução Francesa da Historiografia*, de Peter Burke. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1991.

⁶ REINATO, Eduardo José. A Escola dos Annales e a “Nouvelle Histoire”. In ALENCAR, Amélia Garcia de (Org.). *A História da História*. Goiânia: UCG, 2005. p.106.

⁷ Termo utilizado para referir aos novos temas que o estudo historiográfico começa a preocupar-se, a exemplo das questões de gênero e minorias.

⁸ Uma história que se dedique simplesmente a contar os fatos.

⁹ Termo cunhado pelos protagonistas da escola dos Annales.

¹⁰ REIS, José Carlos. *Annales: renovação da História*. Ouro Preto: UFOP, 1996. p.66.

- ¹¹ O estatuto de verdade sedimentado pela história factual.
- ¹² SOUZA, Adriana de Jesus. A narrativa literária na obra de Jorge Amado. Disponível em: <<http://monografias.brasilecola.com/historia/a-narrativa-literaria-historica-na-obra.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2012.
- ¹³ GINZBURG, Carlo. *Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989a. p.7.
- ¹⁴ *Ibidem*, p.143.
- ¹⁵ CERTEAU, Michel de. *A Escrita da História*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p.94
- ¹⁶ *Ibidem*, p.65.
- ¹⁷ *Ibidem*, p.66.
- ¹⁸ RICOEUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Campinas, SP: Unicamp, 2007.
- ¹⁹ Ver RICOEUR, op. cit., p. 238-288.
- ²⁰ CLEVERTON, Barros de Lima. A escrita historiográfica e as temporalidades. Disponível em: <http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=resenhas&id=59#_edn1>. Acesso em: 27 fev. 2012.
- ²¹ BRITO, Eleonora Zicari Costa de. O campo historiográfico. Entre o realismo e as representações. *Universitas FACE – História*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 9-20, 2003.
- ²² WHITE, Hayden. *Trópicos do Discurso: Ensaio sobre a Crítica da Cultura*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994. p.98.
- ²³ Meta-história é uma investigação que se propõe a determinação das leis que regem os fatos históricos e o lugar desses fatos, numa visão explicativa do mundo. O tema faz parte de filosofia da história. Visto em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Meta-hist%C3%B3ria>>. Acesso em: 5 fev. 2012.
- ²⁴ WHITE, op. cit., p.98.
- ²⁵ RICOEUR, op. cit., p.267.
- ²⁶ LE GOFF, Jacques. *A História nova*. São Paulo: Martins Fontes, p.54, 1990.

Referências

- ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. *A história da História*. Goiânia: UCG, 2002.
- BRITO, Eleonora Zicari Costa de. O acontecimento discursivo. In: SWAIN, T. N. (Org.). *História no Plural*. Brasília: EDUNB, 1994.
- BRITO, Eleonora Zicari Costa de. O campo historiográfico. Entre o realismo e as

- representações. *Universitas FACE – História*, Brasília, v. 1, n. 1, p.9-20, 2003.
- BURK, Peter. *A Revolução Francesa da historiografia: a Escola dos Annales, 1929-1989*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1991.
- CERTEAU, Michel de. *A Escrita da História*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- CHARTIER, Roger. *À beira da falésia. A história entre certezas e inquietudes*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.
- CLEVERTON, Barros de Lima. *A escrita historiográfica e as temporalidades*. Disponível em: <http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=resenhas&id=59#_edn1>. Acesso em: 27 fev.
- GINZBURG, Carlo. *A micro-história e outros ensaios*. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Bertrand Brasil, 1989a.
- GINZBURG, Carlo. *Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- LE GOFF, Jacques. *A História nova*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.
- REIS, José Carlos. *Annales: renovação da História*. Ouro Preto, MG: UFOP, 1996.
- REVEL, Jacques. *Jogos de escalas: a experiência da microanálise*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- REVEL, Jacques. *Proposições: ensaios de história e historiografia*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2009.
- RICOEUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Campinas, SP: Unicamp, 2007.
- SOUZA Adriana de Jesus. *A narrativa literária na obra de Jorge Amado*. Disponível em: <<http://monografias.brasilecola.com/historia/a-narrativa-literaria-historica-na-obra.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2012.
- WHITE, Hayden. *Trópicos do Discurso: Ensaio sobre a Crítica da Cultura*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

Resumo

Este ensaio procura traçar um breve panorama da produção do discurso histórico. Busca aferir, na mudança dos paradigmas da história a partir do início do século XX, a justificativa da polarização atinente ao estatuto de verdade, no qual o ofício do historiador se ancora. Entre os autores trabalhados, não foi identificada uma posição negando claramente à produção historiográfica a condição de representar o passado. Os postulados apresentados permitem, todavia, concluir que o discur-

so histórico, envolto em todas suas limitações, apresenta condição de espelhar o passado, de constituir uma representação dele.

Palavras-chave: Discurso histórico; Representação; Passado

Abstract

The essay provides a brief overview of the production of the historic discourse. Taking into account the changing paradigms of history from the beginning of the 20th century to the present, it seeks to assess the justification to the polarized debate regarding the statute of truth upon which the work of the historian is anchored. Among the authors considered, no stances clearly objecting that historiographical production represents the past could be found. However, the postulates they present may lead to the conclusion that the historic discourse, with all its limitations, makes it possible to portray the past, to provide a representation of it.

Key words: Historic discourse; Representation; Past

Resumen

Este ensayo intenta ofrecer un breve panorama sobre la producción del discurso histórico. Intenta evaluar, en el cambio de paradigmas de la historia, a partir del comienzo del siglo XX, la justificación de polarización acerca del estatuto de la verdad, en que se ampara el oficio del historiador. Entre los autores considerados, no fue identificada una posición claramente negando a la producción historiográfica la condición de representar el pasado. Los postulados presentados permiten, sin embargo, concluir que el discurso histórico, envuelto en todas sus limitaciones, ha sido un espejo del pasado, constituye una representación del mismo.

Palabras clave: Discurso histórico; Representación; Pasado

Comportamento do Senado Federal frente às negociações relativas à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

(...) os romanos fizeram o que todos os príncipes sábios devem fazer: não apenas devem se preocupar com os problemas presentes, mas também com os futuros, e procurar evitá-los com habilidade, porque se tu podes prevêê-los, podes remediá-los facilmente (...). É o que afirmam os médicos sobre a tuberculose, que, no princípio, é fácil de curar e difícil de diagnosticar, mas, com o passar do tempo, como não foi identificada nem medicada no começo, torna-se fácil de diagnosticar e difícil de curar. O mesmo ocorre com as coisas do Estado, porque, quando se sabe com antecedência (...) os males que nascem nele logo se curam, mas quando, por não tê-los previsto, deixa-se que cresçam até que todos os vejam, já não tem mais remédio. (MAQUIAVEL, 2003: 9-10).

Introdução

A leitura do trecho supracitado, principalmente quando feita a partir da perspectiva das negociações internacionais, não deixa de demonstrar sua aplicabilidade ao chamar a atenção para uma qualidade a ser diuturnamente cultivada pelas instituições de Estado: a capacidade para antever prejuízos e problemas decorrentes de decisões tomadas por suas autoridades e governantes. Avaliar as oportunidades, vantagens e riscos comportados por uma decisão, bem como mensurar a extensão de suas consequências futuras para o interesse nacional, é dever de todo representante público que tenha em mente preservar a salubridade econômica, política e social de seu país.

No âmbito do continente americano, particularmente a partir do fim da Guerra Fria, temas concernentes ao livre comércio e à integração econômica dos mercados da região vão se constituir em pontos relevantes da agenda político-estratégica das principais nações do continente. Nesse contexto, a posição dos governos latino-americanos, notadamente ao longo da década de 1990, vai oscilar entre a

adoção acrítica dos pressupostos neoliberais e a assimilação parcial dos elementos do paradigma em referência, algo que irá, por si só, lançar suspeitas e gerar um certo nível de apreensão não somente em parte do meio político-partidário, mas também nos setores acadêmicos, empresariais, sindicais e da opinião pública geral, quanto à utilidade ou aplicabilidade das concepções livre-cambistas no seio das realidades sociais e econômicas latino-americanas.

É em meio a essa conjuntura que, em dezembro de 1994, durante a I Cúpula das Américas, os EUA tentarão intensificar seus esforços pela liberalização comercial do continente por intermédio de uma ambiciosa proposta. Foi defendido, à época, a criação de uma área de livre comércio interamericana, a excetuar somente Cuba dessa iniciativa. Previu-se, inicialmente, aproximadamente uma década para a consumação das negociações e a conseqüente ativação do acordo. Contudo, afora as oportunidades de conquistar acesso privilegiado ao maior mercado consumidor do mundo, a ALCA encerrava uma miríade de possibilidades, não somente positivas, mas também negativas para as economias latino-americanas. E será a partir da percepção ou previsão de ganhos e de perdas que as nações convidadas a participar do referido projeto irão se debruçar sobre o exame da questão, principalmente o Brasil, cujo parlamento irá demonstrar seu interesse pelo assunto na medida em que a materialização do bloco era percebida como iminente, já no início do século XXI, e os riscos de uma possível adesão do Brasil ao mesmo se apresentavam cada vez mais graves e nítidos.

Este artigo tem como finalidade analisar o comportamento dos senadores frente ao andamento das negociações referentes à ALCA, entre dezembro de 1994 e dezembro de 2002, precisamente em duas ocasiões: durante a fase pré-negociadora do projeto (entre 1994-1998) e ao longo do período em que ocorreram as negociações formais (até o ano de 2002, ao final da gestão Fernando Henrique Cardoso). Nossa análise fará uso do exame dos pronunciamentos realizados pelos senadores em Plenário, bem como da análise de outras documentações oficiais. A metodologia de abordagem do tema irá se apoiar em duas perguntas elaboradas por nós:

- 1) Quais seriam os fatores catalisadores do interesse parlamentar brasileiro, em específico dos senadores, pelo processo decisório da política externa brasileira, circunscrita às negociações de acordos de integração regional?
- 2) Em que medida tais fatores exercem influência sobre a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no tratamento de questões externas?

1. A fase preparatória do processo negociador da ALCA (1994-1998)

Conforme já mencionamos, será a partir da Primeira Cúpula das Américas que o processo negociador da ALCA irá se estruturar de modo paulatino, visto que na ocasião da apresentação da proposta de integração não havia sido apresentada pelo governo dos EUA nenhuma definição prévia sobre sua agenda, formato ou conteúdo. O diálogo intergovernamental a respeito da ALCA, após o encontro de Miami, foi caracterizado, sobretudo, pela discussão sobre procedimentos, ou seja, sobre a forma e a orientação que as negociações deveriam assumir e seguir. Ainda não se tinha uma ideia clara se a ALCA consistiria em uma ampliação do Tratado Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA), ou se a iniciativa contemplaria negociações mais abrangentes para além dos objetivos comerciais, prescindindo da adoção de bases ou molduras predefinidas. Assim, questões relacionadas à concertação de posições entre os países nos foros multilaterais de comércio, bem como da possibilidade de preservação de acordos bilaterais ou sub-regionais de comércio no interior da ALCA, foram também imediatamente levantadas após o encontro de Miami, no debate sobre a viabilidade da integração comercial do continente.

Assim, com o objetivo de alcançar uma maneira por meio da qual os pontos supracitados pudessem ser equacionados, os 34 chefes de Estado presentes em Miami determinaram, por intermédio de um Plano de Ação, que seus respectivos ministros de comércio ou responsáveis por essa área assumissem a tarefa de adotar medidas concretas com vistas ao estabelecimento da ALCA. Assim, ao longo das reuniões ministeriais ocorridas a partir de 1995, foram desenvolvidos trabalhos em prol do aperfeiçoamento dos procedimentos e adoção de princípios que deveriam nortear as negociações formais, cuja previsão de lançamento realizar-se-ia na II Cúpula das Américas, em Santiago, Chile¹.

Dentre as reuniões aludidas, Tullo Vigevani e Marcelo Passini Mariano consideram que a busca por uma maior envolvimento nas pré-negociações sobre a ALCA, por parte do governo brasileiro, iniciou-se a partir da III Reunião de Ministros, ocorrida na cidade de Belo Horizonte, em maio de 1997. A reunião subsequente, realizada em San José, acentuou ainda mais o interesse brasileiro por participar das discussões acerca da ALCA, uma vez que, nessa ocasião, foi assumida a responsabilidade, por parte do Brasil, em co-presidir o processo negociador da ALCA, juntamente com os EUA, entre novembro de 2002 e dezembro de 2004, fase em que se previa a conclusão das negociações.

A postura de não comprometimento por parte dos negociadores brasileiros com relação à ALCA, observada durante parte da fase preparatória, apoiava-se

sobretudo na constatação de que o governo norte-americano não dispunha do *fast-track*, ou via rápida, para negociar a proposta com o respaldo de seu Congresso. Contudo, o reconhecimento de que as discussões oficiais sobre a implementação do projeto não deixaram de avançar, em virtude da ausência da referida autorização legislativa, contribuiu para que o governo brasileiro viesse a repensar seu comportamento frente à intensificação do diálogo pela integração comercial do continente, fato demonstrado pelo interesse de vários países latino-americanos, à época, pela questão. A possibilidade de concretização futura desse projeto, sem a participação do país em sua formulação e construção, poderia ocasionar consideráveis prejuízos aos seus interesses estratégicos.

Um importante acontecimento, ocorrido em novembro de 1997, veio a facilitar consideravelmente a barganha entre o Brasil e os EUA, em particular, durante a II Cúpula das Américas, em abril de 1998, no Chile. O Congresso dos EUA, em 1997, havia negado ao presidente Bill Clinton, pela primeira vez, a concessão do *fast-track* relativo à ALCA. Os negociadores norte-americanos ansiavam pela aprovação do mandato negociador para que pudessem fornecer maior consistência e credibilidade às suas propostas, na ocasião da II Cúpula. Desse modo, aberta a perspectiva de protelação do processo, ensejada, em grande medida, pela negação do *fast-track*, os EUA viram-se na necessidade de efetuar concessões para que se pudesse de fato prolongar as tratativas acerca da ALCA. Entre tais concessões, os EUA vieram a aceitar, sem maiores resistências, as três principais exigências brasileiras para assegurar a viabilidade do projeto: primeiro, a adoção do princípio do *single undertaking*; segundo, do princípio dos *building blocks*, em que a ALCA deveria resultar de um processo de negociação que viesse a respeitar os demais processos de integração preexistentes, preservando suas especificidades; por fim, um cronograma que previsse a realização das negociações sobre acesso a mercados durante a fase final do processo.

A aceitação consensual desses três pontos, como princípios a partir dos quais as negociações formais desenvolver-se-iam, atendeu de modo significativo às pretensões brasileiras à época, interessadas, sobretudo, em preservar a integridade do MERCOSUL e aprofundar as discussões referentes a regras *antidumping* e eliminação de barreiras não tarifárias ao comércio. Desse modo, ao ver suas principais exigências atendidas durante a II Cúpula, o Brasil passava a assumir de fato sua condição de participante ativo no processo negociador do projeto (ainda que de forma conflituosa), em contraste com o descomprometimento ou pouco interesse demonstrados em parte da fase preparatória.

1.1 O comportamento dos senadores frente à ALCA ao longo do período

De acordo com as informações deduzidas do montante de pronunciamentos levantado por nós², pudemos identificar, até o ano de 1997, apenas algumas raras menções sobre a ALCA, não tendo havido maior interesse por debater o tema de forma mais direta e pormenorizada. Contudo, a partir da previsão da realização da III Reunião Ministerial sobre a ALCA no Brasil, na cidade de Belo Horizonte, em maio de 1997, a questão assumiu maior peso em importância para os senadores, que passaram a demonstrar maior interesse pela discussão em torno da conveniência ou não da instalação de uma área de livre comércio interamericana, como instrumento a ser colocado em prol do progresso dos países americanos, entre os quais, obviamente, o Brasil está incluído.

No que concerne a esse ponto, a análise dos discursos levantados por nós, entre dezembro de 1994 e abril de 1998, deixa claro que, para a maioria dos senadores, o estabelecimento da ALCA colocava-se como algo irreversível ou inevitável. A questão central para os senadores, nesse momento, consistia em debater qual seria a melhor forma de negociar a proposta, de modo a atender os interesses do Brasil e dos países latino-americanos envolvidos. Não foi detectado nenhum discurso em que se defendeu categoricamente a rejeição da ideia pela criação de uma área de livre comércio continental, ou se recomendou a suspensão do diálogo em torno da materialização do projeto de integração.

Dentre as condições para se negociar adequadamente a ALCA, pudemos constatar três grandes preocupações identificadas nos discursos dos senadores, ao longo da fase preparatória. Primeira, a necessidade de se preservar e fortalecer os esquemas de integração sub-regionais ora existentes (como o MERCOSUL), devendo à futura ALCA comportá-los de forma harmoniosa e sem prejuízos ao seu processo de consolidação. Segunda, o prazo previsto para se concluir as negociações. Terceira, a necessidade de se alcançar uma solução em prol da eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias levantadas pelos EUA contra vários produtos brasileiros³.

Em praticamente todos os discursos, pode-se atestar, de forma direta ou indireta, um clara defesa por parte dos senadores pelo MERCOSUL, cuja preservação e fortalecimento fora visto por tais parlamentares, em larga medida, como uma prioridade a ser adotada pelo Brasil em matéria de política externa de integração regional. Temia-se, sobretudo, a desintegração do bloco sub-regional no interior da futura Área de Livre Comércio das Américas, devido notadamente à ansiedade demonstrada pelos negociadores norte-americanos, à época, em acelerar

os trabalhos em prol do estabelecimento da ALCA para antes do ano de 2005.

O senador Gilberto Miranda (PFL-AM), ao apontar o MERCOSUL como pedra fundamental na estratégia concebida pelo Brasil para viabilizar sua inserção internacional, salientou que

Após decorridos somente seis anos desde a assinatura do Tratado de Assunção, a corrente de comércio entre os quatro países signatários já aumentou quase quatro vezes. Passou de ridículos 3 bilhões e 64 milhões de dólares em 1990 para mais de 12 bilhões de dólares no ano passado. É claro, ainda há muito espaço para que essas trocas comerciais cresçam bastante (SENADO FEDERAL, 1997a).

O referido senador, em sua exposição pelo fortalecimento do MERCOSUL, também ressalta a relevância da iniciativa para a elevação da competitividade industrial brasileira.

É importante notar que o comércio intra-MERCOSUL favorece o desenvolvimento, em solo sul-americano, de indústrias que agregam alto valor a seu produto, o que dificilmente seria alcançado, por exemplo, caso o Brasil optasse por se associar ao Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (o NAFTA). Um dado é eloquente a esse respeito: mais de 50% das exportações brasileiras destinadas ao MERCOSUL e mais de 25% das importações brasileiras dele provenientes referem-se a produtos do setor químico e do setor de material de transporte e de bens de capital. Ora, caso ingressássemos no NAFTA ou, o que dá na mesma, investíssemos na rápida formação da ALCA, ao contrário do que tem sido a posição brasileira, provavelmente haveria um processo de desindustrialização de nossa economia, uma vez que sabemos não ter condições de competir com os Estados Unidos nos setores de tecnologia mais avançada (SENADO FEDERAL, 1997a).

Assim, Gilberto Miranda defendeu que, caso o Brasil concordasse com a aceleração da formação da ALCA, ou optasse por aderir de imediato ao NAFTA, estaria o país deixando de explorar valiosas oportunidades proporcionadas pelo MERCOSUL, seja pela possibilidade de se incrementar ainda mais as trocas comerciais entre os países do Cone Sul, seja pela expectativa de ganho de maiores níveis de competitividade, por parte das indústrias brasileiras, ao operarem em condições privilegiadas no interior do bloco sub-regional.

Com relação aos entraves ao livre comércio interamericano, sobretudo entre o Brasil e os EUA, uma questão foi também debatida de forma interessada pelos senadores, cuja solução condicionava em larga medida o avanço das negociações referentes à ALCA. Trata-se da existência de barreiras tarifárias e não tarifárias levantadas pelos EUA contra determinados produtos que o Brasil exportava com reconhecida qualidade internacional, e da indisposição, por parte de Washington, em negociar sua suspensão com a mesma agilidade com que se dispunham a tratar de outros temas de seu interesse.

O senador José Serra (PSDB-SP), ao discursar sobre esse assunto, ofereceu-nos uma consistente justificativa em prol da defesa de um acordo sobre a eliminação das restrições em questão, como condição necessária para se viabilizar a formação da ALCA. José Serra recorda que

(...) a política de abertura comercial brasileira, do mesmo modo que em outros países latino-americanos, foi eminentemente unilateral – ou seja, não foi acompanhada por um alívio das restrições dos principais mercados consumidores, localizados nos países desenvolvidos da OCDE. Hoje, essas restrições representam precisamente um dos obstáculos principais à velocidade de implementação da ALCA (SENADO FEDERAL, 1997b).

Em conformidade com a posição adotada pelo governo brasileiro à época, o senador pelo Estado de São Paulo ainda acrescenta:

Com razão, o governo brasileiro argumenta que a implantação do livre comércio nas Américas exige, numa primeira etapa, a eliminação (total ou substancial) das barreiras não tarifárias impostas pelos Estados Unidos sobre as exportações do Brasil e de outros países e que contrariam os princípios da OMC. Ou seja, tal remoção seria feita sem concessões do nosso lado, simplesmente porque elas já foram feitas – as tarifas estão baixas e os controles quantitativos foram eliminados. A prova de efetividade dessa abertura é que o déficit comercial do Brasil com os Estados Unidos passou a crescer rapidamente (SENADO FEDERAL, 1997b).

Dando continuidade ao seu discurso, José Serra elencou ainda quatorze exemplos de restrições tarifárias e não tarifárias ao comércio colocadas pelos EUA às suas importações, fato que prejudicava sobremaneira os interesses brasileiros. Em um esforço de síntese, assim elencamos as aludidas restrições:

- 1) quotas tarifárias, aplicáveis a numerosas exportações de alimentos brasileiros, entre eles, produtos lácteos, tabaco, atum, produtos que contêm álcool etílico ou açúcar;
- 2) barreiras sanitárias e fitossanitárias, aplicáveis à importação de carne bovina e suína, bem como da maioria das frutas e vegetais brasileiros;
- 3) tributação do suco de laranja brasileiro em quase 9 dólares por litro;
- 4) não figuração do Brasil no sistema de preferências norte-americano, que concede isenção de tarifas aos países latino-americanos e caribenhos exportadores de açúcar;
- 5) tarifação do etanol brasileiro aumentada;
- 6) restrição às importações de têxteis, inclusive os oriundos do Brasil;
- 7) tarifação elevada de produtos originários do Brasil (calçados, artigos de couro, fumo, têxteis e produtos siderúrgicos);
- 8) prática de subsídios aplicada à sua produção agrícola nacional, com o intuito de fortalecê-la no âmbito da concorrência internacional (algo que afetava, principalmente, as exportações brasileiras de frango e óleo de soja);
- 9) aplicação de procedimentos “antidumping” e direitos compensatórios de caráter questionável;
- 10) estipulação de exigências para que o Brasil viesse a adotar equipamentos que evitassem pescar tartaruguinhas, juntamente com camarões;
- 11) distinção feita pelos EUA entre gasolina doméstica e importada, fato contestado pelo Brasil e pela Venezuela no âmbito da OMC;
- 12) dificuldades de acesso ao mercado de compras governamentais norte-americano, devido aos termos do “Buy American Act”;
- 13) discriminação praticada contra bancos estrangeiros que pretendem operar como bancos comerciais nos EUA;
- 14) limitações para investimentos estrangeiros em telecomunicações (limitados a 20 ou 25 por cento do capital das empresas) e companhias aéreas norte-americanas (limitados a 49 por cento do capital), além de se proibir a prática de cabotagem por navios construídos ou reconstruídos fora dos EUA (SENADO FEDERAL, 1997b).

Ao apresentar as informações supracitadas em Plenário, levantadas, no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), José Serra deixou claro que a liberalização do comércio hemisférico deveria prever, em sua primeira etapa, a ampliação do

acesso aos mercados mediante a eliminação de restrições quantitativas e barreiras comerciais não tarifárias. A decisão sobre as reformas tarifárias dos países latino-americanos, segundo José Serra, deveria ser discutida em uma etapa posterior, visto o considerável grau de abertura já existente em seus respectivos mercados.

Em conformidade com as posições assumidas por seu colega José Serra, o senador opositor Eduardo Suplicy (PT-SP)⁴ justificou a necessidade dos EUA reduzirem suas restrições às importações brasileiras, em função das vantagens e benefícios que os norte-americanos já vinham colhendo com a ampla abertura comercial promovida pelo país. De acordo com o parlamentar

Nos anos 90, o Brasil engajou-se, de forma improvisada, numa abertura unilateral às importações. Fez muitas concessões e nada obteve em troca. Além disso, introduziu com o Plano Real uma política de valorização cambial, que penaliza as exportações e estimula indevidamente as importações. Nesse contexto, não há como ingressar em nova etapa de abertura às importações no âmbito da ALCA, a menos que os Estados Unidos façam concessões importantes na diminuição de barreiras às importações do Brasil. Caso contrário, o nosso desequilíbrio comercial, que já é exagerado, inclusive com os Estados Unidos, aumentaria ainda mais, colocando em risco a posição internacional do País (SENADO FEDERAL, 1997c).

O senador Suplicy chamou ainda a atenção a respeito da amplitude da agenda da ALCA, cuja pauta comportava ainda uma série de outros temas, entre eles, liberdade de comércio de serviços, regras comuns relativas a investimentos diretos estrangeiros, regras comuns para defesa da concorrência, regras para compras governamentais e proteção à propriedade intelectual. Suplicy criticou ainda o fato de Washington não incluir qualquer referência à livre circulação de pessoas e de trabalhadores no interior das Américas, ponto reiteradamente levantado pelo parlamentar em boa parte de seus discursos.

Ademais, julgamos válido, nesta oportunidade, destacar outras questões referentes à ALCA que foram também debatidas pelos senadores, embora com menor recorrência e ênfase. São eles: a) o reconhecimento de que o processo negociador da ALCA deveria contemplar não somente a discussão sobre temas comerciais, mas também assistenciais, como forma de oferecer aos países despreparados estímulos ou incentivos para que pudessem se ajustar à ALCA e promoverem seu desenvolvimento; b) a necessidade do governo dos EUA obter

de seu Congresso o mandato negociador ou autoridade legislativa para que pudesse fornecer maior consistência às suas propostas; c) a necessidade dos EUA, principalmente, repensar sua postura de manter Cuba fora das negociações em prol da formação da ALCA.

1.2 Considerações sobre a fase pré-negociadora

À luz da análise dos pronunciamentos selecionados por nossa pesquisa, julgamos procedente afirmar que os senadores não demonstraram indiferença ou apatia pelo tema ALCA, ao longo da fase preparatória do processo. Pelo contrário, vários deles manifestaram-se de forma atenta e interessada pela questão, notadamente a partir de 1997, ano em que o país veio a sediar a III Reunião Ministerial, na cidade de Belo Horizonte.

Embora as discussões ocorridas durante a fase pré-negociadora do acordo tenham se restringido, em larga medida, à formulação de procedimentos e princípios por meio dos quais as negociações formais deveriam orientar-se, o Senado não deixou de expressar seu interesse e preocupação quanto à questão. A constatada ausência e não previsão de instâncias ou mecanismos de participação parlamentares no interior do processo negociador, em sua fase preparatória, não desestimulou os senadores brasileiros de manifestarem interesse em monitorar os diálogos pela integração comercial do continente.

Dentre os discursos, conforme já assinalamos, não identificamos nenhuma demanda apresentada por parlamentares direcionada à destinação ou criação de um espaço institucional, por parte dos negociadores da ALCA, para que os parlamentares pudessem exercer alguma influência sobre o processo. Da mesma forma, não foram identificadas críticas contundentes à atuação do governo no âmbito do diálogo pela formação da ALCA. Constatamos apenas algumas poucas recomendações e alertas feitas pelos senadores da oposição às autoridades executivas nacionais, para que não viessem a aceitar os termos colocados, à época, pelos negociadores norte-americanos em referência à ALCA. De uma forma geral, pudemos evidenciar, por meio da leitura dos discursos, uma clara sintonia entre o pensamento dominante dos senadores e a posição oficial do Poder Executivo quanto ao tratamento mais adequado a ser dado ao assunto.

Exemplo dessa convergência de posições pode ser demonstrada no pronunciamento do senador opositor Eduardo Suplicy, ao fazer um registro positivo, no Plenário do Senado, da performance do governo brasileiro na III Reunião Ministerial de Belo Horizonte. Nessa oportunidade, o senador observou que

(...) como Senador da Oposição, sei reconhecer quando há aspectos positivos na ação do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A reunião relativa à eventual formação de uma Área de Livre Comércio das Américas, recém-concluída em Belo Horizonte, parece ter produzido bons resultados para o Brasil e os demais países do MERCOSUL. Pelo menos é o que sugerem os relatos a respeito da reunião, publicados em toda a imprensa nacional (SENADO FEDERAL, 1997d).

O senador ressalta também que a postura brasileira adotada em Belo Horizonte não é apenas respaldada pelo Parlamento, mas também por importantes segmentos sociais e econômicos da sociedade brasileira. Segundo Suplicy

As posições defendidas pelo Governo brasileiro, de cautela na condução do processo de entendimentos, de defesa de uma abordagem gradualista e de insistência na necessidade de que novas medidas de abertura venham acompanhadas de contrapartidas por parte dos nossos parceiros comerciais, receberam apoio do setor empresarial, dos trabalhadores – inclusive do próprio Vicente Paula da Silva, Presidente da CUT, que opinou no sentido do que aqui estou registrando – e da opinião pública em geral. Com muitos setores da economia ainda traumatizados pela abertura unilateral às importações, implementada por sucessivos governos brasileiros desde o final dos anos 80, e pelos efeitos adversos da significativa e persistente apreciação da taxa cambial, é natural que houvesse grande preocupação no País com os riscos associados a uma nova etapa de rápida abertura comercial, a ser realizada como resultado das negociações da ALCA (SENADO FEDERAL, 1997d).

Dessa forma, pode-se de fato constatar que, ao longo da fase preparatória, o apoio dado pelos senadores à política externa praticada pelo governo não consistiu em abdicar de seu interesse por buscar, ao seu próprio modo, acompanhar de forma atenta a evolução do processo. De forma prática, isso pôde ser evidenciado não somente pelo envio de uma Comissão Externa à III Reunião Ministerial, mas também pela viagem feita pelo senador Lúdio Coelho e por toda Seção Nacional da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL até Washington, com o objetivo de dialogar com as instâncias legislativas norte-americanas a respeito da implementação da ALCA.

Em suma, as críticas feitas pelos parlamentares à ALCA destinavam-se notadamente à forma com que o governo dos EUA almejava implementá-la, não

propriamente à ideia de se alcançar a integração comercial do continente ou ao modo como o governo brasileiro se comportava frente à questão. Ao demonstrarem suas inquietudes a respeito da ALCA, principalmente após a previsão da realização da III Reunião de Ministros no país, os senadores buscaram enfatizar, em especial, a necessidade de o Parlamento vir a acompanhar e a levantar informações sobre a evolução das tratativas, cujo desfecho futuro, na forma de um acordo, haveriam certamente de apreciar e deliberar, de acordo com a percepção dominante à época.

2. O lançamento das negociações e a discussão da agenda (1998 a 2002)

Com a realização da II Cúpula das Américas, no Chile, os 34 países participantes do processo de criação e construção da ALCA reiteraram seu interesse pela integração comercial do continente, e assim concordaram em lançar (e não necessariamente em iniciar) a fase propriamente negociadora do projeto, após efetuarem uma ampla e detalhada avaliação de todas as suas disposições. De um modo geral, operou-se, nessa oportunidade, a consolidação – e não modificação – dos pontos já previamente acordados nas reuniões anteriores, não apenas com relação a temas de ordem comercial, mas também nas esferas educacional, política, financeira, judicial, energética, saúde, tecnológica, ambiental e de infraestrutura, dentre outros.

A Declaração Final da II Cúpula, apesar de salientar a importância dos pontos supracitados – sobretudo da educação – nos esforços para se alcançar o desenvolvimento político, social, cultural e econômico dos povos americanos, não previu a criação de nenhuma política assistencial mais robusta, sendo somente evocada nesse aspecto a participação de alguns organismos internacionais – como o BID, a OEA e a Cepal – para fornecer apoio técnico e financeiro em favor dos países mais desfavorecidos. Consolidava-se na ocasião a ideia de uma ALCA a ser empreendida com esforços de cada uma das nações do continente, cabendo notadamente aos seus governos a responsabilidade por torná-la factível com medidas a serem implementadas em seus respectivos planos domésticos. Ademais, fora anunciada pela Declaração Final a manutenção do prazo-limite para a conclusão das negociações, ou seja, previa-se o desfecho do processo negociador no mais tardar até 2005. Em contrapartida, o Plano de Ação da referida Cúpula estipulou a consecução de progressos concretos nas negociações até o ano 2000, em que se esperava o estabelecimento de medidas específicas de facilitação de negócios a serem adotadas até o final do século.

Ressalta-se, por outro lado, que o governo de Bill Clinton não havia conseguido até então a aprovação do *fast-track*, em uma clara demonstração da resistência do Congresso dos EUA em apoiar as ações de seu presidente no âmbito das negociações sobre a ALCA. Os congressistas temiam que determinados setores comerciais norte-americanos, como o agrícola, por exemplo, pudessem vir a sofrer sérios prejuízos com a concorrência de produtos mais competitivos oriundos dos demais países americanos. Desse modo, na ocasião da II Cúpula, o presidente Clinton, sem o respaldo dos congressistas de seu país, encontrava-se em uma posição fragilizada para reivindicar a aceleração da implementação da ALCA.

Não obstante, uma vez colocada em marcha as negociações formais e estabelecidas as condições para sua realização, o processo pela formação da ALCA passava a assumir feições cada vez mais consistentes. Na V Reunião de Ministros, ocorrida na cidade canadense de Toronto em novembro de 1999, operou-se uma verificação da estrutura institucional desse processo, ocasião em que foram consolidados os nove grupos negociadores já previamente instituídos, e também de algumas instâncias não negociadoras, ou seja, o Grupo Consultivo sobre Economias Menores, o Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil e o Comitê Conjunto de Especialistas do Governo e do Setor Privado em Comércio Eletrônico, além da Secretaria administrativa localizada em Miami.

Entretantes, a V Reunião Ministerial revelou também a distância entre os responsáveis pela condução das negociações e dos representantes dos segmentos sociais dos países americanos, como os sindicatos e outras organizações não governamentais. O Comitê de Representantes Governamentais sobre a Participação da Sociedade Civil (CRG), instância responsável por promover a interação entre as duas esferas, revelava-se insuficiente como instrumento a partir do qual entidades do meio civil das Américas pudessem exercer alguma influência sobre o processo negociador. Primeiro, em função dos debates promovidos pelo referido Comitê não exercerem um significativo impacto nas decisões das instâncias negociadoras. Segundo, pelo fato das contribuições ou críticas destinadas ao processo só poderem ser encaminhadas mediante mensagem escrita, direcionada ao Comitê de Representantes. Tais medidas deram origem a questionamentos mais contundentes sobre a transparência do processo, a destacar ainda o fato de que os trabalhos elaborados pelos grupos negociadores, por exemplo, ainda não haviam sido disponibilizados ao público.

Em parte devido a pressões oriundas não somente de segmentos sociais, mas também de grupos parlamentares americanos, em prol de uma maior visibilidade

a ser conferida pelo processo negociador, os ministros presentes na VI Reunião concordaram em tornar pública a minuta do tratado constitutivo da ALCA. Vigevani e Mariano salientam ainda que, em Buenos Aires, houve uma intensa discussão acerca da possibilidade de se antecipar da instalação da ALCA já em 2003, questão que já havia sido também levantada, segundo os autores, na Cúpula de Santiago, de modo informal. Autoridades chilenas presentes na capital argentina, com o apoio dos EUA e do Canadá, cogitaram a implementação das decisões já acertadas e já apoiadas pela unanimidade dos países. Contudo a ideia não prosperou, em função da prevalência do princípio do *single undertaking* entre os países restantes, que condicionava a execução das medidas acordadas à consecução de um acordo sobre todos os pontos de divergência (VIGEVANI E MARIANO, 2003: 55).

Duas semanas após o desfecho da VI Reunião, ainda no mês de abril de 2001, foi realizada em Québec, Canadá, a III Cúpula das Américas. O Plano de Ação, de modo análogo ao produzido pela II Cúpula, reafirmou os princípios orientadores das negociações relativas ao comércio e tratou também de um leque variado de temas. São eles: estabilidade democrática no continente; gestão governamental; mídia e comunicação; corrupção; direitos humanos; segurança; telecomunicações; transportes; meio ambiente; migração; ciência e tecnologia e educação. Com relação à transparência do processo, fora respaldada a decisão tomada em âmbito ministerial acerca da divulgação da minuta da ALCA, o que veio de fato a ocorrer com a publicação do referido documento na página eletrônica oficial da ALCA, em 3 de julho de 2001. Os pontos da minuta nos quais não havia sido alcançada uma resolução pelos negociadores foram colocados entre colchetes. Houve também concordância, em nível intergovernamental, a respeito da delimitação dos prazos para se concluir as negociações.

Contudo, apesar de alcançado o consenso com relação aos prazos e quanto à legitimidade do processo, a percepção cada vez mais clara da resistência, principalmente norte-americana, em negociar determinados pontos desfavoráveis aos seus interesses, não deixou de provocar reações de cautela – e até mesmo de inconformidade – em algumas autoridades governamentais presentes na III Cúpula. Na ocasião do pronunciamento de abertura desse evento, o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que a ALCA seria bem-vinda

- I. se efetivamente fosse o caminho para regras compartilhadas sobre anti-dumping;
- II. se reduzisse as barreiras não tarifárias;
- III. se evitasse a distorção protecionista das boas regras sanitárias;

- IV. se, ao proteger a propriedade intelectual, promovesse ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos;
- V. se fosse além da Rodada Uruguai e corrigisse as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2001).

O presidente acrescentou ainda que, caso a ALCA não atendesse a tais pontos, seria não somente irrelevante, como, “na pior das hipóteses, indesejável”. Para reforçar sua preocupação, Cardoso citou o protesto movido naquela ocasião pela população canadense, nas ruas de Québec, que manifestava sua oposição ao acordo.

Na Cúpula canadense, pôde-se constatar uma significativa mudança na postura da política externa brasileira com relação à ALCA, até então marcadamente preocupada em protelar, mediante conflitos ou pela defesa de certos princípios negociadores, a consumação de uma negociação que julgavam, em grande medida, danosa e inevitável. Em Québec, foram apresentadas pelo presidente Cardoso as condições para que a ALCA pudesse de fato vir a se tornar uma realidade, dentro do quadro de inevitabilidade de sua instalação que se presumia à época⁵. Assim, o governo brasileiro passou a dedicar sua atenção mais a discutir as condições negociadoras por meio das quais a ALCA deveria ser de fato implementada, do que simplesmente se debruçar sobre o melhor prazo a ser definido para se concluir as negociações.

Dois fatores podem ser elencados como majoritariamente responsáveis pela mudança de postura da política externa brasileira. O primeiro pôde ser evidenciada pelo fato de grande parte do empresariado brasileiro perceber que inexistem prejuízos exclusivamente unilaterais em negociações multilaterais. Vários setores produtivos do país só teriam a ganhar com uma efetiva redução de barreiras tarifárias e não tarifárias por parte dos EUA. A resistência desses setores nacionais veio a diminuir também após perceberem que a redução das tarifas de importação, por parte do Brasil, poderia vir a beneficiá-los não apenas com a diminuição do custo da compra de insumos importados, mas também com o estabelecimento de possíveis políticas governamentais voltadas à promoção do alívio tributário, do crédito subsidiado ou de estímulos à modernização. No que tange ao segundo fator, pode-se também afirmar que o impasse observado em outras negociações multilaterais (como as do GATT/OMC, do MERCOSUL, do MERCOSUL com a UE e do MERCOSUL com a ALADI) aumentaram o peso em relevância das negociações para a ALCA, cujo processo ainda se encontrava em andamento.

Afora as considerações acima mencionadas, cabe também salientar algumas medidas adotadas pelos EUA que vieram a reduzir sobremaneira as expectativas pela consecução de um acordo em prol do livre comércio no continente. Trata-se de duas atitudes unilaterais tomadas pelos norte-americanos logo no primeiro semestre de 2002. A primeira atitude consistiu na aprovação da *Farm Security and Rural Investment Act* – mais conhecida como *Farm Bill* – em maio de 2002, cuja entrada em vigor estava prevista para setembro do mesmo ano. Por intermédio dessa lei, o governo norte-americano dava continuidade à sua tradicional política de subsidiar e apoiar internamente seus produtores agrícolas, disponibilizando para esse setor recursos da ordem de US\$ 190 bilhões, ao longo de dez anos. A segunda atitude deu-se com a elevação das tarifas de importações sobre produtos siderúrgicos brasileiros, fato que veio a ocasionar não somente certo desgaste nas relações comerciais bilaterais, mas também reforçar as críticas oriundas de determinados segmentos sociais e políticos brasileiros contrários à formação da Alca⁶.

Por fim, ao longo do segundo semestre de 2002, outros fatores também contribuíram para tornar menos críveis a possibilidade da ALCA vir de fato a se concretizar. Referimo-nos à vitória alcançada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais brasileiras de 2002, que à época assumia publicamente, em sintonia com seus aliados políticos, sindicais e empresariais, sua clara oposição à integração comercial proposta pelos EUA. Tal constatação e suas possíveis implicações futuras não passaram despercebidas por Washington, frente principalmente ao fato de que caberia ao Brasil e aos EUA, segundo acordado em reuniões anteriores, a tarefa de co-presidirem o processo negociador da ALCA em sua etapa final, ou seja, entre novembro de 2002 até janeiro de 2005.

2.1 O comportamento dos senadores em análise

Uma vez inaugurada a fase negociadora da ALCA pela Cúpula de Santiago, as discussões sobre a adesão do Brasil ao projeto defendido pelos EUA tornaram-se paulatinamente cada vez mais densas e frequentes, não apenas no interior dos foros políticos nacionais e internacionais, mas também entre os vários segmentos sociais e econômicos do país. No Senado Federal, entre abril de 1998 e outubro de 2002, pudemos verificar que, diferentemente da fase preparatória, não foi constatada a existência de um posicionamento hegemônico entre os senadores com relação à ALCA. Se anteriormente os senadores se dispuseram a analisar a proposta da ALCA sem, no entanto, criticá-la abertamente ou repudiá-la de antemão, nessa segunda fase se observa algo diferente, com a constatação de várias manifestações

contrárias à iniciativa. Com isso, a implementação do projeto deixava de ser encarada predominantemente pelos senadores, à luz de seus pronunciamentos, como algo iminente ou inevitável, dadas as crescentes suspeitas lançadas sobre o escopo da proposta, após a fase preparatória.

Com relação a esse aspecto, pudemos constatar que a posição dos senadores a respeito da conveniência de se criar ou não a ALCA fora grandemente afetada pela imbricação do tema com duas outras questões em especial. A primeira consistiu na verificação de uma série de contradições no plano comercial interamericano, a partir do ano de 2001. Por exemplo, ao mesmo tempo em que as negociações em prol da formação da ALCA avançavam, o Canadá e os EUA não hesitavam em adotar, respectivamente, medidas retaliativas e protecionistas contra produtos brasileiros. Quanto ao segundo fator, chamou a atenção da Casa Legislativa as dificuldades experimentadas pelo MERCOSUL a partir do ano de 1999, cujo agravamento se esperava acentuar drasticamente, na opinião de boa parte de seus membros, caso a ALCA viesse a ser de fato estabelecida. Ademais, debateu-se também no Senado, com alguma ênfase, a questão sobre a definição dos prazos a serem respeitados para se consumir as negociações.

Embora as políticas protecionistas e de restrição ao comércio adotadas por países ricos tenham sido frequentemente debatidas pelos senadores, principalmente ao abordarem a ALCA, houve momentos em que tais debates se adensaram, por força de acontecimentos de grande repercussão internacional. Além do embargo canadense à carne brasileira, outras medidas de considerável repercussão, desta vez tomadas pelos EUA, vieram a estimular uma série de manifestações entre os senadores.

Uma delas tratou da aplicação de sanções contra a importação de determinados produtos siderúrgicos nacionais, em fevereiro de 2002. Ao sobretaxá-los, os EUA deixavam claro sua intenção em limitar o acesso do aço estrangeiro em seu mercado, a favorecer assim sua própria produção. Não obstante a medida houvesse sido aplicada em fevereiro de 2002, sua tramitação no Congresso norte-americano havia sido iniciada ao final de 2000, na Comissão de Comércio Exterior do Governo americano, fundamentadas em reivindicações provenientes da indústria siderúrgica localizada naquele País. Atento à tramitação da medida aos possíveis desdobramentos que sua aprovação poderia acarretar aos interesses brasileiros, o senador Ricardo Santos (PSDB-ES), em dezembro de 2001, apresentou e obteve a aprovação de uma Moção, na forma de um Requerimento, a ser enviada ao Governo e ao Congresso dos EUA, manifestando a preocupação do Senado quanto ao tratamento dado ao assunto pelas autoridades norte-americanas.

Alguns meses depois, na ocasião em que se manifestou sobre a decisão dos EUA pela aplicação das sanções, o senador Ricardo Santos fez referência à Moção supracitada, bem como às advertências por ela colocadas. Nesse documento, o parlamentar evidenciou

(...) a contradição do discurso liberalizante de lideranças daquele país sobre a necessidade de flexibilizarmos o fluxo de comércio entre as nações e a permanência de práticas protecionistas sempre que setores internos em desvantagem comparativa sofressem mais fortemente a concorrência internacional (...) (SENADO FEDERAL, 2002).

Assim, ao apontar a ambiguidade demonstrada pelos EUA, Ricardo Santos não deixou de enfatizar que as referidas medidas protecionistas certamente teriam consequências políticas negativas para o encaminhamento das gestões que visavam à conformação da ALCA, dada a indisposição norte-americana em rever sua histórica postura protecionista⁷.

O senador Paulo Artung (PSB-ES), também representante do estado do Espírito Santo, revelou da mesma forma sua preocupação quanto à decisão pela aplicação das restrições ao aço, sobretudo pelos reflexos negativos que tal decisão poderia acarretar principalmente à economia capixaba, na qual a siderurgia desempenha um papel relevante. Assim, conforme o congressista:

No Espírito Santo, o comércio de aço contribui decisivamente para sua sustentação econômica. Ali está instalada a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), responsável por 20% da produção mundial de placas de aço. Abalos na produção e refluxos de exportação trarão consequências não só econômicas, mas também sociais, agravando ainda mais o atual quadro político e administrativo em meu Estado (SENADO FEDERAL, 2002).

Após discorrer em detalhes sobre o impacto a ser gerado pelas restrições impostas pelos EUA, não apenas no cenário nacional, mas também no plano internacional, o senador Hartung, ao término de seu discurso, não apenas convocou os parlamentares a debaterem o assunto, como também previu que o episódio não poderia ser ignorado pelo processo negociador da ALCA. Assim, nas palavras do senador,

(...) é preciso que o Congresso americano e o Presidente George W. Bush saibam que o Congresso Nacional reagirá contra qualquer restrição adicional

à exportação do aço brasileiro. Os esforços até então realizados em prol de uma possível integração econômica continental estarão seriamente ameaçados. Se o protecionismo for a tônica, haverá mudanças em nossa disposição de negociar a criação da ALCA (SENADO FEDERAL, 2002).

Paulo Hartung julgava que, da mesma forma que o Congresso dos EUA havia imposto limites para as negociações do seu Presidente, o Congresso Nacional, em apoio à posição do Governo, não aceitaria um acordo no qual só o Brasil viesse a ceder. Não se poderia aceitar a conformação de uma iniciativa de integração regional que viesse a comportar, contraditoriamente, distorções ou entraves colocados ao próprio comércio entre seus membros.

Ademais, a atuação do governo no tratamento dessa questão não encontrou oposição ou resistências mais firmes no Senado, uma vez que o governo brasileiro havia respondido prontamente às sanções, ao requerer não somente um maior equilíbrio das autoridades americanas, como também anunciando o encaminhamento de recurso à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em se tratando das dificuldades vividas pelo MERCOSUL em meio às negociações acerca da ALCA, pôde-se também verificar, no Senado, uma preocupação cada vez mais acentuada no que dizia respeito à integridade ou mesmo quanto ao futuro do MERCOSUL. Após uma fase de excepcional aumento do comércio intrazonal, que elevou-se de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997 (CERVO e BUENO, 2002: 484), a integração do Cone Sul, impactada pela sucessão de crises financeiras na Ásia e também pela moratória russa anunciada em agosto de 1998, sofreu uma inflexão entre o período posterior a 1998 até meados de 2001. A desvalorização da moeda brasileira ocorrida a partir de janeiro de 1999, somada ao regime de paridade do peso com relação ao dólar, estabelecido pelo governo argentino, vieram a ocasionar distorções no comércio entre os dois países, a gerar conseqüentemente graves contenciosos comerciais bilaterais. A dificuldade em se alcançar uma solução a tais impasses veio a revelar, à época, a pouca capacidade do bloco em equacionar os problemas existentes em seu interior, bem como de concertar ações e atuar conjuntamente em prol da consecução de objetivos comuns.

Contudo, de uma forma quase unânime⁸, o Senado manteve sua posição, a exemplo da fase preparatória, de atribuir ao MERCOSUL um papel-chave nos esforços pela integração e fortalecimento dos laços comerciais dos países sul-americanos, com vistas ao seu desenvolvimento comum. Segundo o senador Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR):

(...) o Brasil, como a economia mais forte da região, deve servir de catalisador para que o MERCOSUL se transforme tão rápido quanto possível num mercado de integração de toda a América do Sul. A investida dos países do MERCOSUL no sentido de fortalecer seu bloco, seja entre os atuais quatro membros efetivos, seja pela conclusão da integração da Bolívia e do Chile, seja pela integração dos demais parceiros sul-americanos, é, certamente, a melhor estratégia para se criar um mercado suficientemente forte para o desenvolvimento socioeconômico das populações envolvidas (SENADO FEDERAL, 1999).

No que tange às dificuldades apresentadas pelo MERCOSUL à época, cujo agravamento se cogitava com a conformação da ALCA, pôde-se constatar várias manifestações entre os senadores quanto à necessidade de se reerguer e robustecer o bloco sub-regional. Prevaleceu o entendimento entre os senadores, constatado desde a fase preparatória, de que a consolidação da integração do Cone Sul se colocava como uma etapa necessária a ser concluída em direção à integração continental.

Manifestações mais duras feitas a respeito da nocividade da ALCA para o MERCOSUL foram levantadas por Roberto Requião (PMDB-PR), ferrenho crítico da gestão Cardoso e da própria ALCA, à época. Na oportunidade em que apresentou e solicitou a aprovação, no Plenário do Senado, de uma Moção de apoio⁹ ao povo e ao governo da Argentina, em função da grave crise social, política e econômica vivida por esse país em 2002, Roberto Requião responsabilizou em especial o Tesouro norte-americano e o Fundo Monetário Internacional (FMI) pela complexa situação vivida pelo principal parceiro do Brasil no MERCOSUL, cujo agravamento, em sua opinião, convinha aos interesses de Washington. Para o senador,

(...) a atual conjuntura política e econômica argentina interessa aos Estados Unidos da América, pois o fracasso da democracia na Argentina, não importa a que custo, inclusive de prováveis vítimas inocentes no caso de uma revolta social que ponha o povo em conflito com as instituições democráticas, contribuirá, em definitivo, para a desmontagem do MERCOSUL, ao mesmo tempo em que facilitará a negociação para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA.

Desse modo, na qualidade não só de senador, mas também de membro da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, Requião requeria a solidariedade do governo brasileiro e do Congresso Nacional brasileiro para que se mantivessem

alerta sobre as duras consequências que o agravamento da crise argentina poderia causar ao país. Entre elas, segundo o senador, a desagregação do MERCOSUL e a imposição da ALCA.

Entretantes, outro ponto também abordado nos pronunciamentos sobre a conveniência ou não de se criar a ALCA consistiu no debate sobre as datas ou prazos a serem respeitados com vistas à operacionalização do projeto. A proximidade com o ano de 2005 e a expectativa criada em torno da conclusão das negociações do projeto até essa data – ou mesmo antes – causou apreensão em alguns senadores, dada a complexidade do assunto e a necessidade de se analisá-lo de forma mais aprofundada e cautelosa.

Em uma das oportunidades em que atendeu a uma convocação do Senado, o Ministro Celso Lafer foi interpelado pelos senadores para que manifestasse sua posição quanto à possibilidade, aventada em caráter não oficial notadamente a partir de 2001, das negociações sobre a ALCA serem consumadas antes de 2005. Sobre este ponto, o Ministro assim respondeu:

Quero assumir aqui, perante todos, o meu compromisso de, firmemente, resistir a qualquer antecipação das datas de conclusão da ALCA, porque creio que, nesse sentido, estou defendendo o melhor do interesse nacional, um espaço de tempo de que todos necessitamos para nos situarmos diante desses problemas e dos seus desafios (SENADO FEDERAL, 2001a).

Nessa oportunidade, o senador Pedro Simon (PMDB-RS) fez questão de também explicitar ao Ministro Lafer o entendimento dominante do Senado a respeito da hipótese da aceleração dos prazos, ao declamar que o Senado era radicalmente contra o funcionamento imediato da ALCA.

2.2 Considerações sobre o período em referência

Com base no levantamento¹⁰ e na análise dos discursos promovidos pelos senadores, entre o desfecho da II Cúpula às vésperas da VII Reunião Ministerial, podemos novamente afirmar que a inexistência de órgãos parlamentares nos respectivos foros negociadores oficiais da ALCA, bem como da não participação oficial de representantes do Legislativo entre os negociadores brasileiros, não se traduziu em um desinteresse por parte dos senadores nacionais pela proposta veiculada pela ALCA. Ao contrário, pôde-se constatar que o adensamento das negociações, somado com a expectativa de sua conclusão no ano de 2005, fomentaram no Senado

reações de inconformidade não apenas com relação ao projeto em si, mas também com relação ao papel exercido até então pelo Congresso Nacional no plano da política externa, particularmente de comércio exterior.

Com relação a esse último ponto, o senador Roberto Requião (PMDB-PR), ao abordar o desequilíbrio existente no que tange à distribuição de poderes em matéria de política externa no Brasil, enfatizou também a necessidade de se empreender mudanças na estrutura decisória em política externa de corte comercial no país, no sentido de torná-la mais sensível aos interesses da população. De acordo com Requião,

O grande problema da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em matéria de ação externa do Estado consiste em equilibrar a necessária e primordial condução da política exterior do Governo – que exige unidade, rapidez e energia – com a participação e influência do Parlamento, caixa de ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional em suas diversas manifestações, tendências e matizes (SENADO FEDERAL, 2001b).

Dando continuidade ao seu pronunciamento, o referido senador defendeu também a tese de que não é possível produzir qualquer política exterior democrática, realmente nacional e participativa, sem a ação e a intervenção parlamentar em seu planejamento, na execução e no controle dessa política. Acrescentou também, em um tom menos ameno, que a agenda do comércio mundial apresentada, à época, não poderia “transformar o Congresso Nacional brasileiro num mero fantoche, homologador de acordos comerciais decididos na esfera do Executivo” (SENADO FEDERAL, 2001b).

Ademais, as Comissões do Senado Federal, sobretudo a de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), buscaram, por meio de seus mecanismos previstos constitucional e regimentalmente, influenciar o curso das negociações entabuladas pelo governo, com a convocação, em algumas oportunidades, de autoridades do Poder Executivo em Plenário. Nessas ocasiões, o Senado primou por questionar e ao mesmo tempo informar aos Ministros como a sua atuação era avaliada pela Casa, conforme pudemos ilustrar na ocasião em que Celso Lafer foi interpelado pelos senadores, na data de 13 de março de 2001, sobre a possibilidade de se antecipar a conclusão das negociações para antes de 2005.

Com relação à fase preparatória, pôde-se verificar a permanência de um alinhamento dominante entre as posições do Executivo e do Legislativo, sobretudo até a ocorrência da III Cúpula, conforme já salientamos. Nessa ocasião, a postura do presidente Cardoso, ao estipular as condições a serem respeitadas para que o Brasil integrasse à ALCA, foi vista de forma muito positiva pelos congressistas.

Nas palavras ilustrativas do senador Hugo Napoleão,

(...) é indispensável dizer que o Presidente Fernando Henrique Cardoso foi extremamente feliz e elogiado por todos os Parlamentares de todos os partidos presentes, sem exceção, pela firmeza que demonstrou sobre a posição brasileira, quer dizer, se a ALCA for boa, estaremos com ela, não abrimos mão do MERCOSUL. Foi muito aplaudido o Presidente, sequencialmente aplaudido pelo auditório composto, como dito, por 34 Chefes de Governo de Estado (SENADO FEDERAL, 2001c).

Contudo, a partir do segundo semestre de 2001, pôde-se constatar uma prevalência das críticas sobre os elogios à atuação do governo no plano negociador da ALCA, e também ao mérito do projeto em si. As medidas de restrição ao comércio adotadas pelos EUA e pelo Canadá à importação de produtos brasileiros, bem como o recrudescimento das políticas protecionistas implementadas por aquele país, principalmente com o lançamento da *Farm Bill*, lançaram suspeitas sobre as reais intenções dos países desenvolvidos do continente ao insistirem na materialização do projeto. A pressão exercida notadamente pelos norte-americanos em assegurar a conclusão das negociações até o ano de 2005, previsão que vinha sendo reiterada pelo Brasil nas três cúpulas presidenciais ocorridas desde 1994, mobilizaram alguns senadores a adotarem determinadas medidas, principalmente a partir de 2001, com vistas a evitar a possível conformação de uma iniciativa de integração tida como prejudicial aos interesses nacionais.

Em resumo, a apreensão demonstrada pelos senadores foi sobremaneira estimulada pela expectativa da criação de uma área de livre comércio interamericana que viesse a demonstrar, contraditória e abertamente, conviência com a adoção de políticas protecionistas e de demais medidas prejudiciais aos interesses dos países menos favorecidos do bloco. A insistência na obediência dos prazos estabelecidos, bem como de uma possível antecipação da conformação da iniciativa, vieram a açular também uma postura de temor ou mesmo de rechaço com relação à questão, a revelar assim uma propensão cada vez mais clara, por boa parte do Senado Federal, a resistir duramente à proposta.

Considerações finais

A tomar como referência o comportamento dos senadores frente às negociações relativas à ALCA, ao longo do período compreendido entre 1994 e 2002,

pudemos observar que o interesse parlamentar por política externa, circunscrita às negociações de acordos de integração regional, torna-se claro quando constatada uma maior imbricação entre o campo da política externa e o da política doméstica do país. A complexidade e a magnitude do projeto em torno da criação da ALCA não deixaram de ser percebidas por parte do Congresso Nacional, cuja atenção foi sendo instigada a partir do momento em que as tratativas para a integração do continente ganhavam gradativamente maior expressão e repercussão junto à população. Nesse contexto, pôde-se constatar também o interesse parlamentar em aumentar seu poder de influência sobre a atuação das instâncias executivas partícipes das arenas negociadoras da ALCA, demonstrado com a convocação de autoridades ministeriais, elaboração de moções, reivindicações por maior espaço participativo nos foros negociadores do projeto e protestos pela ampliação do papel do parlamento em matéria de política externa. Assim, em face de tais exemplos, pode-se afirmar que o Parlamento, em especial o Senado Federal, está longe de se comportar de maneira indiferente ou negligente frente às questões internacionais, não se limitando a cumprir somente suas atribuições constitucionais de aprovar ou não tratados e acordos internacionais já negociados previamente pelo Poder Executivo. Entrementes, outro fator que merece ser ressaltado foi a preocupação, por parte dos senadores, em preservar a integridade do MERCOSUL e reforçar o discurso em favor do aprofundamento da integração sub-regional, em clara obediência às opções preferenciais do Brasil no campo da integração regional, expressos no Parágrafo Único do Artigo Quarto da Constituição Federal¹¹.

Por fim, pode-se afirmar que o Senado não se descuidou, à luz da atuação de seus membros, em exercer o seu papel representativo junto à sociedade brasileira ao se dispor a analisar proativamente o escopo e os possíveis prejuízos que a implantação da ALCA poderia acarretar não somente ao Brasil, mas também aos seus vizinhos. Dessa forma, ao serem percebidos de antemão os efeitos colaterais comportados pela iniciativa, os senadores foram paulatinamente posicionando-se contra sua materialização, colaborando assim para evitar, à maneira da recomendação de Maquiavel destacada por nós, o agravamento de um malefício por tê-lo diagnosticado e eliminado a tempo.

Notas:

* Este trabalho é uma versão adaptada da Dissertação de Mestrado “O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Posicionamento dos senadores frente às negociações para a formação da ALCA (1994-2005)”, defendida pelo autor no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília (UnB), em março de 2011, sob a orientação da professora Albene Míriam Ferreira Menezes.

¹ Conforme estipulado pela Declaração da III Reunião de Ministros de Comércio das Américas, ocorrida na cidade de Belo Horizonte, em maio de 1997.

² Pronunciamentos levantados (ano/ quantidade): 1994/0; 1995/1; 1996/1; 1997/23; 1998/4 (até o mês de abril). Todos os discursos foram identificados a partir da detecção das seguintes palavras-chave em seus respectivos conteúdos: “Alca”, “área de livre comércio das américas”, “integração continental” e “integração hemisférica”.

³ Vale destacar que não houve sequer um pronunciamento em que pelo menos uma dessas quatro preocupações não tivesse sido levantada.

⁴ O PT constituiu-se em um partido de oposição durante os dois mandatos do presidente FHC. Ver respectivamente os Boletins do DIAP nº 10, de outubro de 1994, e o nº 98, de outubro de 1998.

⁵ A propósito da presumida inevitabilidade da instalação da ALCA, Paulo Nogueira Batista Júnior afirma que “o interessante nessa maneira de argumentar é que ela explora habilmente uma vulnerabilidade bem característica da psicologia brasileira: o pânico de ficar isolado”. Contudo o autor considera que esta linha de argumentação, embora seja política e psicologicamente eficaz, não resiste a um mínimo de reflexão. Ver BATISTA JÚNIOR, Paulo N. “A ALCA e o Brasil”. In: Estudos Avançados. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, vol.17, nº 48, Mai/Ago de 2003, p. 267-293.

⁶ Ver ALBUQUERQUE, José A. G. “A ALCA na Política Externa Brasileira”. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do. SANCHEZ, Michelle R (orgs.). O Brasil e a ALCA. Os desafios da Integração. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2003, p. 58.

⁷ Vale destacar que essa contradição observada se constituiu no principal questionamento feito pelos senadores ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Sérgio Silva do Amaral, na ocasião em que foi convocado no Plenário do Senado, no dia 16 de abril de 2002, para fornecer esclarecimentos sobre a posição do governo a respeito do assunto.

⁸ Identificamos somente um pronunciamento em que foram tecidas críticas à participação do Brasil no MERCOSUL. Trata-se do discurso do senador Gerson Camata (PMDB-ES), realizado em 07 de dezembro de 2001 no Plenário do Senado.

⁹ Ver Requerimento nº 223, de 26 de abril de 2002, de autoria do senador Roberto Requião.

¹⁰ Pronunciamentos levantados (ano/ quantidade): 1998/2 (a partir do mês de maio); 1999/2; 2000/6; 2001/60; 2002/28.

¹¹ Segundo o referido Parágrafo, “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” BRASIL. CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Senado Federal, 1999, p. 5.

Referências

BARBOSA, A. J. O Parlamento e a Política Externa Brasileira (1961–1967). Tese de doutorado em História na Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

- BRASIL. CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Senado Federal, 1999.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.
- CASTRO NEVES, João Augusto de. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (Org.). Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas, v.2. pp. 365-387. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- _____. “O papel do legislativo nas negociações do MERCOSUL e da ALCA”. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, janeiro/junho 2003, p. 103-138.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora da UnB/IBRI, 2002.
- CESAR, Susan E. M. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira (1985-2002). Dissertação apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2002.
- DRUMMOND, Maria Claudia. A Democracia Desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração. Tese apresentada ao Departamento de História da Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- LIMA, Maria Regina Soares de. SANTOS, Fabiano. Brazilian Congress and Foreign Trade Policy. Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1998.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2003.
- MENEZES, Albene M. et al. 20 anos da SECEX. 200 anos de comércio exterior. A história da SECEX e o comércio exterior brasileiro após a abertura dos portos. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2010.
- MILNER, Helen. Interests, institutions and information: domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- OLIVEIRA, Rodrigo R. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira. Posicionamento dos senadores frente às negociações para a formação da ALCA (1994-2005). Dissertação de Mestrado em História Social apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília. Brasília, 2011.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Brasília: Casa Civil. Secretaria de Administração. Diretoria de Gestão de Pessoas. Coordenação – Geral de Documentação e Informação. Coordenação de Biblioteca, 20 de abril de 2001.

- PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games”. In: *International Organization*, 42(1), Autumn, p. 427-460, 1988.
- SARAIVA, José Flávio S. (org). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional européia do século XIX à globalização*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- SENADO FEDERAL. *Notas Taquigráficas*. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 09 de abril de 1997a.
- _____. *Notas Taquigráficas*. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 15 de maio de 1997b.
- _____. *Notas Taquigráficas*. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 16 de outubro de 1997c.
- _____. *Notas Taquigráficas*. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 22 de maio de 1997d.
- _____. *Notas Taquigráficas*. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 16 de abril de 1999.
- _____. *Notas Taquigráficas*. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 13 de março de 2001a.
- _____. *Notas Taquigráficas*. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 14 de dezembro de 2001b.
- _____. *Notas Taquigráficas*. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 14 de maio de 2001c.
- _____. *Notas Taquigráficas*. Brasília: Secretaria de Taquigrafia, 05 de março de 2002.
- VAZ, Alcides C. *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do MERCOSUL*. Brasília: IBRI, 2002.
- VIGEVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo P. Alca. *O gigante e os anões*. São Paulo: Editora Senac, 2003.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. “A ALCA e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul”. In: *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, vol. 29, n. 3, p. 127-146, nov. 2001.
- WALTZ, Kenneth N. *Theory of International politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

Resumo

Este artigo analisa o comportamento do Senado Federal frente às negociações referentes à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) com o objetivo de avaliar os termos do interesse parlamentar pela política externa nacional, circunscritos às nego-

ciações relativas a acordos de integração regional. A metodologia de abordagem do tema se orienta pela tentativa de oferecer respostas aos seguintes questionamentos: quais seriam os fatores catalisadores do interesse parlamentar pelo processo decisório da política externa brasileira e como tais fatores influenciariam a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no tratamento de questões externas.

Palavras-chave: Senadores; ALCA; Política externa

Abstract

This article discusses the behavior of the Federal Senate regarding negotiations forward Free Trade Area of the Americas (FTAA) with the goal of evaluating the terms of parliamentary interest by national foreign policy, restricted to negotiations on regional integration agreements. The theme approach methodology is based on trying to answer the following questions: what are the catalysts factors of the parliamentary interest by Brazilian foreign policy decision-making process and how these factors influence the relationship between the legislative and executive functions in the treatment of external issues.

Key words: Senators, FTAA, Foreign policy

Resumen

En este artículo se describe el comportamiento del Senado Federal sobre las negociaciones relativas a la Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de evaluar las condiciones del interés parlamentario por la política exterior nacional, restringida a las negociaciones sobre acuerdos de integración regional. La metodología del enfoque del tema intenta ofrecer respuestas a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los factores catalizadores del interés parlamentario por el proceso de toma de decisiones de la política exterior brasileña y cómo estos factores influyen en la relación entre las funciones legislativas y ejecutivas en el tratamiento de cuestiones externas.

Palabras clave: Senadores; ALCA; Política exterior

Ana Paula Rossetto Silva
*Graduação em Relações Internacionais
pelo Centro Universitário Fundação Lu-
siada. Mestranda em Relações Internaci-
onais na Universidade de Brasília.*

***O combate ao
narcotráfico na América
do Sul no pós-guerra fria:
Um estudo das relações
Estados Unidos – Brasil
de 1993 a 2008***

Introdução

A partir dos anos 70, o consumo de substâncias psicotrópicas aumentou significativamente, sobretudo em países europeus e nos Estados Unidos. Como reflexo do crescimento da demanda por drogas, principalmente da cocaína, os países da região andina (Bolívia, Peru e Colômbia) aumentaram a produção de folha de coca e pasta base. Os países do continente americano consolidaram desde então e paulatinamente suas posições na nascente estrutura do narcotráfico. Enquanto Bolívia, Peru e Colômbia se firmaram como países produtores da droga, os Estados Unidos se apresentaram como o maior consumidor das drogas psicotrópicas produzidas por esses países. O Brasil, por sua vez, se envolveu no comércio internacional de drogas fruto de sua condição de país de trânsito da produção de cocaína dos países andinos, com a função de garantir o escoamento dessa droga para a Europa e os Estados Unidos.

O crescente consumo de drogas nos Estados Unidos levou o governo norte-americano a tomar medidas que procuravam incidir diretamente na origem do problema, considerado como proveniente do exterior. A política externa norte-americana se voltou inicialmente para a questão do tráfico de drogas principalmente na região andina, fornecedora de grande parte das substâncias ilícitas consumidas no país. Nesse contexto, os Estados Unidos passaram a difundir a percepção de que o problema das drogas representava uma questão de segurança nacional a ser combatida com o envolvimento das Forças Armadas e dos órgãos de inteligência.

Concomitantemente, com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos se consolidaram como a única superpotência mundial, contando com grande capacidade de influenciar a agenda hemisférica e mundial. No que tange às questões de segurança internacional, o país debruçou-se no combate às novas ameaças como o narcotráfico e, mais recentemente, o terrorismo.

O Brasil, por sua vez, país atuante no comércio ilegal de substâncias psicotrópicas, passou a sofrer pressões, sobretudo norte-americanas, para a criação de um arcabouço legal e institucional de combate ao narcotráfico no país. Assim, o

país celebrou, da mesma forma, com os Estados Unidos, acordos direcionados à repressão do tráfico e da produção de drogas no país. Esses acordos contam com financiamento norte-americano, além de treinamento de pessoal brasileiro para garantir uma atuação forte frente ao problema das drogas no país.

Nesse sentido, e com o objetivo maior de compreender a influência da política antinarcóticos norte-americana nas transformações legais e institucionais que vêm acontecendo no Brasil desde os anos 70 no que tange o combate do comércio e da demanda de drogas no país, este artigo se estrutura em três partes: na primeira, é oferecido um panorama geral da política norte-americana antinarcóticos para o continente americano desde o governo Bill Clinton até o início do governo Barack Obama. A segunda parte, por sua vez, retrata o envolvimento do Brasil com o narcotráfico internacional e traça um panorama das consequências desse envolvimento para a criação de uma arquitetura legal e institucional para enfrentamento do problema das drogas em todas as suas dimensões. Por fim, é feita análise dos acordos e Memorandos de Entendimento (MDE) bilaterais assinados entre Brasil e Estados Unidos desde 1990 até os dias atuais.

1. A política de segurança dos EUA no tocante ao combate do tráfico de drogas: de Bill Clinton a Barack Obama

O tráfico internacional de substâncias ilícitas tem sido considerado, pelo governo norte-americano, como ameaça de caráter transnacional que afeta a segurança internacional. Apesar de tratar-se de problema que data desde o começo do século XX, o tráfico de drogas adquiriu destaque na agenda norte-americana, quando o país passou a ser considerado um dos maiores consumidores de substâncias ilícitas. Assim, primeiras menções quanto ao problema do tráfico de entorpecentes foram feitas na década de 70, durante o governo Richard Nixon, quando o então Presidente declarou “guerra às drogas” (MIYAMOTO e MANDUCA, 2004) e criou o *Drug Enforcement Administration* (DEA).

O crescente consumo de drogas nos EUA levou o seu governo a tomar medidas que incidiam diretamente na origem do problema, considerado como proveniente do exterior. Com base nesse precedente, a política externa norte-americana, já durante o governo Ronald Reagan, voltou-se para a questão do tráfico de drogas principalmente na região andina, considerada como fornecedora de grande parte das substâncias ilícitas consumidas no país.

Sendo então o narcotráfico considerado pelo governo norte-americano como uma questão de segurança nacional, tem-se a militarização do combate às

drogas, com o engajamento dos órgãos de inteligência e das Forças Armadas norte-americanas na assistência ao combate do tráfico de entorpecentes nos países produtores de cocaína, sobretudo Bolívia e Peru, sob a forma de assistência militar e a ajuda financeira aos países produtores para garantir a erradicação de cultivos e também aos países de trânsito.¹ Foram da mesma maneira intensificadas as pressões diplomáticas, inclusive com ameaça de sanções econômicas aos países que não adotassem as medidas de repressão ao tráfico de drogas. (PROCÓPIO e VAZ, 1997)

Por sua vez, o governo George H. Bush materializou a discussão acerca do tema no contexto hemisférico durante as cúpulas de Cartagena em 1990 e San Antonio em 1992, enfatizando a grande influência que o país detinha nas questões de segurança no continente americano. Dessa forma, a questão do narcotráfico inseriu-se rapidamente na agenda política do hemisfério americano, uma vez que os principais países produtores e o maior mercado consumidor de drogas estão situados no continente.

Contudo foi somente com o fim da Guerra Fria, durante o governo de Bill Clinton, que o narcotráfico alcançou o topo das prioridades de segurança nacional do país. O fim do conflito bipolar trouxe para o debate acadêmico uma sucessão de novos temas, teorias e teses referentes à política internacional em transformação. Ocasinou uma profunda mudança na agenda internacional, alterando o grau de prioridade dos temas internacionais, antes limitados à atuação dos Estados e às questões de segurança, decorrentes do conflito ideológico.

Essa nova conjuntura passou a apresentar novas ameaças, as quais são, em grande medida, originadas por atores não-estatais e que ultrapassam as fronteiras dos Estados sendo, portanto, consideradas transnacionais. Destacam-se, dentro dessa conjuntura, problemas como o narcotráfico, o terrorismo, o tráfico de armas, as migrações, entre outros, considerados centrais na agenda internacional atual.

A redefinição da ordem internacional no pós-Guerra Fria, a globalização, o desenvolvimento tecnológico e a intensificação da interdependência levaram ao favorecimento do comércio ilícito internacional.² “É possível pensar, assim, que a globalização, estruturada pelas transformações acarretadas nesses elementos, seja o que permitiu a reconfiguração do crime organizado dentro de um contexto novo e claramente transnacional” (PEREIRA, 2009: 138).

Em face desse panorama e das primeiras políticas norte-americanas no combate às drogas e também considerando as mudanças no cenário internacional com o final da guerra fria, ganharam destaque as políticas formuladas e implementadas pelo governo Bill Clinton no sentido de combater o tráfico de substâncias ilícitas

nos países da América Latina. Antes, contudo, é necessário destacar a ênfase dada pelo governo Clinton às questões econômicas durante os primeiros anos do seu governo. Buscou-se reforçar a promoção da democracia e da economia de mercado no cenário internacional como meio para combater as novas ameaças e, assim, garantir a segurança dos Estados Unidos. “Para combater essas ameaças os EUA adotariam uma postura de liderança internacional a fim de consolidar um sistema internacional baseado em democracias de livre mercado” (STORTI, 2009, p. 100). Nesse sentido, o governo vai tentar dividir a ajuda econômica e social aos países latino-americanos dos sucessos do combate ao narcotráfico. “Em termos de objetivos estratégicos, o governo norte-americano se concentraria em duas agendas: a promoção das reformas neoliberais e o combate ao comércio ilícito de drogas” (HERZ, 2002: 86).

É também válido ressaltar, aqui, as iniciativas de caráter multilateral no sentido de alcançar maior fortalecimento do multilateralismo regional. Nessa direção, merecem destaque, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), as Reuniões de Cúpula das Américas realizadas em Miami no ano de 1994, em Santiago em 1998 e em Quebec em 2001, as Conferências de Ministros da Defesa do Hemisfério realizadas a partir do ano de 1995, a criação do comitê de segurança da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comissão Inter-Americana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad) também em 1995 (HERZ, 2002). Ainda segundo Herz (2002), é possível perceber como um dos pilares da política de segurança dos Estados Unidos para o hemisfério, o paradigma da segurança cooperativa, com a criação de medidas de confiança mútua, maior cooperação em assuntos de defesa e engajamento das Forças Armadas no combate ao narcotráfico.

Já em 1996, mais uma vez, o governo norte-americano, por meio da Estratégia Nacional de Segurança (*National Security Strategy*, NSS), ressaltava que o combate ao narcotráfico “seria feito essencialmente por meio de ações coletivas, promoção de construção de instituições de combate em países produtores, destruição das organizações criminosas e esforços para interromper o fornecimento e transporte de produto” (STORTI, 2009: 108). Essa estratégia, estabelecida no final do primeiro mandato de Bill Clinton, já indicava um novo rumo para política externa norte-americana. O segundo mandato de Presidente Clinton contou com duas mudanças centrais: maior ênfase foi dada aos assuntos de segurança internacional, e a nova NSS foi formulada de maneira mais pragmática. Dessa forma, a NSS de 1997 priorizou a política externa levando o governo dos Estados Unidos a garantir uma maior atuação internacional e maior engajamento das Forças Armadas e uso da força no cenário internacional.

No que tange especificamente ao tráfico de substâncias ilícitas, o governo Clinton buscou responder em duas frentes: internamente, tentando reduzir a demanda por drogas e, externamente, por meio de ações do “*US National Drug Control Strategy*”, visando à redução de cultivo de matéria-prima. Em 1998, o governo dos Estados Unidos aprovou o “*Western Hemisphere Drug Elimination Act*”, aumentando significativamente o financiamento às operações de combate ao tráfico de drogas na América Latina. Nesse sentido, uma série de programas foi realizada visando à substituição de cultivos, fumigação, reformas judiciais, transferências de armamentos e treinamento de militares e policiais. (HERZ, 2002).

Assim, é possível notar a insistência norte-americana no envolvimento das Forças Armadas no combate ao narcotráfico. Contudo, apesar da existência de concordância, entre os países da região, no tocante à percepção das novas ameaças, o reconhecimento do narcotráfico como ameaça à segurança regional trouxe forte controvérsia quanto ao seu tratamento. Quanto ao engajamento das Forças Armadas no enfrentamento do problema do tráfico de entorpecentes, os países da região se mostraram fortemente contra a militarização do combate ao narcotráfico, alegando que não desejam desviar as Forças Armadas de suas atividades tradicionais de defesa nacional. Contudo países como o Peru e a Colômbia fizeram uso de suas Forças Armadas no combate dos grupos narcotraficantes. Ainda, nesse sentido, vale ressaltar a atuação do Comando do Sul, que tem entre suas principais atividades o combate ao tráfico de drogas e o contato com os militares da região sul-americana.

Ainda durante o governo Clinton, teve início importante iniciativa ao combate ao tráfico de entorpecentes na América Latina, o Plano Colômbia. Elaborado pelo governo colombiano, o plano contou com um pacote de \$ 1,3 bilhões de ajuda norte-americana para garantir o combate às drogas, às guerrilhas e aos grupos paramilitares, responsáveis pelo conflito e instabilidade no país sul-americano. Dessa forma, observou-se tendência de recrudescimento da militarização do combate ao tráfico de entorpecentes pelo governo dos Estados Unidos, uma vez que as forças policiais deixam de ser os maiores receptores de ajuda norte-americana. (*Center for International Policy*, “*US Security Assistance to the Andean Region*” apud HERZ, 2002). “Ao contrário de iniciativa anteriores, com o Plano Colômbia, o Exército passou a ser o destinatário das verbas, com criação e treinamento de batalhões antinarcóticos e recebimento de equipamentos. A polícia nacional perdeu espaço” (CASTRO, 2009: 51).

O Plano Colômbia foi fortemente criticado em vários aspectos nos Estados Unidos, na Colômbia, nos países vizinhos e na Europa. Críticas foram feitas ao enfoque militar exagerado, a falta de perspectiva regional, uma vez que era possível

a expansão da crise para os países vizinhos, perda de confiança das FARC no processo negociador, ausência de atuação na dimensão social, entre outras (CASTRO, 2009).

No ano seguinte do anúncio do Plano Colômbia pelos governos colombiano e norte-americano, tem-se uma forte mudança de rumos na política externa dos Estados Unidos. Essa mudança, causada principalmente pelos ataques terroristas ao World Trade Center em setembro de 2001, culminou em um novo enfoque da política de segurança do país, que agora declarava como sua principal ameaça o terrorismo. Uma nova política estratégica de segurança e defesa ganha espaço em 2002 por meio da *National Security Strategy* (NSS). O novo documento estratégico no campo da defesa ressaltava o terrorismo como ameaça global, sendo sua luta considerada também global. No âmbito hemisférico e no que tange o combate ao tráfico de substâncias ilícitas, o governo George W. Bush buscou o aprofundamento do Plano Colômbia, reforçando a cooperação com os militares colombianos, sobretudo na ofensiva contra as guerrilhas, e deu início a novas iniciativas como a Iniciativa Regional Andina (IRA).

Essa iniciativa do governo George W. Bush abandonava o enfoque bilateral do Plano Colômbia, visando manter avanços no combate ao tráfico de drogas também em países como Peru e Bolívia. A IRA buscou convergir os três Ds (democracia, desenvolvimento e drogas) visando à concentração na resolução dos principais problemas e ameaças que afetavam a região andina. Fazendo ajustes na abordagem essencialmente militarista da ação norte-americana, a IRA objetivou financiamento para programas de desenvolvimento das nações andinas, como parte mais ampla da luta ao tráfico de entorpecentes.

Vale aqui ressaltar que, no momento que segue os atentados terroristas de 2001, o governo norte-americano vai identificar as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e as narcoguerrilhas como grupos narcoterroristas, adicionando o problema colombiano à lógica da “guerra ao terror”. Dessa forma, facilitando a possibilidade de aumento de recursos militares e financeiros direcionadas à Colômbia. Segundo aponta Vizentini (2008 apud BATISTA e PECEQUILO, 2009) dentro da lógica da Doutrina Bush, o Plano Colômbia assume dupla função: dar continuidade ao combate do tráfico de drogas no país e, além disso, visava reforçar a projeção militar dos Estados Unidos em uma região estratégica na Amazônia.

Contudo foi a *National Security Strategy* (NSS), lançada em 2008, que destacou o tráfico de drogas como fonte essencial de receita para grupos terroristas. Ganha destaque, nesse contexto, a recriação da Quarta Frota Naval norte-americana

(4th Fleet) ligada ao Comando do Sul (SouthCom), que dentre suas atividades principais destaca-se a contenção do tráfico ilícito de entorpecentes.

Com a ascensão de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos, muitas foram as expectativas de mudança nas políticas externa e de segurança norte-americanas. No tocante às políticas direcionadas à América Latina, é necessário ressaltar o documento lançado ainda durante a campanha eleitoral intitulado “*A new partnership for the Americas*”. Por meio desse documento, o candidato Barack Obama demonstrava a intenção do seu governo de abrir um novo capítulo de cooperação e parceria com os países do continente americano.

A preocupação com o desenvolvimento de atividades criminosas não ficou de fora das intenções políticas de Obama para a América Latina. Destacando o efeito *spillover* que atividades criminosas nesses países causam à segurança dos Estados Unidos, Obama propôs a criação de maior diálogo sobre crime e segurança na tentativa de garantir maior sucesso no combate ao tráfico de drogas.

Dessa forma, tem-se, já como providência do governo Obama, a manutenção dos programas de combate às drogas em países como a Colômbia por meio da extensão de medidas contra o narcotráfico, destacando o potencial ameaçador dessa atividade ilícita à segurança nacional norte-americana. Tem-se, da mesma forma, a prorrogação da ajuda americana ao programa de interdição aérea na Colômbia contra o tráfico de aeronaves destinadas ao transporte de drogas ilícitas.

A *National Security Strategy* (NSS) de 2010 destacou a contínua expansão do tráfico ilícito de drogas, ressaltando a preocupação do governo Obama com os reflexos de tal expansão para a segurança nacional dos Estados Unidos. No mesmo sentido, a NSS ressalta a capacidade de tais atividades ilícitas de penetração em sistemas financeiros e de desestabilização de mercados comerciais. Mais uma vez, no tocante ao combate ao crime transnacional, o documento de 2010 salienta a necessidade de formação de uma estratégia multidimensional.

Ainda no que tange o problema do tráfico de drogas, ganha maior destaque no governo Obama a Iniciativa Mérida, medida de combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado no México e na América Central, assinada ainda durante o governo George W. Bush. Assim, sobretudo no combate ao tráfico de drogas, o México passou a ocupar lugar preponderante na política de segurança dos Estados Unidos. Contudo é impossível afirmar que o governo Barack Obama, apesar das expectativas, estabeleceu grandes mudanças na política de segurança norte-americana para o hemisfério, sobretudo no combate ao tráfico de drogas.

Dessa maneira, pode-se concluir que, por meio de políticas direcionadas ao enfrentamento do problema no exterior, o governo dos Estados Unidos tem, nos

últimos anos, tentado impor uma visão única sobre o que se entende como ameaça transnacional e como deve ser tratada a segurança hemisférica e internacional. No que tange principalmente o combate ao tráfico de drogas, insistem no engajamento das Forças Armadas no enfrentamento do problema, tendo materializado tal postura desde o governo Reagan, mas com maior aprofundamento desde o governo Bill Clinton com a implementação do Plano Colômbia.

2. O narcotráfico e as políticas antidrogas no Brasil

As características estruturais do narcotráfico no Brasil se desenvolveram com base em sua condição de país de trânsito da droga, levando à vinculação dos grupos narcotraficantes brasileiros tanto com grupos de países produtores quanto de países consumidores. No caso brasileiro, segundo a bibliografia estudada, a estrutura do tráfico de drogas é fragmentada, descentralizada e não homogênea, o que culmina em maiores dificuldades para a cooperação e implementação de uma estratégia de repressão tanto no nível nacional como transnacional. Por sua vez, a rota de drogas no território brasileiro não encontra grandes obstáculos tanto de ordem geográfica como no que tange a fiscalização governamental.

Conforme evidenciado na primeira parte deste trabalho, a política externa dos Estados Unidos esteve, em parte, voltada para o combate ao narcotráfico na região andina. A pressão sobre os países produtores da droga culminou em uma reestruturação desse tráfico internacional. Nessa direção, algumas questões internacionais chaves vão influenciar a formulação das políticas brasileiras, tanto no tocante à ordem legal interna como também nas questões de defesa e segurança nacional.

Em um primeiro momento, é válido ressaltar o envolvimento de grupos guerrilheiros com o comércio ilegal transnacional da droga produzida na região. Esses grupos, tais como as Forças Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Sendero Luminoso no Peru, passaram a ter relação direta com a produção e com o escoamento da droga. Tal fato levou a uma maior atenção, por parte dos governos regionais, para a questão do narcotráfico, uma vez que a atuação desses grupos potencializa as consequências negativas do tráfico ilegal de drogas. Outro aspecto da pressão internacional que incide na formulação de políticas brasileiras no enfrentamento do problema está a insistência norte-americana em promover na região o engajamento das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas. Enquanto países como Bolívia, Peru e Colômbia aceitaram tal tipo de engajamento de suas Forças no combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e, de forma geral, o engajamento no

enfrentamento aos grupos guerrilheiros envolvidos na questão, o Brasil tem negado o envolvimento do seu efetivo militar em questões de segurança de ordem não-tradicional. O governo brasileiro, sobretudo as Forças Armadas, acredita que para o enfrentamento do narcotráfico não se aplica uma resposta militar tradicional, alegando que não irão desviar as Forças Armadas brasileiras de sua atividade tradicional, qual seja, a defesa do território brasileiro de ameaças estrangeiras. Para o Brasil, o combate ao tráfico ilícito de drogas é uma questão que deve ser tratada pelas forças policiais do país.

Dessa forma, a partir do momento que os países produtores que fazem fronteira com o Brasil passam a fazer uso do seu efetivo militar para combater o tráfico de entorpecentes, a questão do narcotráfico ganhou maior atenção do governo brasileiro. A intensificação do tráfico de drogas, sobretudo na região amazônica, fez com que a questão tomasse proporções de segurança de ordem tradicional, evocando entre os militares a necessidade de defender o território nacional e, da mesma forma, a soberania nacional em caso de qualquer tipo de intervenção internacional. As percepções de ameaça ao Brasil deslocaram-se, dessa forma, para a região amazônica, principalmente depois do estabelecimento de uma melhor relação com os países do Cone Sul, sobretudo com a Argentina, que culminou na formação do MERCOSUL.

Por outro lado, acredita-se ser necessário ressaltar aqui a influência de problemas de caráter interno oriundos das conexões brasileiras com o comércio internacional de drogas na formulação de uma estrutura de combate ao consumo e ao tráfico de drogas no Brasil. Nessa conjuntura, destacam-se: o aumento da violência e da criminalidade no país e os problemas de saúde ocasionados pelo aumento do consumo de drogas no país. Nesse contexto, o governo brasileiro procurou respostas para os problemas causados pelo narcotráfico por meio da formação de uma arquitetura política no âmbito legal que culminou na primeira Política Nacional Antidrogas (PNAD) e no reaparelhamento do Departamento de Polícia Federal brasileiro (DPF) para garantir a repressão do comércio e produção de drogas, no âmbito político, estratégico e militar e que culminou em uma série de adaptações das funções do Exército Brasileiro nas zonas da fronteira amazônica. Em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e já sob a forte pressão norte-americana quanto ao combate do narcotráfico na região, tem-se a substituição do Sistema anterior com a criação do Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), responsável pela formulação da Política Nacional Antidrogas (PNAD)³ e pela fiscalização de sua execução. No mesmo ano, seguido da assinatura brasileira em sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas do pacto “Princípios

Diretivos da Redução da Demanda por Drogas”, tem-se a criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). Vinculada ao Gabinete Militar da Presidência da República, a SENAD é o órgão responsável pela coordenação e articulação da Política Nacional Antidrogas (PNAD).⁴ Ainda em 1998, o governo substituiu a CONFEN pelo então instituído Conselho Nacional Antidrogas (CONAD).

Vale aqui ressaltar a importância do governo Fernando Henrique Cardoso na criação de uma estrutura legal interna de combate ao tráfico de drogas no país por meio do reaparelhamento da Polícia Federal, da reestruturação do Conselho Federal de Entorpecentes e da intensificação da cooperação internacional. (VAZ, PROCÓPIO, 1997). Não menos importante foi o governo Luís Inácio Lula da Silva que, dando continuidade no que vinha sendo feito pelo governo FHC, lançou, em 2005, a primeira Política Nacional Antidrogas (PNAD). Nota-se também durante o governo Lula a última alteração na legislação quanto à questão das drogas com a mudança da nomenclatura da SENAD para Secretaria Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, vinculando-se agora ao Ministério da Justiça, e a consequente mudança da PNAD para Política Pública Sobre Drogas (PPD).

Nessas condições, embora o governo brasileiro se posicionasse contra o engajamento de suas Forças Armadas no enfrentamento do tráfico de drogas, algumas mudanças pontuais na legislação brasileira permitiram de forma explícita o envolvimento das três Forças no combate ao problema do narcotráfico. Mudanças na legislação, quanto ao papel desenvolvido por essas Forças na proteção da região amazônica, evidenciam a gradual adaptação delas para o enfrentamento do problema do narcotráfico na região⁵.

No que tange à preparação das Forças Armadas para hipóteses de enfrentamento de questões não-convencionais, destacam-se, em 2004, a criação da Brigada de Operações Especiais em Goiânia (GO), a criação, em 2005, da Infantaria Leve, em Campinas (SP), responsável por atuações de garantia da lei e da ordem e, da mesma maneira, a implantação do conceito de Forças de Ação Rápida (FAR) e, no ano de 2004, a promulgação da Lei do Tiro de Destruição. Vale ressaltar também a realização de operações e exercícios militares de curta duração, visando ao treinamento para hipóteses de emprego⁶.

Dessa forma, com o objetivo maior de garantir a proteção das fronteiras nacionais, foi lançado, em 2008, o projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON) que prevê tanto a atuação da Polícia Federal como também da Força Nacional de Segurança. O projeto visava proteger as fronteiras brasileiras e combater a entrada de drogas e armas que abastecem as organizações criminosas, por meio da instalação de unidades de inteligência em onze estados do país com fronteira

seca. No mesmo sentido, vale destacar as Operações Sentinela e Ágata, que são parte integrante de um plano maior de proteção de fronteira do governo brasileiro, intitulado Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON).

Ainda nesse contexto, o governo Dilma Rousseff, na tentativa de revitalizar o projeto de proteção das áreas de fronteira, lançou em junho de 2011 a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) com o objetivo de garantir a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais. Logo em seguida foi apresentado o Plano Estratégico de Fronteira (PEF) buscando garantir o fortalecimento das ações de segurança nas regiões de fronteira, contando com a assinatura de onze estados. O plano, encabeçado pelos Ministérios da Justiça e Defesa, contará com apoio das Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Força Nacional de Segurança Pública. Para fins de seu funcionamento, o Plano tem como base as duas operações realizadas anteriormente: Sentinela e Ágata. No final de 2011, após seis meses de seu lançamento, uma análise realizada pelo governo concluiu que o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) garantiu o aumento de apreensões de drogas, o aumento de abordagens policiais, de recolhimento de armas de fogo, entre outras ações.

Descrito o contexto geral das políticas brasileiras direcionadas à questão das drogas, é possível chegar a algumas considerações conclusivas. O envolvimento do Brasil no comércio de drogas ilícitas, resultado do aumento da demanda por drogas no mundo e de problemas internos de ordem social, culminou em maior pressão externa para que o país se comprometesse com a criação de uma estrutura legal de enfrentamento do problema das drogas em todas as suas dimensões.

Fica claro o reflexo de condicionamentos externos na formulação, na legislação brasileira, de um arcabouço legal e uma estrutura policial e militar preparada para garantir a repressão do comércio de substâncias ilícitas. Dentre os condicionamentos externos e para fins de análise deste trabalho, é possível destacar a política anti-narcóticos norte-americana para os países produtores vizinhos que condicionou uma tendência à militarização do combate ao narcotráfico nesses países, gerando maior preocupação, pelos formuladores da estratégia de defesa, com a segurança do território nacional brasileiro.

3. A relação EUA e Brasil no combate ao narcotráfico no Brasil

O panorama da política norte-americana quanto ao combate do tráfico de drogas na região andina e, no mesmo sentido, a análise do posicionamento brasileiro

quanto ao problema do narcotráfico com destaque para os condicionantes externos, servem como parâmetro para elucidar a análise detalhada da relação bilateral entre os dois países no tocante ao tema do combate ao narcotráfico na região sul-americana.

Em um primeiro momento, deve ser ressaltada a prioridade que, no momento que segue o fim da guerra fria, a agenda de segurança norte-americana outorga ao narcotráfico e ao terrorismo internacional. Ambos os temas vão influenciar diretamente a agenda hemisférica de segurança. Nesse sentido, tanto Brasil como Estados Unidos vão reconhecer a natureza diversa das ameaças não-tradicionais, com destaque para seu poder de alcance multidimensional e a diversidade com que estas ameaças se manifestam em cada país (VAZ, 2006). Contudo, conforme já mencionado, os dois países vão divergir quanto ao envolvimento das Forças Armadas no enfrentamento do tráfico internacional de entorpecentes e ao engajamento no conflito colombiano.

Apesar das diferentes visões em alguns pontos específicos, o Brasil buscou manter relações equilibradas com os Estados Unidos. Dessa forma, conforme nossa análise apresentará, existe uma grande fluidez da cooperação entre os dois países nas áreas policial, judicial, de inteligência e de monitoramento dos fluxos financeiros ilícitos do narcotráfico (VAZ, 2006). Assim e com o objetivo maior de encontrar evidências da influência da política norte-americana antidrogas *no policymaking* brasileiro quanto à questão do combate ao narcotráfico no país, será realizada, a partir daqui, uma análise dos acordos e Memorandos de Entendimento (MDE) bilaterais entre os dois países no período de 1990 aos dias atuais.

O primeiro acordo analisado é o memorando de entendimento relativo ao controle de entorpecentes no Brasil assinado em 1993. Visando ao fortalecimento da cooperação entre os dois países no combate às drogas ilícitas, o memorando atribui particular relevância à implementação do Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Drogas, de 3 de setembro de 1986. O objetivo maior do memorando é garantir a redução da produção, do processamento, do tráfico e do consumo de drogas no Brasil, com ênfase ao combate do trânsito de entorpecentes em território brasileiro com destino estrangeiro. Na tentativa de melhorar a capacidade do Brasil na repressão do narcotráfico e suas conexões no território brasileiro, o projeto teria duração de um ano e utilizaria, em grande medida, de recursos financeiros norte-americanos.

A meta específica desse projeto é reduzir o tráfico de cocaína ilícita e seus derivados através do território brasileiro, bem como reduzir sua produção,

processamento e consumo no Brasil, além de apoiar os esforços empreendidos pelo Brasil para controlar o desvio ilegal de produtos químicos utilizados na produção de cocaína. O progresso alcançado em relação à meta do projeto será medido com base no número de fatos correlatos apurados a partir de sua implementação. Os métodos de avaliação da execução do projeto abrangem o acompanhamento e a observação por parte de pessoal das duas Partes, bem como os registros oficiais brasileiros sobre prisões e condenações de violadores da lei de entorpecentes e sobre apreensões e destruições de cocaína ilícita e seus derivados (MDE, BRASIL e ESTADOS UNIDOS, 1993).

Já em 1995, ganha destaque o acordo de Cooperação mútua entre Estados Unidos e Brasil destinado, mais uma vez, a garantir a redução da demanda, prevenção do uso indevido de drogas e o combate à produção e ao tráfico ilícito de entorpecentes. Na primeira parte do acordo foi apresentado um panorama geral dos compromissos internacionais que ambos os países assinaram no sentido de combate da demanda e consumo de drogas. Foram apresentados então: a Convenção Única sobre Entorpecentes, de 30 de julho de 1961, emendada pelo Protocolo de 1972, da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 21 de fevereiro de 1971, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 20 de dezembro de 1988, o Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Consumo, a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 24 de abril de 1986, e a Declaração Política e o Programa Global de Ação aprovados na XVII Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 23 de fevereiro de 1990.

O acordo, implementado por meio de Memorandos de Entendimento (MDE), exige o compromisso de ambos os países na continuação dos esforços para realização de programas específicos de redução da demanda, prevenção do uso indevido, combate à produção e ao tráfico de drogas. Nesse sentido, é ressaltada a necessidade de dar continuidade ao intercâmbio de informações relevantes tendo em vista a ampliação da eficácia da cooperação bilateral no combate ao tráfico de entorpecentes. Foi designada também a necessidade das partes contratantes de tomar medidas no que tange a repressão da lavagem de ativos financeiros provenientes do comércio internacional de drogas. Fica também acordado que os representantes das Partes Contratantes irão reunir-se periodicamente para avaliar a eficácia dos programas em ação, recomendar programas anuais a serem implementados mediante cooperação bilateral. Esse acordo de 1995 serviu de parâmetro geral para os Memorandos de Entendimento (MDE) que aconteceram nos anos seguintes.

Assim, tem-se em 1997 a promulgação de um MDE entre os dois países, direcionado ao controle de entorpecentes. Dessa forma, ficou especificada a ajuda norte-americana no total de cinquenta mil dólares para projetos de redução de demanda e prevenção às drogas, por meio de dois programas: Projeto Piloto em Redução de Demanda e o Levantamento Doméstico do Consumo de Drogas. Enquanto o primeiro projeto, voltado para a redução da demanda, contaria com colaboração do Conselho Federal de Drogas Brasileiro (CONFEN), o segundo teria o objetivo de focalizar adequadamente a prevenção nacional e políticas de tratamento.

Ainda sob o prisma do acordo de 1995, ganha destaque, nesta análise, mais um Memorando de Entendimento (MDE), agora já no ano de 2001. Aqui ambos os países concordavam mutuamente em estabelecer e apoiar projetos para ajudar na repressão legal, reduzir a demanda por entorpecentes, apoiar operações especiais concentradas no tráfico de entorpecentes ilícitos e apoiar o grupo especial de investigação contra entorpecentes. São cinco os projetos detalhados por esse MDE que serão descritos a seguir.

O Projeto A visava a repressão ao comércio ilícito de drogas na região norte do país, com ênfase para a região amazônica. O objetivo específico desse projeto era aumentar a eficácia da atuação das autoridades brasileiras nas áreas de investigações, interdições e operações anti-tráfico na Amazônia Legal, na área da fronteira internacional ao norte do país. Os Estados Unidos ficavam, então, responsáveis pelo apoio operacional e pelo fornecimento de equipamentos às autoridades brasileiras que combatem o crime na região da Amazônia legal, com destaque para as regiões de fronteira. Por sua vez, o projeto B buscava aumentar a efetividade da Polícia Federal brasileira na área de investigações, interdição e antinarcótico. Mais uma vez, a responsabilidade dos norte-americanos estaria no fornecimento de apoio operacional e de equipamentos ao Departamento de Polícia Federal com ênfase maior para a Divisão de Repressão a Entorpecentes (DRE), proporcionando treinamento dos profissionais brasileiros responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro.

Com propósito diferente dos dois primeiros projetos apresentados, o projeto C iria debruçar-se sobre a redução da demanda por entorpecentes ilícitos pela população brasileira. Esse projeto buscava reduzir a demanda por drogas ilegais no país e aumentar a conscientização do público em geral para o problema das drogas e o seu apoio para esforços antidrogas. O Projeto D, intitulado de “Projeto Andino”, teria como objetivo apoiar a Polícia Federal brasileira na condução de operações especiais focadas no tráfico de entorpecentes ilícitos oriundos de países

produtores Andinos. Por fim, destaca-se o projeto E que visava o apoio à Polícia Federal brasileira na condução de operações especiais focadas na identificação e perseguição de alvos de grande interesse mútuo. Dessa forma, o projeto visava dar assistência ao governo brasileiro no estabelecimento de uma unidade anti-entorpecente, especialmente designada para atuar em investigações sensíveis e operações de interdições em território brasileiro.

A implementação de todos os cinco projetos era de responsabilidade, no caso norte-americano, do Diretor da Seção de Assuntos de Narcóticos (NAS) e da embaixada dos Estados Unidos. No lado brasileiro, a responsabilidade geral dos projetos era da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Com a intenção de finalizar esta análise, encontra-se o último MDE entre Brasil e Estados Unidos no que tange a repressão ao tráfico de drogas, ao crime organizado, à lavagem de dinheiro, ao contrabando de armas e a redução do consumo de drogas no Brasil. Foram apresentados um total de sete projetos com características específicas para garantir o objetivo geral de combate ao tráfico de drogas no Brasil.

O primeiro projeto apresentando por este MDE destina-se ao fornecimento de treinamento em áreas que ainda não haviam recebido atenção dos países assinantes. Com ênfase maior para a obtenção de estratégias de aplicação da lei e metodologias operacionais, o projeto também visa ao controle da exportação de produtos químicos, estratégias de interdição em aeroportos e portos marítimos, técnicas de vigilância, processamento de dados e inteligência e a investigação em lavagem de dinheiro.

Visando ao aumento da eficácia do Departamento de Polícia Federal na investigação de grandes organizações internacionais e nacionais que operam o comércio ilegal de drogas e a distribuição de produtos químicos ilícitos para países vizinhos, a execução desse segundo projeto acontecerá por meio de apoio norte-americano de caráter operacional, logístico e em treinamento.

O terceiro projeto, por sua vez, destina-se a reprodução para outros aeroportos internacionais brasileiros de programas já existentes nos aeroportos internacionais de São Paulo e do Rio de Janeiro. Os Estados Unidos vão, então, auxiliar o DPF na detecção de narcóticos e produtos relacionados a eles que passem pelos terminais de passageiros. Ainda no que tange a atuação nos aeroportos, o MDE conta com um projeto destinado a ampliação do programa já existente de cães farejadores do DPF, visando aumentar sua capacidade de fornecer cães e guias treinados na detenção específica de narcóticos, explosivos e dinheiro.

Destinado a auxiliar a redução do tráfico de drogas e armas, o tráfico de pessoas, a lavagem de dinheiro e os crimes relacionados com quadrilhas em São Paulo, Rio de Janeiro e outras cidades brasileiras, o quarto projeto tem como objetivo específico o controle do crime urbano. O MDE de 2008, ainda conta com mais um projeto de prevenção às drogas, com a implementação de atividades de redução de demanda de acordo com as diretrizes das Políticas Nacional sobre drogas no Brasil (PNDA). Por fim, destaca-se o projeto destinado a ajuda da implementação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) para aplicação das leis brasileiras contra a lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros.

A meta principal desses projetos é contribuir para retirar o Brasil da rota do tráfico e da condição de mercado para os traficantes de drogas por meio do aumento da sua capacidade de aplicação da lei nos âmbitos federal, estadual e local. Com esse objetivo, policiais brasileiros serão treinados para coletar informações de inteligência; iniciar investigações e interditar narcóticos, produtos químicos precursores, armas ilegais e explosivos; confiscar ativos financeiros ilícitos e outros bens de organizações criminosas que operam no Brasil; manter estratégias de prevenção às drogas construídas de modo a alcançar um amplo espectro da sociedade brasileira. (MDE, Brasil e Estados Unidos, 2008)

Dessa forma, a partir da análise realizada, é possível concluir que existe uma forte colaboração e cooperação entre o governo dos Estados Unidos e do Brasil no que tange o enfrentamento do problema do narcotráfico em todas suas dimensões. Fica clara a ajuda norte-americana na repressão ao tráfico de drogas no Brasil, como tentativa maior de garantir a repressão do trânsito da droga que é destinada aos Estados Unidos.

Os meios utilizados para garantir a colaboração entre os dois países no tocante ao tema das drogas refletem, sobretudo, a absorção pelo governo brasileiro de treinamento e material (armamentos, computadores, equipamentos) norte-americano. Assim, é possível afirmar que, enquanto o governo norte-americano garante o treinamento de pessoal, a ajuda financeira e o reaparelhamento das forças policiais, o governo brasileiro fica responsável pelo intercâmbio de informações coletadas pelos órgãos de investigação e coordenar a realização dos projetos e programas estipulados no acordo e nos MDE posteriores.

Conclusão

Pela análise realizada, pode-se depreender que o ponto central da política antinarcóticos norte-americana foi e ainda é o combate ao narcotráfico na sua raiz,

qual seja, a produção e o comércio internacional de drogas nos países da região andino-amazônica. Ficou evidenciada também a posição dos Estados Unidos frente à ameaça causada pelo narcotráfico. O governo dos Estados Unidos, considerando o narcotráfico como uma ameaça à segurança nacional, promoveu e, mais a frente, encorajou outros países no envolvimento dos órgãos de inteligência e das Forças Armadas no combate do tráfico de entorpecentes nos países produtores de cocaína, sobretudo Bolívia, Peru e Colômbia.

Nesse contexto e, na tentativa de responder a hipótese da presente análise, cabe aqui evidenciar as influências diretas e indiretas da política antinarcóticos norte-americana nas transformações legais e institucionais da política brasileira de enfrentamento do problema das drogas. Visando garantir o engajamento dos países sul-americanos no combate ao narcotráfico, o governo norte-americano pressionou esses países por meio de acordos bilaterais e multilaterais envolvendo a questão das drogas.

No que tange aos acordos de caráter multilateral, a Organização dos Estados Americano (OEA) foi, na maioria das vezes, a plataforma de discussão e convenções. Vale aqui ressaltar a capacidade dos Estados Unidos de influenciarem as decisões tomadas pelas Organizações Internacionais e por países que dependem da ajuda norte-americana. Por meio de reuniões de ministros da defesa e das cúpulas da OEA, o governo norte-americano influenciou a estratégia de enfrentamento do narcotráfico em alguns países, conseguindo garantir a atuação das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas na região sul-americana.

Nesse sentido, os países produtores de cocaína se engajaram no combate a produção e comércio de drogas seguindo todas as recomendações vindas de Washington. O engajamento das forças militares para combater o narcotráfico na região por países como a Bolívia, o Peru e, sobretudo, a Colômbia deixam clara a grande capacidade de influência norte-americana na agenda de segurança hemisférica no que se refere ao combate ao narcotráfico.

A forte repressão à produção e ao comércio de drogas, a instalação de bases militares norte-americanas na Colômbia depois de assinado o Plano Colômbia e a consequente militarização do combate ao narcotráfico em países que fazem fronteira com o Brasil culminaram na ascensão da questão do narcotráfico como ameaça a segurança nacional brasileira. Tal fato acontece, uma vez que o governo brasileiro passa a entender a necessidade de defender o território e a soberania nacional frente à invasão de grupos narcotraficantes e a qualquer ingerência externa em território brasileiro. É possível concluir que existe um efeito *spillover* da repressão ao narcotráfico dos países andinos que atinge a transformação das políticas estra-

tégicas brasileiras. Contudo vale aqui também ressaltar que a questão do narcotráfico, ao se relacionar com movimentos insurgentes, ganha maior gravidade aos olhos dos formuladores de decisão brasileiros.

Os acordos bilaterais, por sua vez, foram sendo assinados com o passar dos anos na tentativa de garantir o combate ao problema do narcotráfico em todas suas dimensões. O governo norte-americano focou a promoção de assistência aos países andinos no combate e repressão da produção de folha de coca e pasta base, contudo, de forma mais modesta, os países de trânsito também fizeram parte do amplo leque de acordos bilaterais que contavam com a assistência dos Estados Unidos.

Conforme concluído pela análise do acordo e dos Memorandos de Entendimento (MDE) assinados entre o governo dos Estados Unidos e o governo brasileiro a partir de 1990, existe uma forte cooperação e colaboração no que tange ao enfrentamento do problema das drogas no Brasil. Fica clara a ajuda norte-americana na repressão ao tráfico de drogas no país, como tentativa maior de garantir a repressão do trânsito da droga que é destinada aos Estados Unidos.

Os projetos instituídos pelos acordos responsabilizam os Estados Unidos de garantir o treinamento de pessoal e o reaparelhamento (armas e equipamentos) do Departamento de Polícia Federal brasileiro. O Brasil, por sua vez, fica responsável por coordenar a realização dos projetos e programas estipulados no acordo e nos MDE e, tem que, da mesma forma, colaborar com o governo norte-americano por meio do intercâmbio de informações que são coletadas pelos órgãos de investigação.

No momento que segue a Guerra Fria, fica claro que a criação de uma política brasileira de combate ao narcotráfico sofreu reflexos da política externa antinarcóticos norte-americana que está voltada para o combate do narcotráfico na sua raiz. As influências da visão e postura norte-americana no que tange ao combate ao narcotráfico são de caráter direto e indireto. Por um lado, o aperfeiçoamento de pessoal e o reaparelhamento do Departamento da Polícia Federal para combate ao narcotráfico são considerados uma influência direta da política antinarcóticos norte-americana para a região. Contudo vale ressaltar aqui que o aperfeiçoamento da Polícia Federal é, antes de mais nada, uma necessidade do governo brasileiro em face do aumento do tráfico e do consumo de drogas ilícitas no país. Do outro lado, destaca-se o efeito *spillover* da repressão nos países vizinhos com a militarização do combate e a instalação de bases militares na Colômbia como influência indireta, que incidiu sobre o pensamento estratégico militar brasileiro.

Dessa forma, é possível afirmar que, apesar de eventuais diferenças de enfoques ao combate às drogas, Brasil e EUA têm cooperado de forma regular.

Ainda nesse sentido, para o Brasil, a cooperação com os Estados Unidos se tornou ainda mais relevante à medida que o país deixou de ser apenas um país de trânsito e passou a ser um dos maiores mercados consumidores.

Notas

¹ A ajuda financeira era direcionada tanto para erradicação de cultivo, como também para a implementação de programas de substituição de cultivo por produtos lícitos, os quais entrariam no mercado norte-americano com facilidades fiscais.

² O desenvolvimento de tecnologias tais como celulares, internet e o dinheiro eletrônico facilitaram o comércio ilícito internacional. Da mesma forma, as reformas econômicas que liberalizaram os mercados dificultaram o controle fronteiriço e financeiro do Estado, favorecendo também o comércio ilícito.

³ A primeira PNAD começou a ser elaborada em 2002, sendo apenas regulamentada no ano de 2005.

⁴ Foi apenas recentemente, em 2004, que a SENAD iniciou um debate articulado com a sociedade do tocante a PNAD.

⁵ Em um primeiro momento, em 1999, foi lançada a lei complementar 97, que regulamentava a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública. (BRASIL, 1999). Em 2004, contudo, essa lei foi alterada pela lei complementar 117 que acrescentou algumas determinações específicas para a atuação das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, com destaque para a consideração de atuações deste tipo como atividade militar e para a decisão de contar com forças especiais para esse tipo de envolvimento. Além do mais, a publicação dessa última lei complementar dá poder de polícia ao Exército na faixa de fronteira terrestre contra delitos transfronteiriços e ambientais.

⁶ Entre as principais operações militares realizadas nos últimos anos, ganha destaque a Operação Timbó realizada na fronteira amazônica com a Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela, buscando a vigilância nas fronteiras, o patrulhamento dos rios e a fiscalização dos transportes que cruzam a região. Essa operação deixa clara a preocupação das Forças Armadas brasileiras com a estrutura do narcotráfico na região amazônica com ênfase para a preocupação com o transbordamento do conflito colombiano e, conseqüentemente, da ingerência norte-americana na Amazônia brasileira.

Referências

- CASTRO, André. *A crise na Colômbia: Impactos e Implicações para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2009.
- HERZ, Monica. Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. ESTUDOS AVANÇADOS 16 (46), 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000300007>. Acesso em: 09/12/11.

- MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional. *Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 431-472, 2000.
- PEREIRA, Ana Claudia J. O Brasil e os entendimentos em Defesa e Segurança na América do Sul. Texto integrante dos Anais do XVII Encontro Regional de História. Unicamp, 2009.
- PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 40, n. 1, p. 75-122, 1997.
- STORTI, Janaína Marques. Enfrentando as novas ameaças: Estratégia e política internacional norte-americanas no pós-Guerra Fria. Dissertação. Unicamp. 2009.
- VAZ, Alcides Costa. O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v.2. São Paulo: Sarai-va, 2006.

Resumo

Considerando a nova dinâmica do sistema internacional, o aumento do consumo de drogas e o envolvimento dos países sul-americanos com o narcotráfico, este trabalho pretende analisar de que maneira a política antinarcóticos norte-americana, voltada, sobretudo, para a repressão do tráfico em países produtores e de trânsito, incide nas relações entre Brasil e Estados Unidos no tocante ao enfrentamento do problema.

Palavras-chave: Narcotráfico, Políticas anti-drogas, Brasil, Estados Unidos, Cooperação bilateral

Abstract

Considering the new dynamics of the international system, the increased in drug use and the involvement of South American States in drug trafficking, this paper aims to analyze how the U.S. counternarcotics policy, mainly focused on the suppression of drug trafficking in countries that are producers or transit of the drugs, reflects on the relations between Brazil and the United States regarding the confrontation of this problem.

Key words: Drugtraffic, Anti-narcotics policies, Brazil, United States, Bilateral cooperation

Resumen

Considerando la nueva dinámica del sistema internacional, el incremento del consumo de drogas y el involucramiento de los países sudamericanos en el narcotráfico, el texto analiza la forma con que la política antinarcóticos de los Estados Unidos volcada hacia la represión del tráfico en los países productores y de tránsito incide en las relaciones entre Brasil y Estados Unidos en lo que atañe al enfrentamiento de este problema.

Palabras clave: Tráfico de drogas, Políticas anti-narcóticos, Brasil, Estados Unidos, Cooperación bilateral

OPINIÃO

À guisa de introdução

A quantidade de estudos acadêmicos sobre o Holocausto produzidos na Europa e nos Estados Unidos é vasta. No Brasil, ainda é diminuto o número de trabalhos que tratam desse tema. Para enfrentar o desafio de responder a questão sobre o significado do ensino em sala de aula e de analisar algumas facetas do Holocausto, motivou-nos a crença de que o saber histórico pode contribuir, de alguma forma, para compreender o passado e colocar questões para o futuro; uma vez que a história é um perpetuo diálogo entre o presente, o passado e o futuro. Jacques Le Goff pondera que “O passado é uma construção e uma reinterpretção constante e tem um futuro que é parte integrante e significativa da história.” E conclui, “À relação essencial presente-passado devemos, pois, acrescentar o horizonte do futuro”. (Le Goff, 2003: 25). A questão fundamental a instigar a presente reflexão sobre o Holocausto se traduz na interrogação de muitos estudiosos e leigos: ‘como foi possível planejar e tentar matar todo um povo?’ Grandes pensadores refletiram sob diversos ângulos sobre essa questão com destaque, dentre outros, para Hannah Arendt e sua obra: *Origens do Totalitarismo*, publicada em primeira edição em 1951.

Tema subjacente gira em torno da interrogação sobre o posicionamento de instituições seculares e religiosas e seus representantes, particularmente da Igreja Católica. Para abordar essas questões, o presente texto foca, sob a modesta feição de retrospecto, o posicionamento do mandatário da Igreja Católica durante o transcorrer da tragédia em epígrafe. Mais precisamente, pretende-se recapitular algumas das principais teses sobre o silêncio do Papa Pio XII evidenciadas no livro do inglês John Cornwell, “O Papa de Hitler”; assim como apresentar algumas refutações suscitadas por essa obra.

Resta ainda lembrar que aos silêncios do passado impõem-se a construção da memória da barbárie nazista e o aprofundamento do debate histórico – sempre em aberto – sobre os acontecimentos transgressores dos Direitos do Homem em geral e do Holocausto em particular; mesmo porque esta é uma História ainda em processo; haja vista a condenação a uma pena de cinco anos de prisão (não continuará preso, todavia), quinta-feira, 12 de maio de 2011, do vigia do Campo de Concentração Sobibor na Polônia, o ucraniano de nascimento John Demjanjuk,

pela Corte de Justiça de Munique, na Alemanha. Mesmo sem ter um fato concreto contra ele, a Justiça considerou sua participação na máquina de liquidação nazista; nesse caso, do Campo que meticulosamente planejou e levou à morte 27.900 pessoas, no ano de 1943. A Justiça decidiu que todas as pessoas que lá serviram tinham claro o que se passava, pois o clarão do fogo que abrasava os corpos era visível a quilômetros de distância e o odor dos cadáveres queimados era sentido por toda a redondeza.

Diante de imagens tão fortes, como entender os silêncios contemporâneos aos fatos e os silêncios nos dias de hoje? Como levar as novas gerações a tomarem conhecimento e refletirem sobre esses eventos? Sem dúvida, creio ser a sala de aula local apropriado para tanto.

Recapitulando a exclusão, a perseguição e o extermínio

A política de extermínio sistemático dos povos considerados “inferiores”, perpetrada pelo regime nazista (1933-1945) durante a Segunda Guerra Mundial, é sempre lembrada com expressões de indignação e assombro, tais como – ‘homicídio único’, ‘a maior atrocidade da humanidade’, ‘acontecimento irrepetível’, ‘genocídio humano’, ‘extermínio dos judeus europeus’, ‘acontecimento sem precedente’.

A crônica sobre o extermínio metódico de judeus pelo regime de Hitler registra que, em dezembro de 1942, o jornal britânico *News Chronicle* denomina esse plano de aniquilação com a palavra de origem grega Holocausto, assim com H maiúsculo. Era, ao que tudo indica, a primeira vez que o vocábulo fora empregado para denominar o extermínio dos judeus, quando ainda não se conhecia a amplitude do método nazista. Holocausto significa “sacrifício pelo fogo”, “expição de pecados por incineração”. Vocábulo incorporado ao idioma inglês desde a Idade Moderna e que no início do século XX passou a ter a conotação de extermínio por limpeza étnica. Ao longo dos julgamentos do Tribunal de Nuremberg, o termo foi sendo gradativamente empregado para designar as atrocidades cometidas contra as minorias étnicas, particularmente os judeus. Segundo a Enciclopédia do Holocausto do *United States Holocaust Memorial Museum*, “o significado moderno de Holocausto é o da perseguição e extermínio sistemático, apoiado pelo governo nazista, de cerca de seis milhões de judeus.” Todavia *Shoá* (*Shoah*, *Sho'ah*, *Shoa*) – calamidade, ‘grande tragédia humana’ – é a expressão hebraica cada vez mais usada por judeus e não judeus para designar o ocorrido com os judeus sob o regime de Hitler. Assim, em lugar do vocábulo Holocausto, que remete a ideia de sacrifício religioso, muitas pessoas usam cada vez mais a expressão Shoah.

A pergunta óbvia que se coloca sobre o Holocausto é a já aludida interrogação ‘como isso foi possível’? No Mundo Ocidental, que desenvolveu a filosofia iluminista, que almejou a evolução e o progresso por meio da racionalidade, o imponderável tem lugar. No país de alguns dos maiores filósofos europeus, na pátria de Immanuel Kant que teorizou o mundo sob uma ‘paz perpétua’, a lógica dos direitos humanos apregoados pelo iluminismo cede espaço à barbárie. A história registra que não se trata de um projeto levado a cabo por uma só instância burocrática do aparato de estado ou por alguns agentes criminosos incumbidos de executá-lo. Ao contrário, muitas instituições de todas as esferas da sociedade alemã possibilitaram que o Holocausto fosse “produzido, planejado, organizado e executado”. Do planejamento à execução, calcula-se que cerca de meio milhão de pessoas participaram diretamente do extermínio dos judeus, além das centenas de milhares de colaboradores.

Fato é que, tão logo Adolf Hitler assumiu legalmente o governo na Alemanha, começou a *démarche* da concentração de poder de cima para baixo. O controle absoluto de todas as instâncias do estado e da sociedade era a meta a ser atingida. Os anos de 1933 e 1934 são tidos como o período de usurpação do poder e início da implantação da política de hipervalorização do “ariano” e das leis raciais. Assim, em 7 de abril de 1933, traz-se à lume a Lei de Restauração do Serviço Público Profissional, conhecida, também, como Lei dos Serviços Cívicos, que proíbe judeus e outras minorias (funcionários “não confiáveis”) de serem servidores públicos, devendo ser despedidos de seus cargos no governo alemão, com isso legaliza-se a proibição profissional para judeus. O mês de abril de 1933 é prodigo em outras medidas restritivas ou proibitivas. A cronologia dos acontecimentos registra ainda a oficialização do NSDAP (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, Partido Nazista), em 14 de julho de 1933. Com a criação da Câmara de Cultura do Império, tem-se a nazificação da cultura. Em 1934, o Império Alemão é recriado – III Reich (30/01/1934). O decreto de pertencimento ao estado (*Verordnung über die Deutsche Staatsangehörigkeit*) é baixado em 5 de fevereiro de 1934, por meio do qual o conceito racial de cidadania é introduzido juridicamente. Depois da morte do presidente Hindenburg, em 2/8/1934, promoveu-se a fusão dos cargos de presidente e de chanceler sob o novo título de “Führer und Reichskanzler”, nova designação do mandatário do Estado e chefe das Forças Armadas assumida por Hitler.

Próximo passo foram as Leis Raciais de Nuremberg, anunciadas na convenção anual do Partido Nazista de 1935, que legalizavam muitos dos preceitos racistas da ideologia do nazismo e retiravam a cidadania alemã dos judeus. Em 15 de setembro de 1935, é instituída a Lei para Proteção do Sangue e Honra Ariana (proíbe

os casamentos mistos entre judeus e ‘arianos’). A identificação do judeu pelo uso obrigatório da ‘Estrela de Davi’ costurada nas vestias e a restrição da liberdade de locomoção são implementadas por decreto, em 15 de novembro de 1935. Igualmente por decreto, as imobiliárias de corretagem e casamento de propriedade de judeus foram liquidadas ou transferidas aos não-judeus. Instrução de 28 de dezembro de 1938 instala a segregação, confinando os judeus nos guetos. (DANN, 1996: 295). Paralelamente, outras medidas restritivas correlacionadas às outras minorias eram tomadas.

A memória do Holocausto registra, como de amplo conhecimento, além das medidas jurídicas que ‘legitimavam’ o regime, outras manifestações de exclusão e perseguição aos judeus. Essas ações se coadunavam com a ideologia do regime. Nunca é demais observar que, o nazismo transformou o racismo em ideologia e constituiu a polaridade anti-semitismo versus ‘superioridade racial do ariano’ em um dos seus pilares. Alguns dos mais proeminentes pensadores do século XX fizeram profundas reflexões sobre essa dimensão do nazismo. Assim, de acordo com ponderações de Neumann (feitas ainda no decorrer da Segunda Guerra Mundial, e publicadas em 1942), o racismo é profundamente enraizado na sociedade alemã e tornou-se progressivamente em puro antissemitismo. (NEUMANN, 1998: 144). Por sua vez, Hannah Arendt refuta a afirmação “que a ideologia racial foi uma invenção alemã.” E assevera: “se o hitlerismo exerceu tão forte atração internacional e intereuropeia durante os anos 30, é porque o racismo, embora promovido a doutrina estatal só na Alemanha, refletia a opinião de todos os países.” (ARENDT, 1989: 188). Talvez aí resida a razão porque as ações perpetradas contra os judeus na Alemanha nazista (verdadeiros atos de terror) não indignaram o mundo, pelo menos não a ponto de provocar uma reação em prol dos direitos humanos. Além disso, Arendt chama atenção para o fato de que a ‘propaganda é, de fato, parte integrante da guerra psicológica’; mas o terror o é mais. – é a própria essência “da forma de governo totalitário (ARENDT: 1989: 393).

Historicamente, o terror contra as “raças inferiores” se instala de forma progressiva após a assunção de Hitler ao poder e os judeus são o alvo preferencial de sua barbárie. Segundo Arendt, “O terror, como o conhecemos hoje, ataca sem provocação preliminar, e suas vítimas são inocentes até mesmo do ponto de vista do perseguidor. Esse foi o caso da Alemanha nazista, quando a campanha de terror foi dirigida contra os judeus...” (ARENDT, 1989: 26).

As ações de terror praticadas contra os judeus certamente têm seu cume na chamada solução final; entretanto elas iniciam-se poucos meses depois da chegada de Hitler ao poder. Assim, em 1º de abril de 1933, sob a coordenação das SA é

organizado um *boycott* contra os judeus na Alemanha, negócios são destruídos e proprietários espancados. Na madrugada de 11 de novembro de 1938, acontece a Noite dos Cristais, quando atos de violência são perpetrados contra as lojas de judeus e sinagogas – 91 judeus foram mortos, cerca de 25 mil presos e levados para campos de concentração. Em 6 de julho de 1939, são fechadas as últimas empresas dos judeus. O primeiro campo de concentração nazista – Konzentrationslager (KZ) – é erguido em Dachau, ainda em 1933. As prisões, torturas e assassinatos de opositores do regime, ao longo dos anos 30, levam à construção de outros campos de concentração e de trabalho, os quais se tornam modelo para os campos de extermínio.

A escalada dos assassinatos se dá, dentre outras medidas, com a chamada Ação T4 (programa de eutanásia e eugenismo nominado com a inicial do nome da rua e número do prédio onde se localizava sua sede), que esteriliza e aniquila deficientes físicos e mentais, doentes incuráveis e em idade avançada com monóxido de carbono em câmaras de gás, entre outubro de 1939 – agosto de 1941 (face protesto do bispo Clemens August von Galen, dá-se um grande clamor contra o T4 que é, então, finalizado). Em 17 de setembro de 1941, Hitler decide transportar todos os judeus da Alemanha e da Europa ocupada para o Leste; ação inicialmente planejada para ocorrer depois da guerra, mas desde o início do conflito bélico posta em prática. Assim, os judeus são concentrados inicialmente em guetos, depois em campos de concentração, de trabalho ou extermínio. Em 20 de janeiro de 1942, na Conferência de Wannsee, nos arredores de Berlim, discute-se “a solução final da questão judia”. Tem início o extermínio sistemático dos judeus em escala industrial – a racionalidade empregada em prol da barbárie.

As atrocidades levadas a cabo pelos nazistas no rastro da ofensiva do *front* Leste e da invasão da URSS, em 1941, levaram Winston Churchill, então Primeiro-Ministro britânico, a declarar que o mundo estava presenciando “um crime sem nome”. Raphael Lemkin, um judeu polonês que emigrara para os Estados Unidos naquele ano, vem a criar, em 1944, o termo ‘genocídio’ (do radical grego *geno* – família, tribo, raça – justaposto ao termo latino *caedere/cídio* – matar) para denominar aquele “crime sem nome” e dar significado ao extermínio deliberado de pessoas motivado pela sua origem étnica, a chamada “limpeza étnica”.

Notas sobre a literatura especializada

A literatura sobre o Holocausto compreende uma gama de trabalhos realizados no âmbito de diversas disciplinas, sob diferentes abordagens, utilizando

um escopo variado de fontes e métodos. Na historiografia, o tema em tela tem na obra de Raul Hilberg “O Extermínio dos Judeus Europeus” (Hilberg, 1961) seu ponto de inflexão. Esse autor é pioneiro em estudar o Holocausto como processo histórico. Fruto de sua tese doutoral defendida em 1955 e publicada em primeira edição em 1961, o livro foca os executores dos judeus. Sua premissa “é o executor quem tem a visão de conjunto, e não a vítima”, é sempre lembrada.

Para este artigo, interessa especialmente as obras que debatem a controversa questão sobre o posicionamento do Papa Pio XII, Eugenio Maria Giuseppe Giovanni Pacelli (1876-1958), que teve assunção ao trono de São Pedro no mesmo ano da eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939). Particularmente, importa as reflexões de John Cornwell externadas no livro com o provocativo título “*O Papa de Hitler. A história secreta de Pio XII*” (CORNWELL, 2000, edição original em inglês de 1999). Essa obra acirrou o debate em torno da questão sobre a posição da Igreja Católica frente ao nazismo e as interrogações que pesam contra ela. Ilustrativamente, citam-se alguns desses questionamentos: “teria a Igreja feito o suficiente para se opor a Hitler?” “Teria feito vista grossa à perseguição dos judeus pelos nazistas?” “Fosse outra a posição da Igreja Católica, o Holocausto teria a feição que teve?” “A Igreja Católica foi omissa ou fez o que era possível nas circunstâncias dadas?”

Sobre o Papa Pio XII recai a tese do silêncio sobre o Holocausto. Segundo Cornwell, Pio XII não teria sido apenas omissa, mas teria ajudado Hitler com a sua ‘não-intervenção’, fato que teria deixado o Führer livre para encaminhar sob os ditames do nazismo a “questão dos judeus”. Essas acusações ensejaram a reação da Igreja Católica e de muitos pensadores e historiadores que defendem a imagem do Papa construída nos anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial como o Papa da Paz.

A polêmica sobre o posicionamento de Pio XII concernente à barbárie nazista é antiga. A controvérsia deslanchou em 1963, com a estreia, em Berlim, da encenação da peça de teatro de Rolf Hochhuth, *O Vigário, o Papa Pio XII (Der Stellvertreter)*, na qual o Papa é retratado como um cúmplice silencioso do Holocausto. Essa representação tomou contornos de um escândalo e desencadeou um acirrado debate, sem fim. Com essa peça de teatro, Hochhuth tornou-se o primeiro intelectual a denunciar a omissão do Papa Pio XII.

Der Stellvertreter colocou em primeiro plano a discussão sobre a culpa moral de Pio XII frente às deportações em massa de pessoas. O autor da peça, Rolf Hochhuth, reconheceu em uma matéria do semanário Spiegel, de 24 de abril de 1963, ter o Papa ordenado salvar vidas humanas onde e como fosse possível, ter

aberto muitos mosteiros aos perseguidos, ter financiado a fuga ultramarina de milhares e até mesmo escondido judeus no Vaticano. Mas foi neutro, jamais condenou inequivocamente de forma pública a deportação dos judeus, apesar de ter sido com frequência solicitado a fazê-lo. Hochhuth demonstrou acreditar que um firme protesto do Papa ou a suspensão da Concordata de 1933 (firmada pelo então Bispo Pacelli, em nome do Vaticano, com o regime nazista) poderia não ter parado a perseguição aos judeus, mas talvez freado ou moderado. Pelo menos teria alertado àqueles que não queriam crer no pior.

A tese da omissão suscitou a publicação de vários livros, pró e contra Pio XII. Além de ‘*O Papa de Hitler. A História Secreta de Pio XII*’, de John Cornwell, citam-se, ilustrativamente, os seguintes títulos: *istória Secreta de Pio XII* de David G. Dalin (um contraditório do primeiro); *O Mito do Papa de Hitler* do rabino David G. Dalin (um contraditório do primeiro); *O Papa dos Judeus*, de Andrea Tornielli; *The Defamation of Pius XII* (A Difamação de Pio XII), de Ralph Malnner. Além das obras cujos temas são especificamente Pio XII, várias outras abordam o posicionamento da Igreja de modo mais abrangente e de Eugenio Pacelli de forma mais específica.

De todos os livros que argumentam contra a postura de Pio XII frente ao Holocausto, publicados nos últimos anos, a obra de Cornwell é provavelmente a mais polêmica e a que mais desencadeou contra-argumentações às suas teses sobre a omissão e convivência de Pio XII com o nazismo. O título, de tão provocativo, não foi mantido na edição em alemão. O editor alemão não traduziu o provocativo e radical título do original em inglês, optou por denominá-lo com o inocente título *Pio XII, com o subtítulo “O Papa que silenciou”*. O livro de Cornwell aborda não somente o período do silêncio de Eugenio Pacelli durante o Holocausto; mas também o do seu papado que, como aludido, teve início no mesmo ano da eclosão da Segunda Guerra Mundial, e do tempo em que esse serviu como Diplomata da Santa Sé na Alemanha.

Das obras citadas, interessa particularmente, além de Cornwell, a de Dalin, pois essa é quase um libelo em resposta à primeira.

Tanto a obra de Cornwell como a de Dalin mereceram muitas resenhas, mesmo em alguns países nos quais elas ainda não tinham sido publicadas. A resenha de Michael Gaynor, publicada na *Renw America*, saudou a publicação da obra de David Dalin como sendo a explosão do mito do Papa de Hitler; ou seja, a desconstrução dos argumentos da obra de Cornwell. A polêmica parece não ter fim, ainda mais porque a obra de Cornwell aborda também a estrutura organizacional da Igreja.

A registrar como pano de fundo de toda essa controvérsia em torno do posicionamento de Eugenio Maria Giuseppe Giovanni Pacelli, o Papa Pio XII, está o processo de sua beatificação, iniciado em 1965 pelo Papa Paulo VI e anunciado durante o Concílio Vaticano II. Em 2007, a Congregação para a Causa dos Santos, “à unanimidade, reconheceu as virtudes teológicas e humanas em grau de heroísmo de Pio XII, submetendo a Bento XVI a decisão de declará-lo Venerável”, estágio anterior ao da beatificação e passo necessário para uma posterior santificação. A causa deparou-se com obstáculos de tal monta que o processo foi paralisado por Bento XVI, em 2007, sob o argumento de que era necessário “estudo mais aprofundado de alguns documentos” e para tanto criou uma comissão dentro da sua Secretaria de Estado. O retardamento do processo durou até 19 de dezembro de 2009, quando o Papa Ratzinger proclamou-o “Venerável”.

Controversas sobre a postura de Pio XII

Algumas teses sobre o silêncio de Pio XII na obra de John Cornwell.

Na obra “O Papa de Hitler”, recai sobre Eugenio Maria Giuseppe Giovanni Pacelli um rol de acusações que desenham um *portrait* sobre o pontifício:

- Pio XII dispunha da única rádio independente em toda a Europa ocupada, mas não a usou para denunciar o Holocausto;
- Pio XII foi um trágico colaborador de Hitler;
- Pio XII foi um anti-semita convicto e via nos judeus o eterno assassino de Cristo;
- Pio XII silenciou sobre a situação do partido do Centro – *Zentrum-Partei*, em prol da Concordata com o Reich;
- Pio XII, assim como os nazistas, era antijudaísta.

Omissão ou neutralismo?

- Pio XII não se pronunciou publicamente contra o Massacre das Forças Ardeatinas em Roma (execução, em revanche a um atentado dos partisans, pela tropa SS sob o comando do major Erich Priebke de 335 reféns civis italianos, dentre os quais 75 judeus);
- Pio XII silenciou quando as Waffen SS esvaziaram o Gueto de Roma, em outubro de 1943. Ação que resultou no comboio de mais de mil judeus para o Campo de Concentração de Auschwitz. O Vaticano reagiu ao

evacuamento desse Gueto com telegramas e telefonemas ao embaixador alemão von Weizäcker, mas não se pronunciou publicamente contra a medida.

Alguns argumentos a favor de Pio XII:

- odiava Hitler, mas ainda assim tornou-se o Papa de Hitler;
- o perigo do bolchevismo pressionava o Papa tanto quanto o nazismo;
- em Roma, socorreu um número significativo de judeus fugitivos, o que provocava os nazistas;
- à proposta dos Aliados para que condenasse as práticas nazistas contra os judeus, Pio XII lembrou que a proposta não contemplava as perseguições contra os cristãos na Rússia stalinista;
- “Só a Igreja Católica protestou contra o assalto hitlerista à liberdade” (Albert Einstein);
- Pio XII, o Papa diplomata, discretamente, posicionou-se contra as atrocidades nazistas e salvou milhares de vidas.

Em conclusão

Como foi possível a tragédia do Holocausto? Se as circunstâncias foram incontornáveis, se nada poderia ter sido diferente, então, resta acreditar que o Holocausto foi uma fatalidade inevitável?

Quanto às argumentações sobre sua retraída postura perante o Holocausto, a Igreja inicialmente reagiu dizendo que seu silêncio era uma falsificação histórica. À cultura historiográfica, pertencem também as controvérsias.

Todavia, do ponto de vista de hoje, é pertinente lembrar a conhecida premissa – ‘o futuro precisa de memória’.

Referências

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo. Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *Holocausto: crime contra a humanidade*. São Paulo: Ática, 2005.

- CORNWELL, John. *O Papa de Hitler. A história secreta de Pio XII*. Rio de Janeiro: Imago, 2000.
- DANN, Otto. *Nation und Nationalismus in Deutschland. 1770-1990*. München: Beck, 1996.
- FEST, Joachim. *Hitler*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- GILBERT, Martin. *O Holocausto. História dos Judeus da Europa na Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- GOLDHAGEN, Daniel Jonah. *Uma dívida moral – A Igreja Católica e o Holocausto*. Lisboa: Ed. Notícias, 2004.
- . *Os carrascos voluntários de Hitler*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- HITLER, Adolf. *Minha Luta*. São Paulo: Editora Moraes, 1983.
- LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2003.
- NEUMANN, Franz. *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus. 1933-1944*. Frankfurt am Main: Fischer Verlag, 1998.
- NOLTE, Ernst. *Der Faschismus in seiner Epoche. Action française, italienischer Faschismus, Nationalsozialismus*. München: R. Piper, 1984.
- REGERT, Vera Silveira. Releitura da história do Holocausto por meio da escrita autobiográfica das vítimas. *Fênix. Revista de História e Estudos Culturais*. V. 6, ano VI, n. 3, pg. 1-16, www.revistafenix.pro.br
- TAYLOR, Telford. *Die Nürnberger Prozesse. Hintergründe, Analysen und Erkenntnisse aus heutiger Sicht*. 3. Auflag. München: Wilhelm Heyne Verlag, 1996.
- TORNIELLI, Andrea. *Pio XII, o Papa dos Judeus*. Porto: Livraria Civilização Editora, 2002.

Sites

<http://www.europaword.org/issue40/raphaellemink22601.htm>

<http://www.ushmm.org/wlc/ptbr/article.php?ModulId=10007095>

Resumo

O texto aborda o posicionamento do Papa Pio XII frente ao Holocausto na polêmica obra “O Papa de Hitler” de John Cornwell; assim como as refutações às suas controversas teses. Recapitula a exclusão, a perseguição e o extermínio das “minorias indesejadas”, particularmente dos judeus, levados a cabo pelo regime de Hitler que para tanto conseguiu a participação de muitas instituições de todas as esferas da sociedade alemã e contou diretamente com a atuação de meio milhão de pessoas e

centenas de milhares de colaboradores. Repassa alguns pontos de inflexão na historiografia e abordagem intelectual sobre o Holocausto e a controversa tese da omissão da Igreja Católica, a exemplo da obra “O extermínio dos judeus europeus” de Raul Hilberg e a peça de teatro “O Vigário, o Papa Pio XII (“Der Stellvertreter”)” de Rolf Hochhuth. Diante das perguntas óbvias “Como foi possível a tragédia do Holocausto?” “Se as circunstâncias foram incontornáveis, se nada poderia ter sido diferente, então, resta acreditar que o Holocausto foi uma fatalidade inevitável?” “Por que lembrar o Holocausto?”, o texto lembra que o saber histórico pode, de alguma forma, contribuir para compreender o passado e colocar questões para o futuro em seu perpétuo diálogo entre o presente, o passado e o futuro; que aos silêncios do passado impõe-se a construção da memória – “o futuro precisa de memória”.

Palavras-chave: Holocausto; Papa Pio XII; Omissão de instituições seculares e religiosas

Summary

The text discusses the positioning of Pope Pius XII in relation to the Holocaust in the polemic book “Hitler’s Pope” by John Cornwell, as well as the refutations of its controversial thesis. It recapitulates the exclusion, persecution and the extermination of “undesired minorities”, particularly Jews, carried out by Hitler’s regime with participation of many institutions from all sectors of German society and counted directly with the action of half a million people and hundreds of thousands of contributors. It reviews some turning points in historiographical and intellectual approach on the Holocaust and the controversial thesis of the omission of the Catholic Church, having as examples “The Extermination of European Jews, by Raul Hilberg” and the play “the Vicar, Pope Pius XII (“Der Stellvertreter”)” by Rolf Hochhuth.

In face of obvious questions like “How could the tragedy of the Holocaust?” “If the circumstances were unavoidable, if anything could have been different, then we believe that the Holocaust was an inevitable fate?” “Why remember the Holocaust?”, the text points out that historical knowledge can somehow contribute to understand the past and raise questions as to the future in its permanent dialog encompassing the present, the past and the future; it is argued that the silences of the past make the construction of memory an imposing task – “the future needs memory”.

Key words: Holocaust; Pope Pius XII; Omission of secular and religious institutions

Resumen

El texto analiza la posición del Papa Pío XII sobre el Holocausto en el polémico libro “Papa de Hitler” por John Cornwell y también las refutaciones de su controvertida tesis. Recapitula la exclusión, la persecución y el exterminio de “indeseada de las minorías, especialmente judíos, llevada a cabo por el régimen de Hitler que tanto para logra la participación de muchas instituciones de todos los paseos de la sociedad alemana y contando directamente con el involucramiento de la mitad de un millón de personas y cientos de miles de contribuyentes. Revisa algunos puntos de inflexión en el enfoque intelectual e en la historiografía sobre el Holocausto y la controvertida tesis de omisión de la Iglesia Católica, siguiendo el ejemplo de la obra “la exterminación de los judíos europeos por Raul Hilberg” y “el vicario, el Papa Pío XII (“Der Stellvertreter”) de Rolf Hochhuth.

Ante la evidente pregunta “cómo podría la tragedia del Holocausto?” “Si las circunstancias eran inevitables, si nada podría haber sido diferente, entonces creemos que el Holocausto fue un destino inevitable?” “Por qué, recordar el Holocausto?”, el texto señala que el conocimiento histórico de alguna manera puede contribuir a comprender el pasado y plantear preguntas para el futuro en su permanente diálogo con el presente, el pasado y el futuro; argumenta que frente a los silencios del pasado se impone la construcción de la memoria: “el futuro necesita memoria”.

Palabras clave: Holocausto; Papa Pío XII; Omisión de las instituciones seculares y religiosas

Manoel João Ramos

Engenheiro de Produção Agroindustrial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE – Toledo (PR).

Tatiane Dinca

Economista pelo Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu – CESUFOZ. Mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE – Toledo (PR).

Tiago Martins da Silva

Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão – FECILCAM. Mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE – Toledo (PR).

Pery Francisco Assis Shikida

Doutor em Economia Aplicada pela ESALQ/USP (1997). Pós-doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas/SP (2009). Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da UNIOESTE – Toledo (PR).

O ambiente competitivo e as estratégias da produção de cachaça artesanal no Oeste do Paraná

Introdução

Este trabalho objetiva analisar o ambiente competitivo e as estratégias empresariais da Cooperativa dos Produtores de Cachaça Artesanal do Oeste do Paraná (Copercachaça), sob o enfoque da produção de cachaça artesanal na região Oeste do Paraná, por meio da aplicação de um conjunto de variáveis utilizadas para a análise de sistemas agroindustriais. Esse conjunto de variáveis é compreendido pelo ambiente institucional, organizacional, tecnológico, competitivo e estratégias empresarias. Porém, nesta pesquisa, limita-se à análise das estratégias empresarias e do ambiente competitivo, tendo como objeto de estudo para o ambiente competitivo o ciclo de vida e/ou o desenvolvimento da indústria, a estrutura industrial, os padrões de concorrência e as características de consumo; para as estratégias empresarias, o preço/custo do produto, a segmentação, a diferenciação, a inovação e o crescimento das indústrias estudadas, no intuito de descrever e analisar a realidade vivenciada pelos produtores de cachaça artesanal aliados à Copercachaça.

A história da cachaça se confunde com a própria história do Brasil. A bebida sofreu forte influência dos colonizadores portugueses, índios e escravos. Foi a primeira bebida destilada a ser consumida na América Latina pós período de colonização, descoberta entre os anos 1534 e 1549, durante o processo de produção do açúcar. Surgindo então, nesse período, a aguardente de cana genuinamente brasileira, denominada cachaça (ABRABE, 2011).

Estigmatizada em sua origem, a bebida não era destinada ao público mais nobre, sendo inicialmente servida aos escravos como uma espécie de energético (SILVA, 2006). De acordo com os argumentos de Carvalho e Silva (2004), a cachaça deixava os escravos embriagados, entretanto tinha o propósito de tornar a dureza do trabalho menos sacrificante.

Passados séculos, atualmente a cachaça vem mudando o seu perfil, alguns produtores investem na sua composição na intenção de aperfeiçoá-la para que se torne uma bebida de alto padrão de qualidade e de aspectos relacionados à diferenciação na produção artesanal e/ou orgânica, na qual também se verifica a não utilização de agrotóxicos no plantio da cana-de-açúcar, com a regulamentação de qualidade para assegurar aos consumidores um produto que atenda aos padrões de atributos internacionais (OSHIRO e MACCARI JÚNIOR, 2005).

Grandes transformações marcaram o agronegócio da cachaça de alambique desde os primórdios até os tempos atuais. A valorização da cultura e dos produtos de origem tipicamente brasileira, assim como a busca pela melhoria da qualidade, com vistas à inserção do produto no competitivo mercado internacional são algumas das razões que motivaram a atividade em várias regiões do Brasil, incluindo a região Oeste do Paraná (OSHIRO e MACCARI JÚNIOR, 2005).

Estudos relacionados ao ambiente competitivo e às estratégias de produção, assim como a identificação dos mercados promissores, podem contribuir para o acompanhamento das necessidades sentidas pelo setor cachaceiro situado na região Oeste do Paraná. Nesse contexto, pesquisas direcionadas ao tema competitividade no mercado de cachaça, assim como a qualquer outro segmento, analisando as estratégias empresariais e também outras envolvidas no processo produtivo são de extrema importância para a consistência nas relações comerciais, motivo pelo qual se justifica os propósitos deste estudo.

Este artigo está dividido em seis seções, incluindo na primeira esta breve introdução. A seção dois traz a revisão da literatura e trata especificamente das notas introdutórias sobre a cachaça e a Copercachaça. Na seção três, apresenta-se o *approach* analítico. Nas seções quatro e cinco, têm-se os procedimentos metodológicos, os resultados e discussão, com ênfase ao ambiente competitivo e às estratégias mercadológicas, respectivamente. A seção seis aborda as considerações finais do artigo.

1. Revisão de literatura

1.1 Notas introdutórias sobre a cachaça

A cachaça é uma bebida de grande relevância cultural, econômica e social

para o Brasil, estando diretamente relacionada ao início da colonização do país e à atividade açucareira, que, por ser baseada na mesma matéria-prima, forneceu influência necessária para a implantação dos estabelecimentos agroindustriais para a produção de cachaça (SHIKIDA, 1997).

Entretanto, somente nas últimas duas décadas, o setor tem sido tratado com maior importância institucional. Em 21 de dezembro de 2001, por meio do Decreto nº 4.062, o vocábulo “cachaça” passou a ser utilizado com exclusividade no Brasil. Porém a definição final legal da bebida só foi obtida com o Decreto nº 4851, de 2 de outubro de 2003, que define:

Cachaça é a denominação típica e exclusiva da aguardente de cana produzida no Brasil, com graduação alcoólica de trinta e oito a quarenta e oito por cento em volume, a vinte graus *Celsius*, obtida pela destilação do mosto fermentado de cana-de-açúcar com características sensoriais peculiares, podendo ser adicionada de açúcares até seis gramas por litro, expressos em sacarose (MAPA, 2003:01).

Para Silva (2006), essa providência legal foi adotada com o objetivo de diferenciar a bebida brasileira do *rum*, também considerado um destilado de cana, e facilitar a inserção do produto brasileiro no promissor mercado norte-americano.

O SEBRAE/MG (2001) argumenta que a principal diferença entre a aguardente de cana (caninha industrial) e a cachaça de alambique consiste no fato de que a caninha industrial é obtida do destilado alcoólico simples, em coluna de destilação contínua, enquanto a cachaça de alambique é obtida por meio da destilação do mosto fermentado da cana-de-açúcar em alambique de cobre. Ambas podem receber adição de açúcares em até 6g/l (gramas/litro). A caninha industrial pode ser hidratada para chegar à graduação alcoólica estabelecida por lei (38% a 54% vol.), enquanto a padronização alcoólica da cachaça de alambique (38% a 48% vol.) ocorre do processo de eliminação ou reciclagem das porções denominadas cabeça e cauda, em função das toxinas presentes nessas porções, o que não ocorre no processo industrial.

A opção de consumir cachaça ou outro tipo de bebida pode estar diretamente associada ao tipo de alimentação a ser consumida, incluindo fatores como a ambientação e o clima (temperatura) que também são determinantes na opção de escolha por outra bebida que não a cachaça. Na forma de caipirinha (bebida comumente feita de cachaça, limão, açúcar e gelo), a cachaça geralmente é consumida em momentos cuja proposta principal não é o consumo de refeições completas, exceto quando se trata de culinária mineira ou uma feijoada, pois nesse caso

se consome até mesmo a cachaça pura. A caipirinha também é consumida frequentemente em *happy hours*, comemorações ou “baladas”, além de se apresentar como um excelente aperitivo antes de um bom churrasco. No entanto encontra forte concorrência com a cerveja, principalmente em períodos de clima mais quente (SEBRAE/ESPM, 2008).

O tipo de culinária e de restaurante exerce forte influência quanto à bebida a ser consumida, criando modismos e estabelecendo tendências. Nesse aspecto, deve-se considerar a tradição, assim como os hábitos de consumir determinados alimentos, juntamente com bebidas específicas, como é o caso do consumo de vinho associado à culinária italiana; a cachaça à culinária mineira e baiana; a caipirinha à feijoada, etc.

1.2 A Cooperativa dos Produtores de Cachaça Artesanal do Oeste do Paraná

A Copercachaça, detentora da marca de cachaça Quaty, é uma Cooperativa dos Produtores de Cachaça Artesanal do Oeste do Paraná, fundada em 26 de agosto de 2004, no município de Foz do Iguaçu (PR), localizada na Avenida das Cataratas, 2330, km 2,5, Jardim Bourbon, nas dependências do Centro de Artesanato de Foz do Iguaçu. O objetivo da Cooperativa é unir as famílias que optaram pela produção artesanal de cachaça de alambique e derivados da cana-de-açúcar na região, com vistas a aumentar a qualidade do produto e tornar viável a sua comercialização.

A Cooperativa surgiu da vontade de crescer e de se especializar dos produtores de cana-de-açúcar da região Oeste do Paraná, estimulada pelo programa “Fábrica do Produtor”, desenvolvido pelo Governo do Paraná via Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e Universidade Federal do Paraná (UFPR), com o projeto “Cachaça do Paraná”.

Pioneira na região, a Copercachaça integra em sua estrutura 35 pequenos produtores rurais, que fazem da tradição de produzir esse tipo de bebida uma fonte de renda e realização familiar. A Cooperativa procura agregar maior qualidade em seus produtos, assim o setor e a região se fortalecem, ampliando as condições de crescimento e desenvolvimento regional (COPERCACHAÇA, 2011).

2. O *approach* analítico

A competitividade pode ser apontada como uma forma de mensurar o desempenho de empresas individuais, assim como a capacidade de um sistema

produtivo em obter rentabilidade e manter-se no mercado de maneira sustentável.

Farina (1999) esclarece que o conceito de competitividade tem consequências diretas para a escolha dos indicadores de desempenho e que a evolução da participação no mercado é um indicador de resultado, que tem o benefício de resumir vários fatores decisivos do desempenho, custos e produtividade, que são referências de eficiência que explicam em parte a competitividade.

Em Batalha (2000), argumenta-se que a competitividade futura da empresa é apontada pela habilidade de ação estratégica, investimentos em inovação de produtos, marketing e recursos humanos, associação à manutenção, renovação e melhoria das vantagens competitivas dinâmicas.

Do mesmo modo, a competitividade de um sistema produtivo agroindustrial pode ser traduzida na capacidade de articular sistematicamente a produção de um produto, visando ao atendimento das expectativas do consumidor (NEVES e CASTRO, 2007).

Na visão de Batalha (1998), as vantagens competitivas dinâmicas das agroindústrias de uma região, como por exemplo, a Cooperativa de cachaça, são aquelas que resistem aos processos de globalização e de integração da economia nacional, que dependem, inicialmente, da sua dotação de recursos naturais e de sua posição relativa a outras regiões do país e do exterior. À medida que os requisitos da economia se modificam no longo prazo, a composição e a dimensão do estoque se alteram e, nesse sentido, o significado do que seja a dotação de recursos de uma região muda com a dinâmica do crescimento econômico.

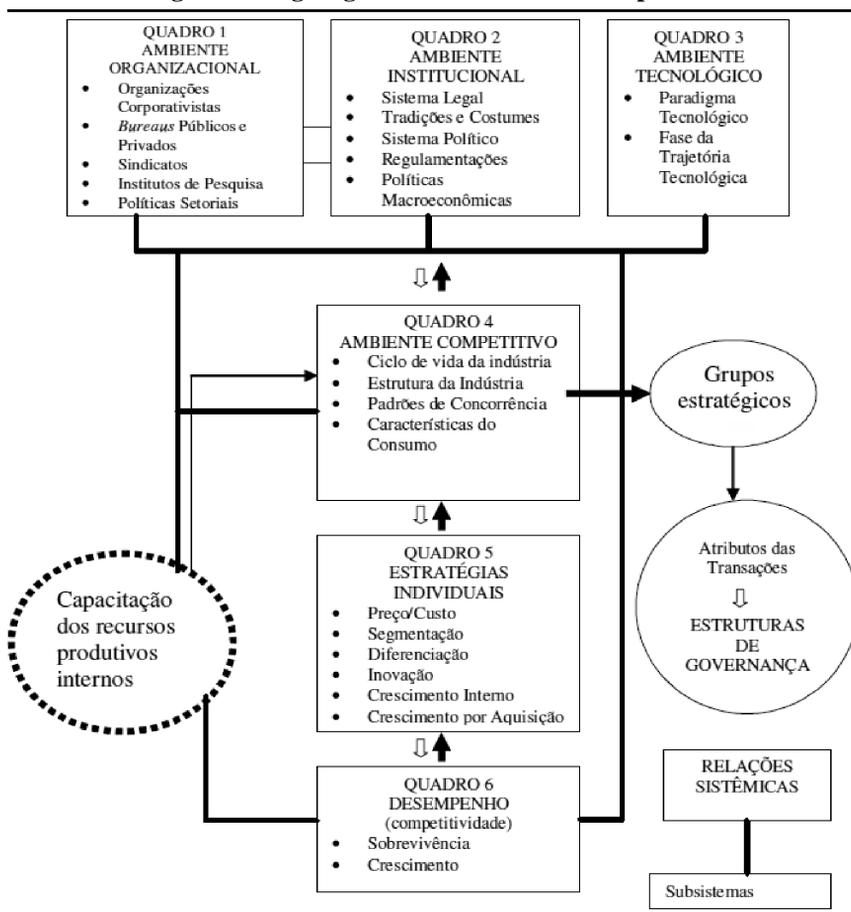
A existência de fornecedores e distribuidores internacionalmente competitivos pode ser considerada um dos elementos-chave das vantagens competitivas, evidenciando as relações verticais de dependência subliminares ao desempenho positivo das firmas (PORTER, 1990). Sobre essa questão, Farina *et al* (1997) argumentam que Porter não trata das estruturas verticais de governança, nem oferece uma teoria que explique essas relações. As estruturas de governança eficientes são aquelas que, por meio da flexibilidade organizacional, tornam viável a estratégia competitiva de segmentação de mercado e da diferenciação de produtos, tendo como principal função a redução dos custos de transação. Farina *et al* (1997) consideram também que os elementos organizacionais possibilitam uma redução nos custos contratuais, de fiscalização de direitos de propriedade, de monitoramento do desempenho, de organização das atividades ou de adaptação, sendo respostas eficientes dos agentes ao problema de se transacionar.

Para melhor esclarecer essa questão, Farina (1999) propõe um conjunto de variáveis para análise de sistemas agroindustriais, composto por: ambiente institucional, ambiente organizacional, ambiente tecnológico e ambiente competitivo, ilus-

trado com base na Figura 1, a qual evidencia aspectos das estruturas encontradas pelas firmas em um mercado globalizado e competitivo.

Mesmo existindo entre esses ambientes inter-relações constantes, é possível inferir que a principal relação encontra-se na estrutura de governança, a qual é determinada pelos atributos das transações que, por sua vez, decorrem de condicionantes institucionais, organizacionais, tecnológicos e estratégicos.

Figura 1 – Organograma de um ambiente competitivo



Fonte: Farina (1999)

Pode-se considerar como fatores externos, conforme figura 1, aqueles que, embora possam ser frequentemente influenciados por decisões individuais, não podem ser

controlados diretamente pelas empresas. Dentre esses fatores, destacam-se o ambiente organizacional composto pelas organizações corporativistas, os *bureaus* públicos e privados, os institutos de pesquisa, os sindicatos e as políticas setoriais, o ambiente institucional que engloba o sistema legal, as tradições e costumes, o sistema político, as regulamentações e as políticas macroeconômicas, e o ambiente tecnológico composto pelo paradigma tecnológico e a fase da trajetória tecnológica (FARINA, 1999).

Apesar de os fatores ambientais externos influenciarem tanto o ambiente competitivo como o ambiente organizacional, institucional e o tecnológico, este estudo concentra-se basicamente sob a análise de aspectos relacionados ao ambiente competitivo (quadro 4) e de estratégias individuais (quadro 5) adotadas pela Cooperativa Copercachaça, a qual busca o melhor desempenho competitivo, sobrevivência e crescimento da produção de cachaça artesanal no Oeste do Paraná.

3. Metodologia

A metodologia adotada neste artigo baseou-se numa pesquisa descritiva e exploratória, no intuito de descrever o ambiente competitivo e as estratégias da Cooperativa Copercachaça, com a produção da cachaça artesanal Quaty. Outra característica da pesquisa é o perfil exploratório que objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses (GIL, 2002).

Os dados primários foram pesquisados diretamente na Cooperativa Copercachaça, por meio de informações obtidas durante visita técnica feita aos produtores associados, nos municípios de Cascavel, Céu Azul, Foz do Iguaçu, Lindoeste, Nova Aurora, Santa Terezinha de Itaipu, Toledo e Tupãssi (no segundo semestre de 2011), mediante a utilização de entrevista informal (GIL, 2000).

As limitações da presente pesquisa restringem-se ao fato de que seus resultados não podem ser generalizados para explicar a situação de cooperativas do mesmo segmento em outras regiões.

4. Resultados e discussão

4.1 O ambiente competitivo

O ambiente competitivo em que as organizações estão inseridas exerce uma influência direta sobre as estratégias por elas adotadas e, por consequência, no seu desempenho, interferindo também na sobrevivência dessas organizações no

mercado. Por outro lado, esse mesmo ambiente sofre a influência do ambiente tecnológico, institucional, assim como do ambiente organizacional (HORN *et al*, 2009).

O ambiente competitivo de uma indústria pode ser subdividido em quatro dimensões básicas, conforme demonstrado no quadro 4 da figura 1, ou seja: a) o ciclo de vida e/ou desenvolvimento da indústria; b) a estrutura da indústria; c) os padrões de concorrência; d) as características de consumo.

Na dimensão desenvolvimento da indústria, verificou-se que os produtores artesanais estão dispostos a melhorar seus processos de produção por meio da inovação. Para tanto, efetuaram investimentos na propriedade nos últimos anos visando alcançar melhorias na qualidade dos seus produtos, reconhecendo a necessidade de maiores investimentos e mudanças no processo produtivo.

Nesse ambiente competitivo em que está inserido o setor produtivo de cachaça artesanal, encontram-se diversas dificuldades, dentre as quais merece destaque a falta de informações do setor, que começa pelo número de alambiques estimados e registrados no Brasil. A Associação Brasileira de Bebidas (ABRABE) estima que existem no país aproximadamente trinta mil produtores de cachaça, mas apenas 11.124 informaram a produção da bebida no Censo Agropecuário de 2006. Destes, somente quatro mil têm sua produção registrada no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o que evidencia a grande informalidade que abarca o setor como um todo.

Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que a maioria dos produtores artesanais de cachaça de alambique pode ser representada por pequenas agroindústrias familiares, que têm na produção de cachaça uma complementação de renda orçamentária, sendo essa uma atividade secundária exercida principalmente na entressafra agrícola ou em conjunto com outras atividades como a criação de aves, suínos ou gado leiteiro. Por esse motivo, a comercialização é realizada pela maioria na informalidade, ocorrendo na própria região de origem, direto ao consumidor final e/ou a pequenos estabelecimentos comerciais.

Outrossim, os produtores justificam que as principais causas da informalidade na produção artesanal de cachaça encontram-se no forte impacto proporcionado pelo ambiente institucional, em que há excessiva carga tributária incidente sobre a cachaça (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS aproximado em 12% e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI 70%), assim como os entraves burocráticos para a formalização do negócio, além do baixo conhecimento de gestão para administrar um empreendimento agroindustrial que dificultam sobremaneira a viabilidade do empreendimento de maneira formal.

Mesmo com as características expostas, o setor produtivo da cachaça que procura se consolidar no mercado vem investindo em controle de qualidade e marketing para mudar seus *status* e prospectar o mercado internacional (ABRABE, 2011). Silva (2006) afirma que atualmente parcela desse setor beneficia-se dos avanços tecnológicos, das pressões decorrentes da globalização econômica e da evolução dos meios de comunicação, visando à obtenção de significativos avanços na área de qualidade e formas de apresentação do produto, objetivando abrir fronteiras rumo ao mercado externo.

Contudo dados da IBRAC (2011) mostram que, mesmo com os incentivos e a grande capacidade produtiva que o Brasil apresenta atualmente, exporta-se menos de 1% de sua capacidade, atingindo 10,2 milhões de litros no ano de 2009 e gerando receita de US\$ 15,58 milhões/ano.

De modo geral, o ambiente tecnológico, mormente nas pequenas propriedades agroindustriais de produção de cachaça, carece de desenvolvimento, sendo que novas tecnologias, equipamentos e a própria mão-de-obra necessitam aprimorar conhecimentos à nova realidade mercadológica, e, nesse cenário cada vez mais competitivo, os consumidores, assim como o ambiente institucional, estão cada vez mais exigentes.

4.2 Estratégias individuais

Nas dimensões relativas às estratégias individuais, a primeira dimensão preço/custo, voltada principalmente à acessibilidade do produto ao consumidor final, o que se nota é que o preço da cachaça artesanal é superior ao preço da aguardente industrial. Entretanto o consumidor se predispõe ao pagamento desse custo mais elevado em função de uma série de fatores agregados à cachaça artesanal, sobretudo os relacionados aos valores culturais e ao envelhecimento em barris de madeira.

Os principais custos relacionados à produção de cachaça são aqueles voltados aos gastos com recipientes de envelhecimento, embalagens especiais, gastos direcionados à adequação das normas de qualidade, como certificação, controle de qualidade, fiscalização, selos e controle de temperatura no local do envelhecimento.

Esses custos são mais comuns na produção da cachaça artesanal, devido ao processo de envelhecimento do produto em tonéis de madeira em diferentes espécies, porém é um dos fatores que representa um diferencial no processo produtivo para quem produz cachaça artesanal.

Nesse contexto, com o intuito de oferecer o produto a preços compatíveis ou mais próximos ao preço praticado na venda da aguardente industrial, produtores da região Oeste do Paraná têm concentrado suas vendas no mercado informal, no qual os consumidores adquirem o produto diretamente na propriedade ou em pequenos estabelecimentos comerciais como bares e mercearias. Uma pequena parcela da produção é fornecida para a Cooperativa, mas a maior parte da produção de cachaça é vendida no comércio informal. Para os produtores, uma mudança nesse modelo de negócio somente é possível com alterações no sistema tributário, pois a alta carga de impostos que recai principalmente sobre o preço do produto tem consequências diretas, muito mais impactantes sobre o produtor artesanal do que ao produtor em escala industrial, dados os ganhos de escala e escopo. Dessa forma, uma diferenciação tributária entre os dois tipos de produção, conforme afirmam os produtores artesanais, faz-se necessária para estimular a produção do pequeno produtor agroindustrial.

Na dimensão diferenciação, as empresas têm buscado diferenciar seus produtos para alcançar novos nichos de mercado. Algumas direcionam seus produtos visando atingir também a classe feminina, produzindo licores com a adição de sabores de frutas, como abacaxi, figo, jabuticaba entre outras. A produção de uma bebida mista, mais suave e refrescante, com adição de sabores de frutas, como limão, maracujá e kiwi, para estimular o consumo da bebida gelada, conhecida como “*ice*”, também tem despertado o interesse nos produtores da Copercachaça. Entretanto entraves burocráticos têm dificultado a produção desse tipo de bebida, é o que revelam as informações obtidas junto aos produtores entrevistados.

Alguns produtores, ao desenvolverem novos produtos, criam vínculos de cooperação com universidades e institutos de pesquisa. Nesse sentido, a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDETEC) tem sido parceira dos produtores, principalmente na pesquisa de novas variedades de cana-de-açúcar que melhor se adaptem às condições “edafoclimáticas” da região, assim como na análise de qualidade e características físico/químicas do produto.

A organização dos produtores por meio da Cooperativa e o apoio do SEBRAE têm influenciado no aumento da produtividade e da qualidade da cachaça artesanal na região. A produção de cachaças finas e o seu reconhecimento como bebida de qualidade entre os consumidores possibilitam a abertura de novos mercados para os produtores artesanais. No entanto, novamente, frisa-se que a forte influência da carga tributária, aliada ao fato de a escala ser ainda pequena na região, estimula o pequeno produtor a produzir e comercializar na informalidade.

No que tange aos aspectos de inovação, esta pode se subdividir em três variáveis: inovação de produto, inovação de processo e inovação organizacional.

A despeito das adversidades citadas anteriormente, os produtores da região têm evoluído bastante em alguns aspectos, considerando como parâmetro a aplicação dessas variáveis nos últimos cinco anos.

Com relação à inovação do produto, alguns produtores buscam a diferenciação na embalagem, na adição de novos sabores e na melhoria da qualidade. Quanto à inovação no processo, foi determinante o modo de organização em Cooperativa e a contribuição do SEBRAE, pois os produtores tiveram a oportunidade de adquirir novos conhecimentos sobre os processos fermentativos e de destilação do produto, conferindo ganhos de qualidade e produtividade em seus produtos. Mesmo assim, os investimentos em treinamento da mão-de-obra ainda são incipientes, principalmente pelo fato de que a maior parte utilizada é de origem familiar, e os produtores reclamam da falta de mão-de-obra qualificada para o setor de produção de cachaça.

A variável inovação organizacional é representada pela associação dos produtores em Cooperativa, possibilitando economias de escopo, sobretudo no processo de envasamento pela Cooperativa. Não obstante, poucos investimentos foram observados na implantação de técnicas de gestão por meio da aquisição de *softwares* e práticas de marketing.

Para a dimensão crescimento interno, as agroindústrias visitadas têm investido na melhoria de sua infraestrutura nos últimos cinco anos, com pequenas reformas no estabelecimento e na aquisição e/ou substituição de equipamentos, visando ao atendimento do arcabouço legal e normativo necessários à regulamentação do setor com vistas à melhoria da qualidade do produto e de uma produção mais eficiente. As mudanças mais significativas nesse aspecto se concentram na adequação do ambiente produtivo, em consonância com regulamentos técnicos, instruções normativas, decretos e leis que regulamentam o setor, dispendo sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas. Há ainda a aquisição de caldeiras, gerando eficiência no processo produtivo e redução no consumo de energia; aquisição de colunas de destilação para a produção de álcool utilizado pelo produtor como combustível em seus veículos, podendo aproveitar assim a cabeça e a cauda geradas no processo produtivo da cachaça, agregando valor ao resíduo e, por fim, a substituição de equipamentos fabricados com materiais diversos por outros em aço inox, mais apropriados para a produção de cachaça e mais adequados para o processo de higienização.

Para a dimensão crescimento por aquisição não houve nas empresas visitadas nenhuma ocorrência dessa natureza. Em relação às estratégias individuais, pode-

se concluir que as empresas procuram se adequar às necessidades do mercado, com base na melhoria de seus produtos e processos, contudo carecem de apoio institucional, principalmente com relação aos aspectos de ordem tributária.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo central analisar o ambiente competitivo e as estratégias empresariais da Cooperativa dos Produtores de Cachaça Artesanal do Oeste do Paraná (Copercaçaça).

De acordo com os estudos do SEBRAE/ESPM (2008), o mercado de cachaça aponta em termos concorrenciais para um cenário de consolidação de uma empresa líder, um bloco de grandes e médias desafiantes e um bloco de pequenas empresas que atuam em nichos específicos de mercado. Nesse contexto, inserem-se as agro-indústrias de produção de cachaça artesanal, localizadas no Oeste do Paraná, organizadas em forma de cooperativas, com potencial para atingir o mercado nacional e internacional, com produto de qualidade. Entretanto esses produtores de cachaça artesanal, ao escolherem a Cooperativa como a alternativa mais viável e talvez a única, nitidamente decidiram ou foram obrigados a competir por meio de especialização de nicho, por tipo de produto.

A opção de escolha voltada para a produção de cachaça artesanal atende à expectativa almejada por um público específico, seletivo, que valoriza principalmente as qualidades sensoriais, as questões sociais e apelos ambientais. Assim, o processo de produção e o envelhecimento, associados às preocupações com a padronização, obtenção de selos de certificação, aspectos de controle de qualidade e controle ambiental, permitem que a bebida ocupe um espaço próprio dentro de uma categoria reconhecida como bebida *premium*.

Essa alternativa aponta para uma escolha estratégica voltada para a diferenciação, uma opção que geralmente traz maiores vantagens em termos de lucratividade, mas exige vocação do empreendedor quanto à qualidade de sua gestão, dos apelos sensoriais que devem estar associados ao produto e dos certificados de origem para que sua marca seja fortalecida e reconhecida pelo consumidor. A estratégia de liderança em custos também pode ser adotada quando o objetivo é a venda a padronizadores/elaboradores de *blends*, ou seja, misturas de cachaças feitas com a finalidade de melhorar as características sensoriais do produto final, que atuam no mercado com marca própria e geralmente pagam aos produtores preços melhores que os obtidos por meio da venda a granel direto na propriedade. Este último parece ser o modelo mais apropriado que vem sendo utilizado pelos

produtores na região Oeste do Paraná, os quais produzem a cachaça em seus alambiques, e posteriormente os entregam à Cooperativa para padronização, engarrafamento e comercialização, por meio de uma marca única, mais forte no mercado. Contudo ocorre uma maior incidência na venda do produto pelos produtores em sua propriedade, ficando apenas uma pequena quantia direcionada à Copercachaça.

Por mais que a criação de uma nova categoria possa se despontar como uma fórmula inteligente na busca por maior identidade e diferenciação no segmento produtivo da cachaça de alambique, não se identificou até o momento um ambiente propício para caminhar nessa direção. Alguns produtores até concentram seus esforços nesse sentido, porém o ambiente institucional não tem contribuído, dados os entraves burocráticos e falta de financiamento aos micros e pequenos empreendimentos. A situação reforça a interdependência existente entre os micros e pequenos produtores e as grandes corporações, sendo que estas últimas estabelecem as regras de competição de mercado em consonância ao sistema institucional, identificam as oportunidades e lançam produtos e tendências.

Por fim, vale dizer que esta pesquisa seguiu determinado caminho metodológico dentre vários possíveis. Logo, fica a sugestão de implementação de futuros estudos com vistas à ampliação do conhecimento sobre o setor produtivo de cachaça.

Referências

- ABRABE (Associação Brasileira de Bebidas). Site institucional. Disponível em: <<http://www.abrabe.org.br/cachaca.php>>. Acesso em: 15 out 2011.
- AMPAQ (Associação Mineira dos Produtores de Cachaça de Qualidade). Site institucional. Disponível em: <<http://www.ampaq.com.br>>. Acesso em: 14 set 2011.
- BATALHA, M. O. (Coord). *Gestão agroindustrial*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- BATALHA, M. O. (Coord). *Agronegócio brasileiro: ciência, tecnologia e competitividade*. 2.ed. Brasília: CNPq, 1998.
- CARVALHO, M. A.; SILVA, C. R. L. Aprecie sem moderação: perspectivas do comércio internacional da cachaça. *Informações Econômicas*. São Paulo, v. 34, n.1, jan. 2004.
- COPERCACHAÇA (Cooperativa dos Produtores de Cachaça Artesanal do Oeste do Paraná). Site institucional. Disponível em: <<http://www.copercachaca.com.br>>. Acesso em: 12 ago 2011.

- FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. *Gestão & Produção*, São Carlos, v.6, n.3, dez. 1999.
- FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F. A.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, estado e organização*. São Paulo: Singular, 1997.
- GIL, A. C. *Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- GIL, A.C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HORN, C. L.; SHIKIDA, P. F. A.; STADUTO, J. A. R. O ambiente competitivo e as estratégias da Copacol (PR): o caso da produção da tilápia. *Revista Extensão Rural*, Santa Maria, UFSM, Ano XVI, nº 17, Jan-Jun de 2009.
- IBRAC (Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo, e Comércio Internacional). Site institucional. Disponível em: <http://www.ibrac.net/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=4>7. Acesso em: 15 out 2011.
- MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). *O setor produtivo da cachaça*. 2003. Disponível em: <www.agricultura.gov.br>. Acesso em: 21 ago 2011.
- NEVES, M. F.; CASTRO, L. T. E. *Marketing estratégia em agronegócios e alimentos*. São Paulo: Atlas, 2007.
- OSHIRO, C. R.; MACCARI JÚNIOR, A. (Orgs.). *Cachaças do Paraná: de gole em gole... da cana ao copo*. Curitiba: SEBRAE, 2005.
- PORTER, M. E. *The competitive advantage of nations*. Harvard Business Review, 1990.
- SEBRAE/MG (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). *Diagnóstico da Cachaça de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2001.
- SEBRAE/ESPN – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Série Mercado. *Cachaça artesanal: Estudo de Mercado – 2008*. São Paulo/SP, 2008. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/B142F005A221FDB0832574DC00457C09/\\$File/NT0003905E.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/B142F005A221FDB0832574DC00457C09/$File/NT0003905E.pdf)>. Acesso em: 20 set 2011.
- SHIKIDA, P. F. A. *A evolução diferenciada da agroindústria canavieira no Brasil de 1975 a 1995*. Piracicaba (SP), 1997. 191 p. Tese – Economia Aplicada, ESALQ/USP.
- SILVA, L. H. A.; “Cachaça de Minas” e desenvolvimento rural: uma análise do cooperativismo como impulso para o agronegócio. 2006. Disponível em: <<http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/Cachaca_de_Minas_000fjd717w802wyiv809gkz5luz0mxbc.pdf>>. Acesso em: 21 ago 2011.

Resumo

O presente artigo tem como principal objetivo analisar o ambiente competitivo e as estratégias da Cooperativa dos Produtores de Cachaça Artesanal do Oeste do Paraná (Copercachaça). Para sua realização, adotou-se como metodologia a pesquisa descritiva, de perfil exploratório, fundamentada na busca de dados primários obtidos diretamente por meio de visitas aos produtores. Para a análise do ambiente competitivo, segue-se como principal referencial analítico o estudo proposto por Farina (1999). Como resultado, observou-se que, para adentrar em um ambiente altamente competitivo, a Cooperativa busca a união das famílias que optaram pela produção artesanal de cachaça de alambique e derivados da cana-de-açúcar na região, no intuito de aumentar a qualidade e tornar viável a sua comercialização. A Copercachaça acredita que, por meio da união dos produtores, eles serão capazes de agregar mais qualidade em seus produtos e, dessa forma, fortalecer o setor e a região proporcionando melhores condições de crescimento e desenvolvimento. Entretanto a alta incidência de carga tributária tem contribuído para que haja uma participação significativa de produtores na informalidade, o que dificulta a busca pelo reconhecimento da cachaça como produto de qualidade.

Palavras-chave: Cachaça artesanal; Competitividade; Estratégias de comercialização

Abstract

This paper aims at analyzing the competitive environment and the strategies pursued by the Cooperative of Western Parana State Cachaça Producers (Copercachaça). It relies on a descriptive methodology with an exploratory profile and is based on primary data obtained directly through visits to the producers. The main analytical framework for the analysis of the competitive environment is the one proposed by Farina (1999). It was found that in order to act in a highly competitive environment, the Cooperative has relied on the unity of those families who have opted to produce artisanal *cachaça* and other sugar cane products in the region in an effort to enhance the quality of their products and make their marketing possible. Copercachaça estimates that through stronger cooperation among producers, it will be able to meet higher quality standards, strengthen the industry and the region and thus set a better framework for growth and development. However, the high incidence of taxes is leading to an increasing engagement of producers in the informal sector, thus hampering the recognition of *cachaça* as a quality product.

Key words: Artesanal cachaça; Competitiveness; Marketing strategies

Resumen

El presente artículo analiza el ambiente competitivo y las estrategias de la Cooperativa de los Productores de Cachaza Artesanal del Oeste del Paraná (Copercachaça). El mismo se ampara en la pesquisa descriptiva, de perfil exploratorio, fundamentada datos primarios obtenidos en visitas a los productores. Para el análisis del ambiente competitivo, el principal referencial analítico es la investigación propuesta por Farina (1999). Como resultado, se observó que para entrar en un ambiente altamente competitivo, la Cooperativa busca la unión de las familias que han optado por la producción artesanal de la cachaza de alambique y de derivados de la caña-de-azúcar en la región, con el intuito de aumentar la calidad y hacer posible su comercialización. La “Copercachaça” cree que, a través de la unión de los productores, será posible agregar más calidad a sus productos y, de este modo, fortalecer el sector y la región proporcionando mejores condiciones de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, la alta carga tributaria ha contribuido para una participación significativa de productores en la economía informal, lo que dificulta la búsqueda por el reconocimiento de la cachaza como producto de calidad.

Palabras clave: Cachaza artesanal; Competitividad; Estrategias de marketing

INFORMAÇÃO

Leandro Corder

Economista USP/ESALQ.

Carlos Eduardo Freitas Vian

Prof. Adjunto do Departamento de Economia USP/ESALQ.

Mirian Beatriz Schneider Braun

Prof. Adjunta do Colegiado de Economia e do Programa de Pós-Graduação da Unioeste - Campus de Toledo/PR.

Análise de políticas públicas de incentivo para biocombustíveis na América Latina e Europa

Introdução

O intuito deste trabalho é analisar políticas públicas utilizadas para a promoção do uso/comercialização de biocombustíveis tanto na Europa quanto na América Latina. Enquanto nesta as políticas para o setor ainda estão em fase de discussão, na Europa o tema vem sendo abordado há mais tempo, inclusive, em alguns países, o mercado de biocombustíveis já está, até, em fase de maturação. Há alguns exemplos de países que começam a retirar vários dos incentivos utilizados para fomentar uma “indústria nascente”. Por outro lado, na América Latina, essas políticas ainda estão em fase de discussão para, com análise dos erros e acertos no velho continente, propor linhas gerais e preocupações a serem tomadas nas políticas desenhadas para o setor.

A utilização de produtos agrícolas como combustível ocorre há muito tempo, porém em pequena escala. Após séculos de uso do petróleo como matriz energética, a crise de 1973, com disparada de preços, fez com que toda uma indústria baseada nesse tipo de energia passasse a pensar em alternativas a serem usadas como fonte de energia. Uma das possibilidades mais interessantes foi utilizada em grande escala no Brasil em meados das décadas de 70 e 80, substituindo gasolina pelo álcool etílico. Apesar disso, entre 1986 e 1995, o programa governamental Pró-álcool entrou em “fase de estagnação”, voltando o país a utilizar gasolina como principal combustível.

Com a assinatura do Protocolo de Kyoto, o vislumbre de uma utilização mundial de combustíveis sustentáveis e com menor emissão de gases de efeito estufa abriu a possibilidade de aumento da demanda de biocombustíveis, e, com isso, a agroenergia passou a polarizar discussões acerca do assunto. A cana-de-açúcar passou a, novamente, ser considerada o “Ouro Verde” de outrora. Outro ponto controverso, porém importante para essa mudança na fonte energética, é a previsão de escassez do petróleo, todavia em prazo ainda muito discutível.

Além disso, como o petróleo tem apresentado, nos últimos tempos, grande instabilidade nos preços negociados, tem gerado incertezas sobre os combustíveis alternativos.

Os países europeus foram os pioneiros, pós-kyoto, na adoção de medidas a favor da utilização de biocombustíveis – subsídios, em alguns casos, e porcentual de mistura à gasolina, como será detalhado adiante. Assim, não se pode considerar a importância da agroenergia apenas como algo temporário, mas como uma alternativa que veio para fazer parte da composição energética global.

Ressalta-se também a importância da participação do Estado nas ações de incentivo, pois grande parte dos biocombustíveis ainda não apresenta condição de competição em preço com os derivados de petróleo.

Por fim, trata-se de um mercado em que o Brasil detém tecnologia de ponta, principalmente quanto ao etanol. Essa tecnologia, além dos aspectos ambiental e social, traz grandes possibilidades também no campo econômico, levando um produto mais barato e com um balanço energético cada vez mais positivo para o comércio mundial, que, além do mercado de combustíveis, poderia participar também do nascente mercado de créditos de carbono.

Assim, o que se pretende com este trabalho é fazer uma análise comparativa das informações levantadas, detectando pontos que poderiam ser incorporados às políticas destinadas ao setor na América Latina, além de fornecer um breve painel para a comercialização do produto, com base nos resultados alcançados. Dar-se-á menor ênfase ao Brasil, com maior atenção para macro setores, deixando para trabalhos mais focados no país a análise das políticas públicas brasileiras com um maior grau de especificidade neste tema.

A estrutura deste trabalho traz uma breve revisão de literatura e levantamento de dados sobre a produção de etanol e biodiesel. Na sequência, serão detalhadas as políticas públicas para a promoção da agroenergia, buscando os principais pontos de cada uma dessas políticas em seus respectivos países, comparando as políticas latinas com as europeias e buscando perceber as diferenças e os seus motivos. Adicionalmente, será realizada uma análise das perspectivas de crescimento do mercado de biocombustíveis na América Latina, principalmente sob o ponto de vista da produção, enquanto, para a Europa, será visto pelo lado do consumo.

Uma das principais necessidades do presente trabalho é fazer uma leitura e interpretação multidisciplinar, perceber não apenas os aspectos econômicos, como também aspectos sociais, ambientais e políticos, entender, assim, os *trade-offs* que se destacam nos debates acerca de fontes energéticas. Outro ponto im-

portante é aplicar uma valoração que reflita mais a realidade dessas fontes, utilizando metodologias para calcular os custos implícitos, como lançamento de resíduos poluentes, para que esses valores não sejam erroneamente sub ou sobre valorizados, dependendo da situação ilustrada.

A pesquisa propriamente dita foi feita por meio da leitura de relatórios dos países europeus para mostrar as ações tomadas em decorrência das diretrizes adotadas pela União Europeia acerca da utilização de energia renovável. Além dessas fontes, foram vistos diversos trabalhos feitos pelas agências nacionais e supranacionais, apresentando mais explicitamente a situação de mercado e de suas perspectivas. Para os países latino-americanos, os trabalhos de fontes oficiais são escassos, gerando a necessidade de busca de fontes acadêmicas.

Com os dados em mão, o próximo ponto é entender o motivo de certas políticas serem utilizadas em um local e não em outro, captando as características de cada uma dessas regiões como um agregado (Europa e América Latina), para assim entender e, até certo ponto, criticar as políticas voltadas para o objetivo geral, de promoção de bioenergia e criação de um mercado maduro para tal fonte.

Por fim, para sintetizar os resultados e fazer uma análise interna e externa do mercado em questão, será feita uma análise de oportunidades e ameaças, buscando, assim, traçar um panorama para o futuro do mercado de biocombustíveis, sob a ótica da sustentabilidade.

1. Panorama da produção de biocombustíveis

Elevados preços do petróleo e necessidades ambientais fizeram com que os biocombustíveis ocupassem a pauta de muitos países: implantadas usinas, foram criados planos para receber recursos, incorporando a utilização de biocombustíveis misturados à gasolina. Esses temas, com maior enfoque nas políticas públicas, priorizando os maiores produtores (América e Europa), além de mostrar, em alguns países do mundo, as ações e possibilidades para a agroenergia.

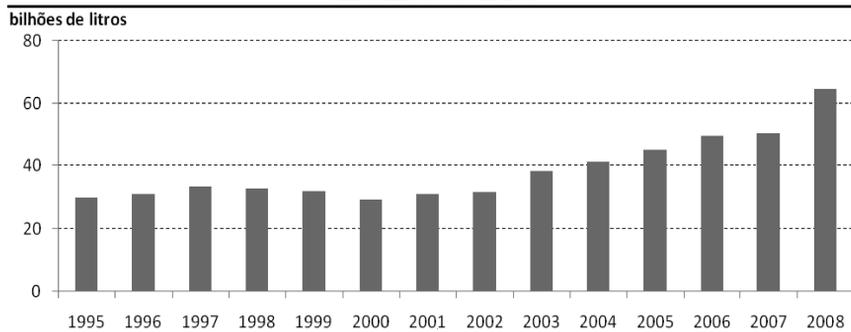
O foco principal desta análise será o etanol e o biodiesel, com maior ênfase neste último. O etanol é um líquido claro, incolor, um hidrocarboneto oxigenado com fórmula química C_2H_5OH . Mesmo com essa definição clara, há muitos problemas na produção e comercialização do produto. Celeumas provêm do fato de que são utilizados processos muito diferentes dependendo do tipo de cultivo utilizado, além das várias possibilidades de uso dessa *commodity* (LICHT, 2003).

Já o biodiesel é um éster de ácido graxo, renovável e biodegradável, retirado de óleos animais e vegetais. Comercialmente, é conhecido pela sigla BXX, na

qual “B” significa *blend* (mistura, em inglês), e “XX” refere-se à quantidade de biodiesel misturado ao diesel, em porcentagem (portal do biodiesel e wikipedia).

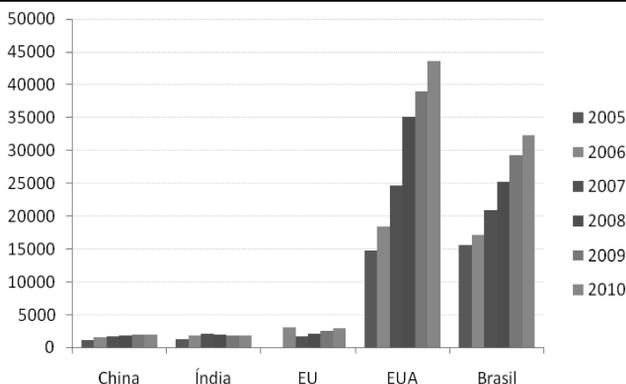
A produção de etanol é crescente desde 2000 (figura 1). Os maiores produtores estão localizados nas Américas: os EUA, com 39,1% do total produzido em 2006, lideram a produção mundial, como mostrado na figura 2. Segue-se a ele, o Brasil, com 33,1% da produção total. Outros grandes produtores são a China (7,5%), a União Europeia (4,6%) e a Índia (3,7%) (VIAN et al, 2008).

Figura 1: Evolução da produção mundial de etanol (todos os fins), em bilhões de litros



Fonte: F.O Licht (várias edições)

Figura 2: Evolução da produção de etanol por país (em bilhões de litros)



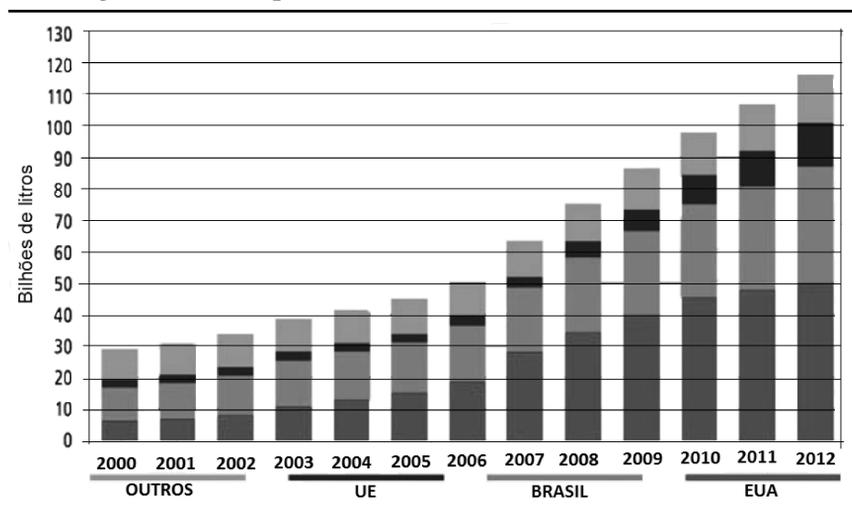
Fonte: F.O. Licht

A situação do biodiesel é um pouco diferente. Os países europeus são os maiores consumidores/produtores desse produto, como pode ser visto na

figura 3. Nota-se a grande participação da Alemanha, com mais da metade da produção, por se tratar do país com mercado mais maduro nesse setor, França, Itália e, com maior força nos últimos anos, Estados Unidos, puxado principalmente pelo uso em maquinários pesados de transporte e de uso agrícola (EIA, 2007).

A grande produção na Alemanha revela, além da canola como matéria-prima e da conscientização por parte do governo local para com o uso de combustíveis com mistura de biodiesel, que houve também um grande plano de subsídios e incentivos para uso dessa mistura, a ser tratado mais a frente, além de altos investimentos em pesquisa. Mas, ainda assim, a produção é pequena frente aos estímulos à utilização desses combustíveis, tais como motores que aceitem cada vez mais mistura entre biocombustíveis e gasolina ou mesmo apenas biodiesel (IADB, 2007). Assim, no futuro, um maior direcionamento para a produção desses tipos de motores é fundamental para o crescimento desse mercado.

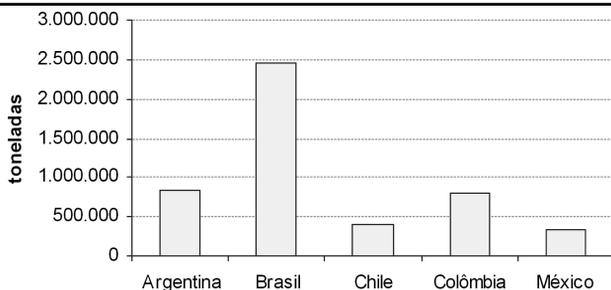
Figura 3: Maiores produtores de biodiesel, em milhões de toneladas



Fonte: IEA, com dados de F. O. LICHT

Na América Latina, a produção, apesar de ainda pequena (figura 4), mostra grande aumento em sua quantidade. Como visto em Honty e Gudinas (2007), grande parte disso se deve a um maior incentivo governamental, por meio de políticas que serão vistas mais adiante, além da conjuntura internacional favorável.

Figura 4 – Produção de biodiesel em alguns países da América Latina, em 2007 (em toneladas)



Fontes: várias fontes, elaborado pelo autor

Na Europa, como visto anteriormente, estão localizados os principais produtores e consumidores dos biocombustíveis, e ocorrem em pequenas propriedades, com grande participação do governo para que esse menor “ganho de escala” seja compensado. Além disso, são cultivos que não apresentam tanta competitividade como no caso do etanol, mas, em comparação com outras fontes de biodiesel, devido à boa tecnologia utilizada, tem bom aproveitamento da biomassa.

Para encerrar o capítulo, veremos os cultivos utilizados nesses países para a produção de biocombustíveis para a América Latina (tabela 1) e Europa (tabela 2).

Tabela 1: Principais cultivos para agrocombustíveis na América Latina e Caribe

País	Cultivos atuais ou no futuro imediato
Argentina	Cana-de-açúcar, soja, milho, canola, girassol, trigo
Bolívia	Cana-de-açúcar, soja
Brasil	Cana-de-açúcar, soja, dendê, mamona, girassol, canola
Chile	Milho, canola
Colômbia	Cana-de-açúcar, mandioca, dendê, milho
Costa Rica	Cana-de-açúcar, dendê
Cuba	Cana-de-açúcar
Equador	Cana-de-açúcar, dendê
El Salvador	Cana-de-açúcar
Guatemala	Cana-de-açúcar, dendê
Honduras	Cana-de-açúcar, dendê
México	Cana-de-açúcar, sorgo, milho
Paraguai	Cana-de-açúcar, soja, dendê, canola, milho, trigo
Peru	Cana-de-açúcar, dendê, sorgo
Uruguai	Cana-de-açúcar, soja, milho
Venezuela	Cana-de-açúcar, dendê

Fonte: HONTY e GUDYNAS (2007), modificada pelos autores

Percebe-se, assim, a grande tendência ao uso da cana-de-açúcar como principal fonte de bioetanol, além da boa possibilidade do uso do óleo de dendê, que apresenta maior produtividade que a soja na produção de biodiesel, necessitando de apenas 0,2 hectares de palma de dendê para a obtenção de uma tonelada de azeite, contra dois ha necessários, utilizando-se soja como matriz energética (HONTY e GUDYNAS, 2007).

Na Europa, a tendência é de utilização da canola e da beterraba, que apresentam produtividades por hectare baixas, se comparadas ao dendê e à cana-de-açúcar, e rendimento abaixo ao da soja no quesito econômico (BILLICH e DA SILVA, 2006), criando assim uma mercadoria dependente da grande alta do petróleo e da pouca comercialização de biocombustíveis concorrentes produzidos por matrizes mais baratas.

Tabela 2: Principais cultivos para agrocombustíveis na Europa

País	Cultivos atuais ou no futuro imediato
Aústria	Trigo, beterraba
Alemanha	Canola, trigo
República Checa	Canola
Espanha	Cevada, beterraba, trigo, milho, oliva, tomate, batata, laranja
Finlândia	Beterraba
França	Canola, beterraba, trigo, girassol, milho
Hungria	Trigo, milho
Itália	Beterraba, uva, milho, canola
Polônia	Canola, beterraba
Reino Unido	Canola, óleo de dendê (importado), resíduos de óleos animais, vegetais
Rússia	Canola, soja
Suécia	Canola
Ucrânia	Canola, beterraba, trigo, milho, centeio, cevada

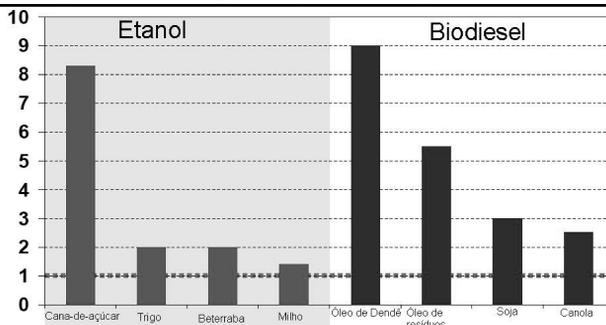
Fonte: Elaboração do autor, com dados da EIA (2007)

Uma fonte energética renovável de grande importância na Europa é a utilização de biomassa para queima, principalmente de resíduos florestais. Uma das razões é a redução de custos devido à grande demanda energética dessa indústria (SILVEIRA, 2005). Outro motivo é a grande disponibilidade dessa fonte em alguns países europeus. Eles não foram considerados por não serem cultivos com finalidade de produção de geração de energia, mas sim uma atividade adicional gerada por outras.

Para que esse sistema agroenergético seja considerado uma boa alternativa para a substituição da matriz energética petrolífera, espera-se que ele produza mais energia do que aquela destinada ao seu processo produtivo. Mesmo depen-

dendo claramente da tecnologia utilizada e do bom uso de resíduos, estudos como o de Farrell et al (2006), para o departamento de agricultura norte-americano (USDA), no qual, para cada quilocaloria utilizada, são produzidas 1,34 kcal para o caso do milho, 9 para o dendê, 3 para a soja e entre 8-10 para a cana-de-açúcar. Alguns exemplos são apresentados nesse trabalho do *World Watch Institute*:

Figura 5 – Balanço energético de algumas culturas



Fonte: Várias, elaborada pelo *World Watch Institute*

Ainda sobre esse assunto, um estudo a ser citado é o de Patzek e Pimentel (2005), que chega a resultados divergentes aos de Farrell, achando balanços negativos para o caso da utilização de milho, soja, girassol e madeira. Necessita, assim, muito cuidado essa discussão, pois como coloca Lobato (2007), mostrando que o balanço depende muito da tecnologia utilizada: se os resíduos forem utilizados para a produção de mais energia (como pode ser usado o bagaço de cana), deve-se aumentar a saída de energia, enquanto o despejo desses resíduos no meio-ambiente ou o armazenamento deles causa uma redução na quantidade de energia produzida.

2. Ações governamentais na América Latina e Europa para a produção/comercialização de biocombustíveis

Um dos motivos da necessidade de se utilizar políticas favoráveis à utilização de biocombustíveis é a não precificação correta dos combustíveis a base de petróleo: as externalidades negativas não são totalmente consideradas na taxaço do petróleo, como a poluição gerada. Nas revisões da *HM Revenue & Customs* (2008) sobre a história da taxaço de petróleo no Reino Unido, percebe-se que os momentos em que se muda a taxaço são aqueles de crise no pre-

ço do petróleo, principalmente taxando o lucro das empresas. Nos últimos anos, apesar da multiplicação de estudos sobre emissões de CO₂, não ocorreram mudanças significativas em seu preço. Com isso, o petróleo vira um produto economicamente mais viável que os biocombustíveis, apesar de ser ambientalmente mais prejudicial.

Em função disso, o problema passa a não ser simplesmente energético e econômico, mas também ambiental e social, dependendo de como é adotado o plano para adoção de agroenergia. Percebe-se que a participação do Estado como catalisador da adoção de biocombustíveis pela população é importante. Um dos motivos a considerar é a pressão sobre o meio; outro é a inexistência de um mercado global, que, sendo uma maneira eficiente de controlar oferta e demanda, depende do auxílio do governo para, quando estabelecido, permitir que esse mercado se autocontrole e a participação do Estado diminua para níveis que otimizem essa eficiência.

A seguir são apresentados os principais planos e programas para a promoção de biocombustíveis na América Latina, mostrando tanto leis já aprovadas como planos ainda em discussão, procurando assim entender as especificidades de cada país, além de entender, em termos gerais, como o Estado age nessas localidades.

Argentina – O país aprovou, em 2006, o “Programa Nacional de *Biocombustibles*”, conhecido como “SFL”, que guarda muitas similaridades com o programa brasileiro de biocombustíveis, por meio da Lei 26.093. Com ela, busca-se aumentar a produção de biocombustíveis por intermédio do milho, dando incentivos fiscais, a criação de uma entidade de pesquisas para o assunto, além da mistura de 5% na gasolina para o ano de 2010.

Bolívia – Há pouco esforço governamental em tornar a bioenergia uma importante fonte energética, principalmente devido ao gás natural abundante na região. Com isso, a iniciativa privada está investindo em cana-de-açúcar. Em 2005, passou a Lei 3.207, que trata sobre exoneração de impostos e fixação do nível de mistura entre 10% e 25% de álcool na gasolina, com prazo de adoção para 2010. Esta última medida foi estipulada pela Lei 3.086, de 2005.

Chile – O governo do Chile utiliza-se de estímulos da ordem de US\$1 milhão para a indústria de biocombustíveis. A Lei 19.940/2003, tratando de recursos renováveis, ainda espera que sejam traçadas diretrizes mais pontuais para assim conduzir uma política mais clara acerca desse tema.

Colômbia – Como grande produtora de cana-de-açúcar, promulgou diversas leis favoráveis ao uso da agroenergia, destacando-se as Leis 693 (2001), 788 (2002) e 993 (2004). A primeira destaca a importância do uso desses combustíveis

e suas bases de crescimento; a segunda diminuiu diversos impostos para membros da cadeia e propõe níveis de mistura de 10%, vislumbrando crescimento para 20% em 20 anos; já a última Lei citada formalizou a mistura de 5% à gasolina e criou incentivos para exportação.

Costa Rica – Tem um longo histórico de regulação para o etanol, portanto apresenta diversas políticas ainda hoje. Tratando das mais importantes e recentes, podemos citar o incentivo à substituição do MTBE pelo biodiesel, além de incentivos em pesquisa e desenvolvimento, comercialização, transferência de tecnologias e investimento em capital humano. Assuntos como quantidade a ser misturada, normas, qualificação de projetos, cotas e outras regulações ainda estão em discussão (BID, 2007).

Equador – O “Programa de *Biocombustibles*” foi estabelecido pelo Decreto executivo 2.332, de 2004, declarando os principais pontos para comercialização e produção dos biocombustíveis e indicando mistura de 5% na gasolina e de 10% no diesel.

Guatemala – A “*Ley de incentivos para el desarrollo de proyectos de energia renovable*” foi promulgada em 2003, reduziu taxas internas e de importação e deu incentivos para compra de máquinas; tem-se, ainda, a mistura mínima de 5% à gasolina. Entretanto a importação só será permitida se toda a demanda interna for satisfeita.

Honduras – O governo criou uma lei relativa à produção e comercialização de biocombustíveis, porém o texto trata mais da certificação e comercialização, ficando a parte da produção, cenários e incentivos ainda em discussão.

México – O México, até 2012, utilizará 8% do total de energia provenientes de fontes renováveis. No início de 2006, o governo sancionou lei obrigando a mistura de etanol na gasolina em 10%, nos grandes centros urbanos, e corte em impostos. Provê, ainda, ajudas para que propriedades que produzam biocombustíveis sejam competitivas.

Paraguai – A Lei 2.747 trata dos biocombustíveis desse país, fornecendo investimentos para essa área, incentivos fiscais e ajudas de mercado. Em 2006, o Paraguai alterou a quantidade misturada à gasolina, aumentando-a para 24%.

Peru – Esse país apresenta várias leis sobre o tema. A primeira a ser destacada será a “*Ley de Promocion del Mercado de Biocombustibles*” (Lei 28.054/2003), investindo em mercado, pesquisa e desenvolvimento, além de produção e comercialização. Já em 2005, foi decretada a mistura de 7,8% de etanol na gasolina, além de 5% de biodiesel no diesel. Vale ressaltar que o plano, ambientalmente correto, deseja ser um incentivo negativo para aqueles que permitem a produção de drogas.

Uruguai – A Lei 17.567, de 2003, é a principal fonte de informações sobre políticas de biocombustíveis no Uruguai. A ênfase do programa, além de agir na transformação da cana em álcool, visa também ajudar pequenos produtores. O lado negativo é o monopólio de comercialização de combustíveis, sob poder do estado (HONTY e GUDYNAS, 2007).

Venezuela – Não existem planos para esse tema. No entanto, o governo acena com o uso de 10% de etanol na mistura e dar incentivos para o produtor rural.

Percebe-se a tendência em se aliviar os impostos para a produção de agro-energia e propor níveis de mistura com a gasolina. Em outros casos, existe o apoio em forma de subsídios, incentivando o uso de tecnologias mais recentes, tanto na produção, quanto na extração do óleo.

Apesar de toda ajuda governamental em diferentes países, percebe-se que, em certos pontos, poucos ou nenhum estão levando em consideração propostas que seriam interessantes para o crescimento sustentável da produção de biocombustíveis. Primeiramente, nota-se que, ao justificar os seus programas de energia renovável, os países estudados apresentam argumentos a favor do meio-ambiente, da distribuição de renda e da diminuição da dependência de exportação de petróleo; porém, ao se verificar os resultados desses programas, pouco se vê sobre isso.

Outro ponto que ainda permanece obscuro é o caso da certificação dos biocombustíveis, pois, como foi dito, apesar de se tratar de um único produto, ele provém de diversas fontes. Necessita, assim, de uma ampla discussão acerca da escolha das matérias-primas e, enfim, de toda a problemática que envolve o sistema produtivo. Um tema também importante é a relação entre os elos, pouco debatida. Segundo Ortega, “... *parece faltar um Arranjo Institucional que defina claramente a participação de todos os atores sociais envolvidos no processo produtivo, inclusive o governo*”.

3. Ações governamentais na Europa

Os principais planos e programas para a promoção de biocombustíveis na Europa serão o foco, procurando ver as ações promovidas pelos Estados europeus para adequação para a diretiva de maio de 2003 da comunidade europeia, que busca a utilização de fontes limpas e renováveis de energia.

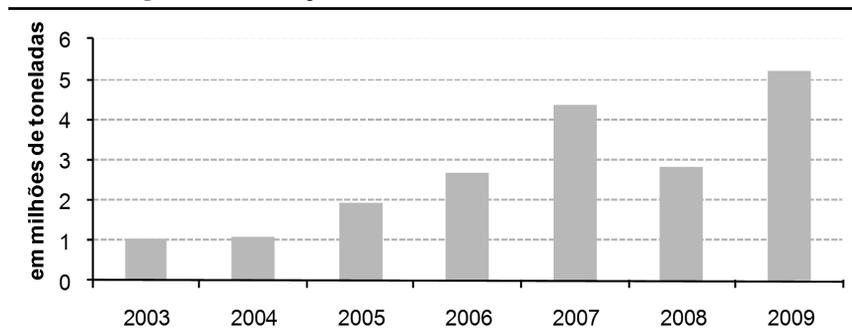
Como no tópico anterior, a atual divisão será feita por países, em ordem alfabética:

Áustria – utiliza uma política gradativa desde 2005, tendo mistura de 2,5% em 2005, passando para 4,3% em 2007 e projetando 5,75% em outubro de 2008, buscando alcançar 5,75% da utilização total de combustíveis provindos de fonte renovável em 2010; para o biodiesel, a mistura atual é de, aproximadamente, 4,7% (SALCHENEGGER, 2006). Já os incentivos da ordem tributária são a isenção da taxa de combustíveis minerais, reduções de •5 para cada 1.000 litros de etanol e uma “multa” àqueles que não misturam etanol à gasolina (•16) e/ou diesel (•23), para cada 1.000 litros.

Alemanha – o país discutiu sua lei de biocombustíveis, primordialmente, em dois momentos: no ato de março de 2000 de garantia de prioridade para fontes de energia renovável, e uma emenda para essa lei em agosto de 2004 (BID, 2007). Os distribuidores de eletricidade priorizam, por lei, a energia de fonte renovável, e dessas fontes deve sair 12,5% do total da energia consumida em 2010, e 20% em 2020. Além disso, busca-se, em 2010, alcançar 6,75% do total de combustíveis consumidos.

Os biocombustíveis foram pesadamente favorecidos pelo governo, tanto na questão de isenção fiscal como em subsídios. A isenção foi total, e subsídios foram atribuídos para mudanças ecológicas da ordem de •193 milhões, além de numerosos empréstimos, que, entre 2000-2005, foram superiores a •741 milhões (NEUMANN, 2006). Houve, ainda, investimentos pesados na pesquisa de biodiesel, o que acabou conformando uma alta produção (figura 6) e um mercado maduro, já vislumbrando a diminuição desses subsídios, apesar do aumento na cota de utilização de fontes renováveis de energia (tabela 3), além de uma abertura comercial cada vez maior para a importação desses combustíveis (UFOP, 2007).

Figura 6 – Produção Alemã de Biodiesel entre 2003 e 2009



Fonte: EEB, acessado em maio de 2011

Tabela 3 – Cotas para biodiesel a partir de 2007

Ano	Cota Total	Cota para Diesel	Cota para Petróleo
2007	–	4,4%	1,2%
2008	–	4,4%	2%
2009	6,25%	4,4%	2,8%
2010	6,75%	4,4%	3,6%
2011	7,00%	4,4%	3,6%
2012	7,25%	4,4%	3,6%
2013	7,50%	4,4%	3,6%
2014	7,75%	4,4%	3,6%
2015	8,00%	4,4%	3,6%

Fonte: UFOP, 2007

Na Alemanha, diferentemente de outros países, exceto Suécia e Áustria, a venda de biodiesel puro para motores adaptados é permitida (IADB, 2007). Ao contrário do que se vê com o etanol, os subsídios tendem a aumentar, e as discussões parecem sinalizar para mais subsídios no curto prazo (BOCKEY, 2005).

República Checa – o governo trata do assunto de biocombustíveis há mais tempo que outros países europeus, antes mesmo do protocolo de Kyoto ser ratificado, por meio do “Oleoprogram”, que previa a promoção do biodiesel e sua mistura da ordem de 31% no biodiesel nacional favorável aos produtores de canola. Há vários outros incentivos.

Com a ratificação do protocolo de Kyoto, o governo checo, por meio de três decretos (86/2002 Coll., 229/2004 Coll. e o 66/2005 Coll.), criou algumas diretrizes para a mistura, padronização e comercialização dos biocombustíveis. Para o caso do etanol, o mercado está sendo aberto para aceitá-lo de modo mais puro, como E85 ou E95 (THIUJL, 2006).

Espanha – o país apresenta metas audaciosas na questão energética: busca, até 2010, gerar mais de um bilhão de euros na atividade e substituir 3,6 bilhões de petróleo pelo equivalente em biocombustíveis, gerando, ainda, 45.000 novos empregos até 2015 (MITYC, 2005).

O governo espanhol dá subsídios limitados à produção de etanol, embora eles tenham data de término acertada (2012). No período compreendido entre 2005 e 2010, o governo pretende aliviar impostos de vendas no valor de •2,85 bilhões, buscando quadruplicar o consumo de biocombustíveis atual e reduzir em 6 milhões de toneladas a emissão de CO₂.

Finlândia – apresenta leis e metas mais flexíveis que os outros países europeus: inicialmente, a utilização de biocombustíveis foi de apenas 0,1%, com meta de aumento de 1% para 2008, 2% para 2009 e 3% para 2010, até chegar à utilização entre 7-8% em 2020. Para chegar a esse ponto, reduziram-se impostos de comercialização, além de maior

importação de etanol brasileiro e biodiesel malaio (NEWSROOM. FINLAND, 2006), e, por meio dessa competição, aumentar a produtividade do campo no país.

França – após a diretiva de biocombustíveis da União Europeia, o país estabeleceu como metas a utilização de biocombustíveis em 5,75% do total em 2008, 7% em 2010 e 10% em 2015. O governo francês estabeleceu quotas de mistura e corte de impostos, porém a produção nacional ficou abaixo da quantidade estabelecida pelas cotas. Também houve uma política de subsídios diretos aos produtores de vegetais oleaginosos.

Hungria – aceitou as diretrizes da UE tanto sobre a quantidade de biocombustíveis e fontes renováveis de energia, quanto sobre as taxas de energia e, na Lei 2.233/2004, definiu como objetivo a utilização de biocombustíveis entre 0,4% e 0,6% em 2005, subindo para 2% em 2010.

O país já eliminou a não-taxação sobre biodiesel puro, aceitando apenas as misturas. Mas subsidia o uso de mistura de até 5% para biodiesel, da ordem de \$0,23/l, e para misturas de etanol, de até 7,05%, \$0,39/l, mas tais misturas não são mais legalmente exigidas (NEMES, 2006). Há ainda subsídio da produção, de •45 por hectare para culturas “energéticas”.

Itália – tomou poucas providências para cumprir as metas da comissão europeia, tanto que foi intimada a explicar os números apresentados (IADB, 2007). As novas metas, porém, tendem a não ser atingidas. O país diminuiu os impostos dos produtores de cultivos utilizados para gerar energia, porém, mesmo assim, é utilizada matéria-prima importada, pois o incentivo para vinho, beterraba, etc. acaba não exigindo a produção de biodiesel com eles.

Polônia – em 2005, ficou acertada a adição de 5% ao diesel, diminuindo os impostos para combustíveis com essa mistura, variando de acordo com a porcentagem utilizada. Também foi incentivada a pesquisa e desenvolvimento, com montante superior a PLN 4 milhões, além de o país ter como objetivo diminuir todas as barreiras ao uso da agroenergia (MINISTÉRIO DA ECONOMIA POLONÊS, 2007).

Reino Unido – o Energy Act, de 2004, é o guia ao uso de fontes renováveis de energia no país. O governo sobretaxa em £0,15 os que não alcançarem o objetivo de 5,75% de uso de etanol ou de 5% para biodiesel, além de ter uma diminuição de £0,20 por litro para produtos que alcancem as marcas estabelecidas. Por fim, o governo dará £2 milhões para pesquisas em cultivares não-alimentares e £15 milhões para pesquisa e desenvolvimento em biocombustíveis da segunda geração (HOUSE OF COMMONS, ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS COMMITTEE, 2006).

Rússia – apesar de discutir e já ter sancionado a “lei de combustíveis renováveis”, as ações reais não foram tomadas, visto que tanto as taxas de im-

portação como os impostos internos são elevados. A única ação propriamente dita é a diminuição de 5% na taxa de juros para processadores de oleaginosas, como soja e canola.

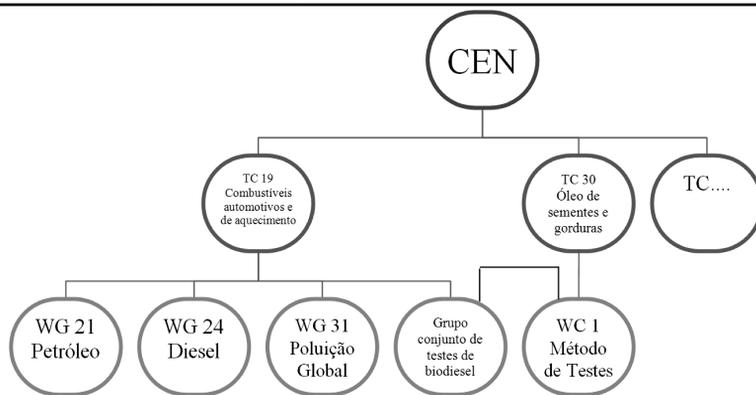
Suécia – já utiliza 3% de biocombustíveis no total de combustíveis utilizados em transporte, e planeja cumprir a diretiva europeia e chegar aos 5,75% até 2010. Os biocombustíveis não são taxados pelas taxas de emissão de dióxido de carbono e pelas demais taxas energéticas, que representam entre 30 e 40% do preço da gasolina no país (LEXMON, 2006), tornando esse combustível competitivo. Espera-se também que os biocombustíveis não precisem pagar a taxa de valor adicionado. A mistura de etanol à gasolina é obrigatória em 5%, enquanto a do biodiesel está em 2%, sendo discutido seu aumento para 5%.

Uma estratégia interessante do país é o incentivo para o uso de carros que usem esses combustíveis: carros limpos não pagam para estacionar, pagam menos impostos, empresas que compram frotas “limpas” recebem subsídios de 30% do investimento além de obrigar postos a venderem pelo menos um tipo de biocombustível, com uma ajuda calculada em US\$ 6,5 milhões (IADB, 2007).

Ucrânia – a prioridade do país foi o etanol, buscando o maior consumo e produção desse bem. Porém a grande ajuda do estado foi somente apoiar a transformação das destilarias em produtoras de etanol, pois a redução de impostos foi revogada no final de 2005. (OIL MARKET, 2005)

A Europa apresenta uma menor dificuldade na padronização, pois já existe um órgão que trabalha com isso, o Comitê Europeu de Padronização (CEN), nos moldes mostrados na figura 7:

Figura 7 – Fluxograma do funcionamento do CEN



Fonte: UFOP, 2007 – traduzido pelo autor

Assim, qualquer mistura de biodiesel acima do indicado só é possível se passar por esse comitê, que já começam a servir como guias para uma padronização internacional de biocombustíveis (UFOP, 2006).

Vale ressaltar que na Europa muitos dos planos são criados pela União Europeia, ficando a cargo dos países apenas a complementação quanto a exigências de produção, modo de implementação das políticas entre outros. Apesar desse nível de detalhamento, a Comissão Europeia trata do assunto como política energética e ambiental, mas não como uma possível política social, o que ficaria a cargo dos respectivos países. Como foi visto, nenhum deles tem políticas que visem posições contrárias aos problemas causados pelo cultivo, em grande quantidade, de vegetais voltados à produção de energia.

4. Análise de problemas socioambientais

O mundo acostumou-se a uma utilização exagerada dos recursos naturais, pois até o século XVIII os horizontes naturais conhecidos foram sempre aumentando, com as descobertas de novas terras e continentes. Com o crescimento econômico e industrial muito grande durante esse período, os principais focos de preocupação ambiental eram locais e, em pouco mais de dois séculos, passou a ser um problema global.

Assim, o meio-ambiente hoje é um elemento chave na proposição de novas políticas, pois se percebeu a insustentabilidade do sistema mantido atualmente. Uma das primeiras iniciativas por parte privada para essa questão ocorreu em 1992, em que o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento de Negócios definiu que um sistema sustentável só seria possível com a diminuição do impacto ambiental e consumo de recursos ao longo do tempo, buscando ajustar o ciclo de extração ao ciclo natural, sem esquecer a melhoria na vida das pessoas (VIANNA, 2006).

No Brasil, o método mais utilizado é o de Avaliação de Ciclo de Vida (ACV), regulamentado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) sob o número NBR 14040, com base na ISO 14000, que cuida dos processos de gestão ambiental. Trata-se de um mecanismo de verificação de entrada e saída de produtos. No balanço energético, considera as saídas nas mais variadas facetas, como transporte (um elemento importante, pois a base nacional é o transporte rodoviário), transformação entre outros.

Nesse ponto, os biocombustíveis apresentam uma vantagem frente às fontes fósseis: seu ciclo é muito mais rápido, o que permite uma utilização sustentável, enquanto as últimas apresentam ciclo de recomposição de milhões de anos, o que exigiria, para sua reposição, uma utilização ínfima comparada ao que é utilizado hoje em dia. Outra vantagem é que, em seu ciclo, a bioenergia acaba reten-

do o carbono liberado na queima, não gerando o efeito estufa na intensidade atual. Estudos acerca dos reais valores ainda são poucos e de baixa confiabilidade, pois a questão é complexa e passa desde emissões diretas às indiretas.

Por outro lado, a crítica na utilização de grandes extensões de terra para a produção de biocombustíveis cai, principalmente, nas questões de destruição de biodiversidade, encarecimento da terra e diminuição de cultivos alimentícios, detalhados a seguir.

Biodiversidade – Não haveria terra suficiente para que todo o consumo mundial de energia provindo de fontes não renováveis fosse trocado por agroenergia. Com isso, mesmo para pequenas partes de mistura entre diferentes fontes, é grande a área necessária para a produção dela; mesmo com a utilização de fontes com menor potencial de devastação, como por exemplo, plantações de árvores, exige-se a derrubada de certas plantas em favor da expansão da monocultura de um gênero energético.

Encarecimento da terra – Com a utilização cada vez mais versátil do fator terra como fonte de renda, passa-se a ter uma maior busca por ele. Como efeito, o valor pago por ela sobe, como visto no estado de São Paulo devido à importância da produção de álcool. Com isso, a única maneira de se aumentar a oferta de terra é avançar sobre as fronteiras agrícolas ou utilizar terras de menor qualidade, que antes eram economicamente inviáveis e passam a ser lucrativas. Essa mudança favorece quem dispõe de capital, pois pode adquirir terras melhores e apresenta ganhos de escala, o que acaba gerando mais concentração fundiária.

Diminuição da produção de gêneros alimentares – Com o aumento do preço da terra visto no parágrafo precedente, tem-se um custo de oportunidade alto demais se não forem feitos cultivos com maior potencial econômico, e dentre essas terras não estão as utilizadas na alimentação humana, como arroz, feijão, batata, milho entre outros. Caso os mecanismos de autorregulação da economia não funcionem conforme o previsto, o que se tem é a produção pequena e encarecida, prejudicando as classes econômicas mais baixas. O aumento na exportação de etanol, por sua vez, coincide com a fase inicial do grande aumento no preço das commodities, que só arrefeceram com a crise econômica de 2008.

Esses pontos podem ser minorados com políticas corretas de incentivo aos pequenos produtores e produtos alimentares, além da necessidade de se fazer cumprir as leis ambientais, pois somente assim pode-se dizer que a fonte é sustentável não apenas acerca do seu ciclo, como também ambiental, econômica e socialmente.

Voltando aos pontos positivos, temos vários a serem levados em consideração. Começando pelo lado socioeconômico, temos o desenvolvimento local das áreas próximas à produção, principalmente nas usinas em pequena escala, que acabam satisfazendo necessidades básicas do cidadão, como aquecimento, ilumina-

ção e cozimento (SILVEIRA, 2006), além de incentivar a instalação de novos empreendimentos econômicos, que favorecem essa geração de renda local.

Outro ponto favorável a essa geração de energia em menor escala é a atenção especial dada ao consumidor (SILVEIRA 2006), já que a produção local e em menor escala permite que as preferências do consumidor sejam levadas mais em consideração do que nas formas atuais, de larga escala.

Outro benefício é a recuperação de terrenos degradados e a utilização de técnicas de manejo menos agressivas ao solo, pois o aumento do seu valor faz com que o proprietário se preocupe mais com o uso da terra, para que não esgote seu uso tão cedo, visto que o agente econômico busca maximizar o lucro.

Por fim, vale lembrar que uma das características mais importantes é a mistura com outras fontes de energia, que permite que os biocombustíveis se utilizem das fontes já existentes para alcançar os diferentes mercados. Como exemplos de misturas, temos: de biodiesel, etanol à gasolina entre outros, fazendo com que, enquanto não seja economicamente viável, seja ao menos lucrativo ao produtor e favorável ao meio ambiente.

5. Comparação entre os casos estudados

Analisando-se primeiro a questão de ordem econômica e de legislação, temos planos muitos parecidos entre os dois continentes. O ponto inicial para ambos é a troca de fontes não-renováveis, principalmente combustíveis fósseis, por fontes renováveis. Para tanto, foram implementados em tais países projetos de mistura de álcool à gasolina ou utilização mínima de fontes renováveis. Em ambos os casos, o grande incentivo para a produção é atender uma crescente demanda interna, devido a essas exigências legais.

Focando mais na América Latina, percebe-se que a conformação de alta carga tributária, somada à falta de capital para investimento, gera um incentivo à produção nacional por meio de reduções tarifárias. Com isso, os países esperam criar uma indústria forte para alcançar o mercado internacional como consequência inequívoca dessas políticas.

Já para os países europeus, devido à exigência do parlamento da UE, existem metas, fazendo com que seja necessário grande investimento no longo prazo em favor dessas fontes. Assim, como também se viu nos países latinos, há uma tendência geral de corte de impostos, gerando uma forte competitividade dos cultivos energéticos sobre outras plantações. Um ponto importantíssimo que se vê nesses países é o investimento maciço tanto em produção como em pesquisa, que são elementos importantes para o aumento da eficiência, tanto econômica como energética, o que aumenta a competitividade dessas fontes em comparação àquelas provindas de outras fontes. E essa

pesquisa, como visto em Silveira (2006), acaba sendo um ponto forte para a produção local, porém um ponto fraco à criação de um mercado internacional, pois são os países emergentes que detêm o maior interesse em uma produção de exportação.

Um dos estudos interessantes, que mostram resultados contrários às medidas tomadas pela UE, é o trabalho de Niven (2005), comparando a utilização de pequenas misturas de etanol (E10) e misturas maiores, como o E85. Os resultados do trabalho mostraram pouca eficácia da utilização de biocombustíveis em pequenas misturas naqueles pontos em que a bioenergia se diz positiva, como redução das emissões de gases estufa, em comparação à utilização em maior quantidade relativa, apesar dos riscos de contaminação por utilização excessiva de agrotóxicos e do aumento nas emissões de gases do tipo NOx, levando assim a uma maior quantidade misturada, ou mesmo o combustível puro, para alcançar um resultado mais aproveitável do ponto de vista de redução de emissões de gases do efeito estufa.

Outro ponto a ser levado em consideração é o grande aumento da demanda por esse tipo de combustível com as diretrizes europeias. Um estudo feito pela F.O.Licht talvez seja o mais completo, e o veremos representado na tabela 4:

Tabela 4 – Necessidade de etanol sob perspectiva das diretrizes europeias, em milhões de litros

Volume aproximado	2006	2007	2008	2009	2010	2011
França	322.278	438.809	553.034	664.989	774.706	882.218
Alemanha	670.000	911.659	1.148.131	1.379.391	1.605.375	1.826.200
Itália	400.423	545.199	687.106	826.187	962.482	1.096.034
Espanha	202.747	276.001	347.777	418.096	486.981	554.452
Reino Unido	492.198	670.087	844.415	1.015.234	1.182.596	1.346.552
Outros EU-15	755.779	1.027.735	1.293.155	1.551.860	1.803.861	2.048.850
EU-15	2.843.425	3.869.491	4.873.619	5.855.756	6.816.000	7.754.306
EU-25	3.127.768	4.256.440	5.360.981	6.441.332	7.797.600	8.529.737
Conteúdo Energético aproximado						
França	483.418	670.181	837.452	1.001.395	1.177.552	1.334.834
Alemanha	1.005.000	1.392.353	1.738.599	2.077.200	2.440.170	2.763.120
Itália	600.634	832.668	1.040.475	1.244.140	1.462.973	1.658.347
Espanha	304.120	421.529	526.634	629.604	740.211	838.911
Reino Unido	738.297	1.023.406	1.278.686	1.528.823	1.797.545	2.037.392
Outros EU-15	1.133.669	1.569.691	1.958.206	2.336.919	2.741.868	3.099.998
EU-15	4.265.138	5.909.768	7.380.051	8.818.080	10.360.320	11.732.603
EU-25	4.691.651	6.500.744	8.118.056	9.699.888	11.396.352	12.905.863

Fonte: F.O.Licht (2003)

A análise desta tabela mostra a demanda de etanol e a demanda energética que surge com a redução da utilização de gasolina. Com esses dados em mão, percebe-se a grande importância de ações afirmativas para um mercado de etanol e de outros biocombustíveis, para contrabalançar grande parte das barreiras que acabam

prejudicando a realização das metas, pois, como foi visto antes, a multidisciplinaridade da questão acaba causando políticas muitas vezes conflitantes entre si.

Essas políticas de subvenções por parte da Europa acabam intensificando um fluxo não desejado pelos locais, porém uma questão econômica de fácil entendimento: como mostra em seu artigo no jornal “The Guardian”, Lawrence (2004), os trabalhadores do leste europeu estão cada vez mais migrando para o campo, na Inglaterra, ao invés de cidades. Em países em que a legislação trabalhista é mais rígida, como na França ou Espanha, os trabalhadores acabam trabalhando de forma ilegal. De acordo com Rivas (2008), apesar da mudança de legislação para adicionar os estrangeiros ao sistema previdenciário desses países, eles preferem trabalhar à margem da lei, com custos inferiores ao trabalhador local e em condições muito piores, além de ter que fugir da fiscalização local para a manutenção desse status.

Para o caso latino-americano, a situação dos trabalhadores também não é boa, pois, como cita Peres et al (2007), a utilização de agrotóxicos é muito alta e acabam causando poluição ambiental e intoxicação humana. Ainda segundo o mesmo autor, o índice de contaminação humana varia entre 3% e 23% nas populações estudadas, o qual, levando-se em consideração o número de trabalhadores próximo a 18 milhões, em 1996, retrata uma situação alarmante, agravada pela baixa escolaridade dos trabalhadores rurais, do pouco acompanhamento técnico, de técnicas inadequadas e do problema de descarte dos materiais.

Além do mais, como veremos na tabela 5, a pobreza é alta para os camponeses latino-americanos, cujos números, apesar da redução absoluta (de 122 milhões em 1980 para 111 milhões em 1997), ainda são elevados.

Tabela 5 – População pobre e extremamente pobre no meio rural – América Latina (em porcentual)

<i>Países</i>	<i>População rural em condições de pobreza (% sobre a população rural total)</i>	<i>População rural em condições de extrema pobreza (% sobre a população rural total)</i>
Brasil	75,5	36,5
Chile	57,1	32,6
Colômbia	66,6	38,1
Costa Rica	51,1	29,2
El Salvador	42,8	21,4
Honduras	44,4	25,4
México	78,0	44,6
Panamá	54,8	31,3
Peru	43,3	28,9
República Dominicana	56,3	32,2
Venezuela	86,2	49,2

Fonte: CEPAL (1997) *apud* CHONCHOL (2005)

Um dos movimentos que surgem na Europa, principalmente por meio das termelétricas, é o de se utilizar usinas em menor escala, produzindo e gerando energia no próprio local. Com isso, diminuem-se os custos de grandes distâncias de linhas de transmissões e são gerados benefícios locais, tal como vistos na seção anterior. Para exemplificar com um caso brasileiro, temos o da destilaria Rosa, localizada em Boitúva – SP. Como mostrado por Braunbeck et al (2004), foi instalada uma pequena fábrica de tijolos, a operar com a produção de energia do bagaço excedente, gerando uma nova atividade econômica que não apenas a agropecuária no local. Com essa geração em menor escala, o consumidor passa a ser um importante ator, mesmo que negativamente, como ocorrido na Áustria e relatado por Rakos (1997), em que a energia gerada em usinas pequenas acabou sendo rejeitada pela população após diversos problemas de transmissão, causados, não pela usina, mas pela mão de obra local que não fez o serviço de forma adequada. Com isso, há um aumento substancial nos gastos se for de interesse a geração para uso comercial não-interno, pois não basta ser uma energia barata, ela necessita ter um sistema de distribuição confiável.

Na questão ambiental, a Europa apresenta mais maturidade se comparada aos países latino-americanos. Naquele continente, os países têm cotas de poluição, que os obrigam a investir nos mercados de crédito de carbono ou que façam pagamento de impostos pesados, de cerca de •100 por tonelada de CO₂ emitida acima dessa cota, segundo Rezende (2008). Comparativamente com os preços da tonelada de dióxido de carbono nos mercados de redução de emissões, tem-se o preço de, aproximadamente, •21 por tonelada. Assim, apresenta-se como alternativa vantajosa ao pagamento da multa, gerando assim um bom incentivo para o crescimento desse tipo de negociação.

Na América Latina, não há uma política definida acerca do tema. Mesmo sendo o principal alvo para esse tipo de ação, pois é nos países em desenvolvimento que o consumo de energia cresce mais rapidamente. Por incoerências dos próprios mecanismos de incentivo aos mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL), o que está ocorrendo é a venda de reduções certificadas de emissões (RCE) para países desenvolvidos, nos quais a legislação obriga compensação ao meio ambiente.

Para verificar alguns dos pontos fortes, temos um alinhamento com as questões ambientais e de sustentabilidade, sendo uma fonte de energia favorecida pelas mudanças atuais, que visam à sustentabilidade e ao desenvolvimento limpo. Também, trata-se de um recurso renovável e pode ser mais bem distribuído geograficamente do que o petróleo.

Outra vantagem é ter um sistema mais flexível que os atuais, para geração de energia, por ter maior flexibilidade locacional de matéria-prima para a produção do combustível, aproveitando-se das especificidades de localização e também de escala. Além disso, vem recebendo mais incentivos diretos que as fontes não-renováveis de energia, como petróleo e gás natural, sendo mais fácil iniciar um projeto nessa área do que nos moldes antigos de geração de energia, como termelétricas, além de beneficiar o desenvolvimento local, gerando benefícios não apenas ao produtor como a muitos ao redor, pela criação de novas oportunidades de negócio.

Algumas das fraquezas do sistema, e que devem ser minoradas com políticas públicas, que mais a frente serão detalhadas pelo padrão de consumo global de hoje em dia, a bioenergia pode ser considerada um bom coadjuvante, mas não uma solução para os problemas energéticos do mundo, pois, considerando-se a eficiência energética atual, de acordo com dados da EIA (2008) sobre o consumo de petróleo, e calculando-se a parte utilizada como gasolina, teríamos a necessidade de mais de três países como o Brasil para a produção necessária de biocombustíveis.

Outro ponto que atrasa o seu desenvolvimento é a não existência de um mercado estabelecido, nem padrões físico-químicos para uma padronização e definição da mercadoria. Alvo de muita controvérsia, tem-se que um aumento da agricultura monocultora e de grande escala pode diminuir os benefícios de geração local de renda, visto na sessão anterior, além do encarecimento da terra, o que prejudica a competição dos pequenos produtores, os quais são uma das vertentes socialmente mais corretas utilizadas como argumento favorável à utilização dos biocombustíveis.

Por se tratar de um assunto que engloba muitos temas, como energia, agricultura, meio ambiente entre outros, há vários problemas na conjugação de políticas que favoreçam os biocombustíveis. Por fim, temos uma discussão acerca da atual relação entre a utilização de terras para a produção de gêneros energéticos e áreas florestais ou de matas naturais, as quais sofrem pressões econômicas para sua destruição em favor da produção dos primeiros, gerando assim um efeito contrário àquele procurado pelos mercados de créditos de carbono.

Segue-se a análise de oportunidades e ameaças na utilização de biocombustíveis.

Oportunidades

- A aprovação de novas diretrizes pela União Europeia, principalmente por meio da EURO IV, permitiu o uso de biodiesel puro em veículos de pas-

seio, sendo assim um importante propulsor da sua demanda, caso esse venha a tornar-se competitivo perante a gasolina.

- O mercado de créditos de carbono, por intermédio dos mecanismos de desenvolvimento limpo, pode exercer um incentivo econômico muito desejável, podendo aumentar a competitividade naquele ponto em que mais se critica a bioenergia.
- Políticas de incentivo não-financeiro, como aquelas vistas na Suécia, são bons exemplos a serem seguidos por outros países, como forma de políticas inteligentes a serem adotadas.
- A descoberta de outras fontes de matérias-primas (como a da grande eficiência da energia provinda do eucalipto) e tecnologias sobre a transformação e utilização de biocombustíveis é favorável para o aumento da eficiência dessa fonte.

Ameaças

- Outras formas de tecnologias sendo pesquisadas, visto que as matrizes para substituição dos combustíveis fósseis ainda não são vistas como o petróleo dos novos tempos, uma vez que não produzem vários dos derivados do petróleo, sendo basicamente energia e plásticos.
- Podem acabar sendo rejeitados pelos consumidores por serem considerados uma forma de competição à produção de alimentos.
- A crise econômica atual acaba reduzindo os esforços de governos e empresas para a redução da proteção ambiental, como visto na discussão acerca da adoção de medidas antiemissões de CO₂ para 2015, na Europa, segundo a “Agência Estado” (2008).

Por meio dessa análise, percebe-se que, com o incentivo correto, não há motivo para que a bioenergia seja tratada de maneira desinteressada, principalmente pelos países latino-americanos, que são os potenciais produtores desse tipo de energia, uma vez que a diferença de produtividade, como visto anteriormente, é muito díspar entre tipos diferentes de cultivos.

Analisando os principais pontos das políticas, percebe-se a preocupação maior em, primeiramente, estabelecer um mercado sólido para os agrocombustíveis, criando alicerces fortes para a produção desse tipo de energia, o que é verdade para a maioria dos países europeus e latino-americanos, com poucas exceções, como Bolívia, que não apresenta grande interesse nesse tipo de combustível, e

países nórdicos, como Suécia e Finlândia, que preferem apostar em importações e não na produção, necessitando, assim, de um segundo estágio, que são os mercados estabelecidos, com ambas as partes (compradores e exportadores) claramente definidas.

As maiores diferenças começam a aparecer no foco de cada plano: a Europa, apesar de ter problemas sociais no campo, menores que em países em desenvolvimento, acaba dando menor atenção ao problema social, sendo os principais incentivos para a adoção desse tipo de energia relacionados à questão ambiental, pois existe uma obrigatoriedade para esse tipo de ação, uma vez que, se não houver redução, o país tem por obrigação investir em projetos de *joint implementation* ou de MDL, e, no caso europeu, a troca de fonte energética é importantíssima para a redução de emissões de gases do efeito estufa.

Nos países latinos, o lado ambiental é um pouco negligenciado, em favor do desenvolvimento econômico, como visto antes, e da inclusão social, nos planos mais audaciosos. Assim, o planejamento de utilização de insumos provindos de agricultores familiares e a tentativa de utilização de cultivos mais familiares são contraditórios, pois dados da ABIOVE mostram 90% de utilização de soja para a produção de biodiesel, e dessa soja, segundo Fritz (2008), grande parte é geneticamente modificada pela Monsanto, trazendo assim um efeito redistribuidor menos favorável à pequena propriedade. E essa é a realidade não apenas no Brasil, como em outros países latino-americanos que utilizam a soja como principal fonte para a produção de biodiesel.

Um ponto no qual a América Latina ainda está muito longe da Europa, e que apresenta vital importância para a criação de um mercado de biocombustíveis, é a padronização, que, como foi visto, é importantíssima, sendo necessária para que as trocas entre países tornem-se mais efetivas, pois utilizar um produto no qual não se tem informações sobre questões básicas, como temperatura de queima, quantidade de impurezas entre outros, numa questão tão importante como a energética é, no mínimo, uma irresponsabilidade por parte do governante local. Partindo para a parte econômica, tem-se também um sério problema principalmente nos elevados subsídios dados para culturas que não apresentam resultado satisfatório para a produção de biocombustíveis, como vimos na primeira seção.

Com esses dados em mão, percebe-se que, segundo as teorias de Adam Smith e de David Ricardo para o comércio internacional, seria muito mais interessante para os países que tivessem condições de produzir etanol por intermédio da cana-de-açúcar, que o fizessem, uma vez que o etanol obtido do milho apresenta um balanço energético muito baixo, aumentando, e muito, a necessidade por ter-

ras para a produção do combustível e potencializando as ameaças e pontos fracos vistos anteriormente. Assim, as políticas deveriam priorizar as matérias-primas que forneçam grande produtividade em relação ao quantum de energia utilizada além da quantidade de terras cultivadas. Para o primeiro ponto, talvez, além dos estudos atuais, os novos estudos sobre energia podem ser de grande ajuda; para o segundo, estudos locais sobre produtividade devem ser condensados para que, em áreas favoráveis, haja maior incentivo para a produção de certas plantas, com uma maior participação local em favor desse tipo de política.

Conclusão

Neste estudo, buscou-se analisar que tipos de políticas estão sendo tomadas pelos países europeus e os da América Latina, analisando-as com o foco multidisciplinar que o tema exige.

Como um dos resultados, percebeu-se que esse foco é de difícil execução num plano real, pois existem várias divergências e forças, ou conflitos de interesses, que acabam dificultando políticas que sejam consideradas “boas” para todos os grupos afetados pelo plantio de culturas de cunho energético.

Na questão da agricultura, os interesses circundam a área de uma maior ajuda do Estado e, na busca por uma maior rentabilidade, conseguir aumentar a oferta de produtos por meio de melhorias tecnológicas e aumento de área. A participação da agroenergia é benéfica ao ponto de flexibilizar ainda mais as possibilidades de produção no campo, aumentando a gama de produtos e diminuindo os riscos de se ter poucas culturas comerciais. Isso é bom para a cadeia até certo ponto, pois aumenta a demanda por adubos e defensivos, gerando uma possibilidade de aumento de preços, como bem mostraram Honty e Gudynas (2007).

Para os produtores, um aumento no valor da terra faz com que sejam tomados maiores cuidados para a manutenção ou expansão de sua produtividade. É, de certo modo, ruim para os consumidores, pois, como visto nos anos de 2006-2008 (até a metade deste último), houve um aumento de preços de gêneros alimentares e *commodities* em geral, que dentre os vários motivos citados como causa – como ações desencadeadas nos mercados futuros e de fundos e a demanda inflada – não se deve ignorar o fato de ter sido o momento em que o álcool, principalmente no caso norte-americano, feito a partir de milho, alcançou grande salto nas exportações, principalmente a partir de 2004, como vemos na figura 8.

Com isso, surgem impactos ambientais, que devem ser medidos de forma correta e não apenas defendendo o meio ambiente como algo intocável ou, na ou-

tra frente que o cita, como algo que atrasa o crescimento econômico. Os estudos na área, como mostrado, ainda são poucos, e cada vez surgem mais detalhes a serem utilizados, sendo necessária a constante atualização. Além disso, entender holisticamente o evento é uma atividade bastante complexa, pois nem sempre os resultados são sentidos no local e nem na época em que são realizadas as ações, como por exemplo, a alta concentração de CO₂, que por muito tempo não foi problema algum, mas que a partir de meados do século XX passou a ser parte integrante de qualquer estudo de impacto sobre o meio e a sustentabilidade.

Assim, são necessários estudos de impacto ambiental mais precisos, incorporando aspectos de sustentabilidade no longo prazo, além de uma avaliação de ciclo de vida mais precisos. Também é importante a questão do cumprimento da legislação ambiental, pois é um dos maiores problemas, principalmente, mas não exclusivamente, da América Latina, onde as leis costumam ser levadas com menor seriedade, principalmente devido à pouca fiscalização e punições leves, que incentivam o não-cumprimento delas. Será utilizada aqui uma ideia de Honty e Gudyas (2007), que mostra uma falha importantíssima na tomada de decisões dos agentes públicos: para a produção de biocombustíveis, geralmente o capital é farto, porém não há uma preocupação em se investir na diminuição dos fatores negativos, sendo assim um ponto de grande importância, porém negligenciado por ambos os continentes estudados. No Brasil, tentou-se criar um incentivo para a utilização de mão de obra familiar e cultivos de maior utilização em regiões mais pobres, mas de acordo com dados da ABIOVE, aproximadamente 90% do biodiesel produzido vêm do óleo de soja.

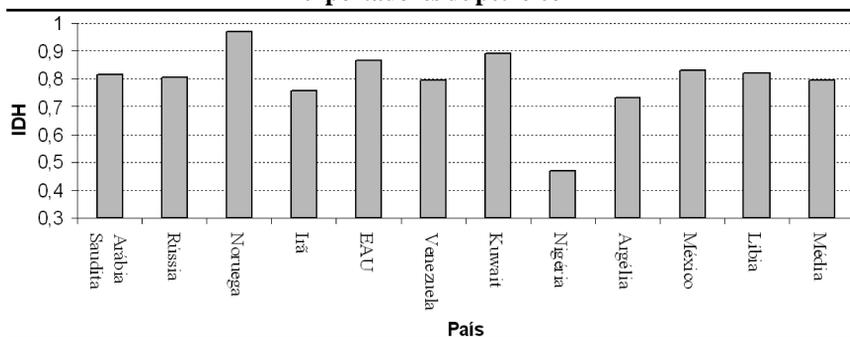
São vários os pontos conflitantes, como uso de terras e contaminação do solo por uso indiscriminado de fertilizantes, o que acaba opondo ambas as políticas. O que resta é tentar encontrar um ponto de equilíbrio para a boa utilização dos recursos disponíveis sem prejudicar o bem-estar futuro. Políticas interessantes a serem tomadas podem ser feitas como aquelas vistas para projetos de MDL ou mesmo as condições para financiamento do banco mundial para esses projetos, em que, além da viabilidade econômica, é necessário o comprometimento com questões de sustentabilidade. Talvez com o acompanhamento dessas políticas ao longo do tempo, pois ocorrem mudanças na composição socioeconômica de um local após a implementação desses planos, pode-se também pedir metas sociais a serem alcançadas ao longo do tempo, buscando liberar crédito apenas àqueles que cumprirem essas contrapartidas.

Ainda na questão social, é importantíssima a participação do governo, pois, em países latinos, a mão de obra barata é uma das fontes de competitividade do pro-

duto. É necessário, então, encontrar um equilíbrio entre a má situação de trabalho e de vida de trabalhadores rurais. Uma possibilidade é adicionar ao custo do produto em questão um custo derivado desses problemas sociais, e mesmo ambientais, pois, já que é pedida a adição no preço de efeitos ambientais negativos, é justo que se utilize a mesma mensuração em pontos diferentes para os biocombustíveis.

Assim, para que o ponto anterior fosse utilizado, seria necessária uma reavaliação de custos dos combustíveis fósseis, pois não é apenas a questão ambiental que pesa: como veremos na figura 8, há também um déficit social nesses países:

Figura 8 – Índice de desenvolvimento humano nos maiores exportadores de petróleo



Fonte: Elaboração do autor com dados do PNUD

Com esses dados, chegou-se a média de 0,794 para o IDH desses países, ficando um pouco acima da média de 0,729 segundo o próprio PNUD. Porém, com esse valor, se fosse um único país, ficaria somente na 73ª posição do ranking de IDH, correspondente, no ano de 2007, ao Cazaquistão. Isso mostra, primeiramente, que há, na média, déficit social nesses países; porém mostra também uma lição importante: divisas geradas por exportação não significam exatamente desenvolvimento local.

Deve-se também levar em consideração que nem todas as pessoas estão interessadas nos biocombustíveis porque são limpos e geradores de efeitos positivos sobre a economia do local onde são plantados e transformados. Muitos querem simplesmente energia barata e confiável para poder sobreviver. Caso contrário, a demanda por esse tipo de energia seria altíssima. Assim, essa fonte energética deve, além de ser limpa e sustentável, barata e competitiva em relação às outras, pois apenas assim poderá ser uma alternativa interessante para o futuro.

Uma política que deve continuar sendo incentivada e aumentada em quantidade de recursos utilizados é o investimento em tecnologias, pois, com a evolução nesse ponto, tem-se a possibilidade de utilização menor da terra, além de uma maior eficiência energética, com a utilização de subprodutos e mesmo resíduos, que levam a custos menores e maior competitividade, que, como visto anteriormente, é condição necessária para o crescimento desse mercado.

Mais amplamente do que apenas na questão de políticas públicas ou privadas, percebe-se que, apesar de o horizonte para a bioenergia ser muito promissor, é necessária a adoção de medidas e políticas corretas para que a energia possa receber o adjetivo “sustentável” em toda sua totalidade, e não apenas em um ou dois pontos importantes, pois não se pode ter algo sustentável apenas por ser economicamente e ambientalmente favorável: é necessário que toda sua cadeia seja sustentável para possibilitar, assim, uma solução energética melhor que a atual.

Referências

- Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A blue print for green energy in the Americas: Strategic Analysis of Opportunities for Brazil and the hemisphere*. 2007. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>
- BILLICH, F; DA SILVA, R. *Análise da produção de biodiesel usando multicritérios*. Universidade de Brasília, Brasília: 2006.
- BOCKEY, D. *The conference on biofuels – challenges for asian future*. Berlin Union for Promoting oilseeds and protein plants. 2005.
- BRAUNBECK, O.; MACEDO, I.; CORTEZ, L.A.B. Modernizing cane production to enhance the biomass base in Brazil. In. SILVEIRA, S. *Bioenergy – realizing the potential*. Estocolmo: Agência Sueca de Energia, 2005. chap. 6, p. 75-92.
- CARBONPOSITIVE. Preços das RCEs se recuperam enquanto os de energia se mantêm estáveis. Disponível em < www.carbonpositive.net>. Acesso em 11 nov 2008.
- CHONCHOL, J. *Globalización, pobreza y agricultura familiar en America Latina*. Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, Valencia: 2005.
- Com crise, bloco europeu adia plano ambiental. Agência Estado São Paulo, 3 nov 2008. Disponível em: <www.estadao.com.br/agestado>. Acesso em 11 nov 2008.
- EUROPA. Diretiva 2003/03 do parlamento europeu e o conselho de promoção de uso de biocombustíveis e outros combustíveis renováveis para transporte. *Official Journal of the European Union*, 2003.

- European Biodiesel Board. *Notícias e Estatísticas*. Disponível em <<http://www.ebb-eu.org>>
- F.O.LICHT. *World Ethanol & biofuels report*. Várias edições, 2005.
- FRITZ, T. *Agroenergia na América Latina – Estudo de caso de quatro países: Brasil, Argentina, Paraguai e Colômbia*. Berlin. Comitê “Pão para o mundo”, 2008. Disponível em <fdcl-berlin.de>. Acesso em 16 out 2008.
- HONTY, G.; GUDYNAS, E. *Agrocombustibles y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe – Situación, desafíos y opciones de acción*. Montevideo: Centro Latino Americano de Ecología Social, 2007.
- HM REVENUE & CUSTOMS. *Oil Taxation Manual: Main Contents*. Disponível em <<http://www.hmrc.gov.uk>>. Acesso em abril de 2008.
- House of Commons, Environment, food and rural affairs Committee. *Climate change: the role of bioenergy, eight report of the session 2005-2006*. Londres: 2006.
- Internacional energy agency. *World Energy Outlook 2008*. OECD/IEA, Paris: 2008.
- LAWRENCE, F. EU workers head for rural areas. *The Guardian*. Londres, 9 nov. 2004. Disponível em <<http://guardian.co.uk>>. Acesso em outubro de 2008.
- LEXMON, A. *Sweden oilseeds and products: Nordic/Baltic biofuels report*. USDA Grain Report SW6012, 2006.
- LOBATO, V. *Metodologías para optimizar el análisis de materias primas para biocombustibles en países del MERCOSUR*. PROCISUR, IICA. Montevideo, 2007. Disponível em: <<http://www.energiasur.com>>. Acesso em maio de 2008.
- Ministério de Industria, Turismo y Comercio. *Documentación del plan de energía renovable: 2005-2010*. Madrid, 2005. Disponível em <<http://www.mityc.es/>>. Acesso em 28 out 2008.
- NEMES, F. *Hungary grains and feed biofuels situation and policy in 2006*. USDA Foreign agriculture Service GAIN Report, 2006. Disponível em <<http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200605/>>
- NEUMANN, F. *Fourth national report on the implementation of directive 2003/30/ec of 8may 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport*. Bundesministerium für Gesundheit, Bonn, 2006. Disponível em <<http://www.ebb-eu.org>>. Acesso em 01 abr 2008.
- NEWSROOM.FINLAND. Finland’s Lawmakers hail biofuel taxes exemption bill. Disponível em <<http://newsroom.finland.fi>>. Acesso em maio de 2008.
- NIVEN, R.K. Ethanol in Gasoline: Environmental Impacts and Sustainability Review Article, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2005, p. 535-55.

- OIL MARKET. *Second attempt*. 2005. Disponível em <<http://www.tnk-bp.com.ua/en/press/media/2005/>>. Acesso em junho de 2008.
- ORTEGA, A.C. In.: *Resultados e Conclusões do Painel 2 – Panorama e Perspectivas do Biodiesel no Século XXI*. Piracicaba: ESALQ/USP, 2006.
- PATZEK, T.; PIMENTEL, D. Thermodynamics of energy production from biomass. 2005. In: *Plant Sciences 24, Critical Reviews*, p. 327-364. 2005.
- PERES, F.; MOREIRA, J.M.; LUZ, C. OS IMPACTOS DOS AGROTÓXICOS SOBRE A SAÚDE E O AMBIENTE. *Ciência e Saúde Coletiva*. Associação brasileira de Pós-graduação em saúde coletiva, Rio de Janeiro. Volume 12, n. 0001. p.4-5
- PNUD. *UN Human Development Index Report*. Nações Unidas, Green Ink inc. Nova Iorque, 2007.
- Portal do Biodiesel. Disponível em: <<http://www.biodiesel.gov.br/>>. Acesso em mar 2008.
- RAKOS, C. Dissemination of biomass districts heating systems in Austria: lessons learned. In. SILVEIRA, S. *Bioenergy – realizing the potential*. Estocolmo: Agência Sueca de Energia, 2005. chap. 4, p. 47-57.
- REZENDE, S. Europa decide multar países que não diminuïrem emissões de CO2. Disponível em <www.sidneyrezende.com>. Acesso em 11 nov 2008.
- SILVEIRA, S. *Bioenergy – realizing the potential*. Estocolmo: Agência Sueca de Energia, 2005.
- SILVEIRA, S. How to realize the bioenergy prospects? In._____. *Bioenergy – realizing the potential*. Estocolmo, Agência Sueca de Energia, 2005. chap.1, p. 3-13.
- SILVEIRA, S. Bioenergy – Realizing the potential now! In._____. *Bioenergy – realizing the potential*. Estocolmo: Agência Sueca de Energia, 2005. chap.1, p. 3-13.
- UFOP. *Biodiesel & Co*. 2007. Berlin: 2007 <Disponível em http://www.ufop.de/english_news.php>. Acesso em 17 abr 2008.
- UFOP. *Biodiesel in Germany 2006: Market Trends and Competition*. 2006. Berlin, 2006. <Disponível em http://www.ufop.de/english_news.php>. Acesso em 17 abr 2008.
- VIAN, C.E.F.; BELIK, W; MORAES, M.A.F.D.; ORTEGA, A.C.; PAULILLO, L.F.O.; SHIKIDA, P.F.A. *Perspectivas da agroenergia no Brasil*. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, 2008.

VIANNA, F.C. *Análise de ecoeficiência: avaliação do desempenho econômico-ambiental do biodiesel e petrodiesel*. São Paulo: Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2006.

Resumo

O uso de biocombustíveis no mundo é muito antiga, mas sua utilização em larga escala foi pontual, a necessidade atual por fontes limpas e renováveis aumentou amplamente a busca por essa fonte energética. Com isso, são necessários vários estudos para garantir que essas pressuposições são verdadeiras. De maneira simplificada, foram analisadas as políticas de diversos países na América Latina, todas muito recentes, e da Europa, para verificar os principais pontos positivos e oportunidades para essas políticas. Com a análise das diretrizes, percebeu-se a necessidade de verificação dos pontos fracos, pois alguns deles, primordiais para a verificação da sustentabilidade total dos projetos, não são considerados pelos países analisados. Notaram-se assim várias áreas com informações escassas, tanto para aumentar o valor agregado dos biocombustíveis como para a diminuição desse valor.

Palavras-chave: Biocombustíveis; Biodiesel; Agroenergia; Desenvolvimento sustentável; Planejamento econômico

Abstract

The use of bio-fuels is ancient, but its use in large scale has been punctual. However, current need for renewable and clean energy has increased dramatically the demand for bio-fuels. In face of that, several studies are necessary to validate such assumptions. The present article analyses the policies of several Latin American countries, where they are quite recent, and of Europe, in order to assess their major positive aspects and the opportunities they provide. It also discusses their pitfalls as several important aspects concerning the sustainability of most projects are not properly taken into account by the countries studied. The lack of information in several areas is signaled as a problem to increase the added value of bio-fuels and to decrease their costs.

Keywords: Bio-fuels; Agro-energy; Sustainable development; Economic planning

Resumen

El uso de los biocombustibles es antiguo aunque su empleo en larga escala haya sido muy puntual. Sin embargo, las necesidades presentes por fuentes limpias y renovables de energía han robustecido la demanda por biocombustibles. Frente a esto, muchos estudios se hacen necesarios para validar estas proposiciones. De modo simplificado, en presente texto analiza las políticas de varios países latino-americanos, donde ellas son más recientes, y de Europa, con el sentido de evaluar sus principales aspectos positivos y oportunidades que plantean. También discute sus fragilidades una vez que muchos e importantes aspectos referidos a la sostenibilidad de la mayor parte de los proyectos no son adecuadamente considerados por los países estudiados. La carencia de información en muchas áreas es un problema para el aumento del valor añadido de los biocombustibles y para la reducción de su precio.

Palabras clave: Biocombustibles; Agro energía; Desarrollo sostenible; Planificación económica

Maíra Murrieta Costa

Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília. Especialista em Administração Estratégica de Sistemas de Informação pela Fundação Getúlio Vargas.

O inovador modelo japonês de gestão do conhecimento*

***Pierre FAYARD.** Porto Alegre: Bookman, 2009

Alguns livros se ressentem dos vieses culturais inerentes ao local onde são publicados e, por conta de determinadas abordagens hegemônicas dentro de um campo científico, acabam por serem pouco conhecidos, desperdiçando a oportunidade de renovação das ideias daquela área. Pode-se afirmar que esse é o caso do livro de Pierre Fayard, que, embora tenha sido lançado em 2009, ainda não havia sido alvo de uma resenha para apresentá-lo ao público especialista de interessados na área de gestão do conhecimento.

A leitura do livro *O inovador modelo japonês de gestão do conhecimento* traz a certeza de que a história e a cultura de um povo têm relação com o modelo de relacionamento em ambiente de trabalho, bem como os estilos de gestão.

Fayard, apesar de francês, descreve com primazia sobre a história e a cultura do Japão e, de maneira quase imperceptível, introduz a teoria de gestão. Fato possível dada a sua relação com o país, iniciada em 2001. Durante os três anos seguintes, o autor esteve envolvido em oito missões de estudo no Japão sobre o caminho japonês da gestão do conhecimento. Nesse período, Fayard colaborou diretamente com Nonaka da *Hitotsubashi University* e com a *Knowledge Management Society of Japan*, fazendo parte do restrito clube de *advisory members*. Em 2008, o autor foi nomeado Conselheiro Cultural e de Cooperação na Embaixada da França no Peru, mantendo, dessa forma, estreita a sua relação com a cultura oriental. O amadurecimento da relação entre Fayard e o Japão é observado nos temas de suas pesquisas atuais, que apresentam o foco na aplicação dos princípios do *aikido* à gestão.

O livro aborda de forma clara a diferença entre as especificidades do modelo de gestão do conhecimento (GC) americano e japonês. Fayard explica que, para compreender o modelo japonês, é necessário deixar as certezas de lado, pois no Japão *o claro e o distinto* de Descartes não passam de esquisitices.

Na percepção do autor, os Estados Unidos (EUA) têm uma abordagem tecnológica para a GC. Em contrapartida, o Japão possui uma abordagem comunitária. Essa diferença é fruto da cultura do povo. Enquanto nos Estados Unidos há ênfase na cultura individualista, o Japão é uma sociedade que preza pelo comunitário.

Afinal, em um arquipélago desprovido de riquezas e recursos naturais, desde cedo se ensina às crianças a interdependência e o espírito de vigília. Para os japoneses, não há existência fora do grupo, para o qual não se poupa dedicação, pois essa é uma das condições de sobrevivência coletiva.

O grande mérito do livro é explicar aos ocidentais os conceitos de *Ba*, *Budo* e *Kata*. O *Ba* representa um espaço compartilhado com uma finalidade; o *Budo* representa a via tradicional do guerreiro; o *Kata*, um método para a criação de conhecimento.

Compreender o conceito do *Budo* permite aos ocidentais entenderem o nascimento da cultura estratégica japonesa, cujos valores essenciais são a subjetividade e a devoção. Em síntese, o *Budo* é o confronto com a harmonia, é uma forma de nos adaptarmos para produzi-la. Ela é simbolizada com o caminho do guerreiro (samurai) para a morte. O samurai não pensa no futuro, pois conhece apenas o instante da experiência pura. Para explicar esse conceito, Fayard cita o samurai que se tornou sacerdote – Jocho Yamamoto – “*diante do dilema extremo da vida ou da morte, o guerreiro que pensar prioritariamente em se salvar jamais mobilizará a totalidade de seus recursos. (...) Obrigado a escolher entre a vida e a morte, escolha a morte sem hesitar.*” A atitude *Budo* do samurai induz a uma comunhão participativa com o meio, que suprime a duração entre a origem de um sinal, sua percepção e, em consequência, o efeito ou reação adequada ao sinal. Afinal, é a dinâmica de mudança que é sentida de maneira vital pelo samurai.

Nesse sentido, para os japoneses, pensar em morrer é a condição do comprometimento total, do máximo rendimento, da superação dos próprios limites e capacidades. Dessa forma, os obstáculos, as resistências, as coerções dos ambientes empresariais não são ocultados ou negados. Pelo contrário, eles representam uma fonte de aperfeiçoamento, um ponto de apoio para progressão e melhorias constantes. Da mesma forma, a atitude *Budo* induz a uma adaptação das empresas ao mercado, para tanto o movimento em procura da harmonia é essencial.

O ritmo compartilhado das empresas se traduz pelo *Ba*. Ao se captar o ritmo do outro, desenvolve-se uma aptidão para se colocar inteiramente em seu lugar, a fim de se reduzir as intenções adversárias no próprio instante que surgem. É no conceito do *Ba* que entendemos a importância da dimensão comunitária, que por sua vez é alicerce do modelo de gestão de conhecimento japonês.

No decorrer do livro, percebe-se que, para os japoneses, a criação do conhecimento é mais importante que sua gestão. Assim, as empresas estimulam as comunidades colaborativas de criação de conhecimento que representam o *Ba*. Em síntese, o modelo japonês investe nas pessoas para que elas criem conhecimento.

Em contrapartida, o modelo americano está centrado na tecnologia, em metodologias capazes de tornar explícito o conhecimento tácito.

O *Kata* é um ritual de rotinas criativas que culminam com a criação de conhecimento. É interessante compararmos a visão japonesa de rotina criativa com a cultura ocidental, pois, para nós ocidentais, não há criatividade na rotina. No entanto essa é a grande contribuição de *Nonaka* para a gestão do conhecimento – o modelo SECI, também conhecido como espiral do conhecimento, que em sua essência descreve um movimento de criação de conhecimento que começa com a socialização do saber tácito individual (S), seguida de sua expressão ou formalização (E), de sua combinação (C) com outros saberes explícitos disponíveis, fechando o ciclo com a interiorização (I) em uma espiral contínua.

Para melhor compreender o *Kata*, faz-se necessário que os leitores tenham certa familiaridade com os conceitos trabalhados por *Ikujiro Nonaka* e *Hiroataka Takeuchi* em seu livro – Criação de Conhecimento na Empresa.

Fayard nos lembra que no Japão o conhecimento é resultado de um processo que se inicia no que o indivíduo sente e sabe, mesmo que não o tenha formulado previamente de modo explícito. A partir desse instante, o autor explica que é por essa razão que o ponto de partida de criação do conhecimento no Japão não repousa nas bases de dados ou nas tecnologias de informação e comunicação, mas na criação de condições favoráveis por meio de um *Ba*, para que esses elementos de conhecimento tácito tenham condições de ser compartilhados na empresa.

Uma vez explicado os três elementos que compõem a gestão de conhecimento no Japão, o livro, em sua segunda parte, apresenta *cases* de sucesso, coletados entre o período de 2001 a 2005, por meios de depoimentos em entrevistas. Dentre os *cases* apresentados, destacam-se os de grandes empresas tais como *Renault Nissan*, *Sony* e *Honda*, *Toyota Industries*, *Fujitsu* e *Fuji-Xerox*.

Os exemplos são apresentados em quatro capítulos distintos. Fayard, didaticamente, expôs os exemplos atrelados aos conceitos de *Ba*, *Budo* e *Kata*, facilitando, dessa forma, a compreensão dos leitores ocidentais. Assim, o primeiro capítulo – *Cultura* – resgata as raízes tradicionais do espírito samurai, próprio de algumas empresas japonesas. Percebe-se que esse capítulo, em sua essência, remete ao conceito do *Budo*. Como exemplos, são apresentados os *cases* das empresas: *Renault Nissan*, *Sony* e *Honda*, *Kao Corporation*, *Mayekawa* e *Musashino*.

O capítulo seguinte – *Espaço* – mostra como algumas organizações japonesas colocam em prática o conceito de *Ba*. São apresentados os *cases* das empresas: *Combinis*, *Kyoto Tool Company*, *Toyota Industries*, *Hitachi Naka Division*, *Fujitsu Ltd* e da *Prefeitura de Mie*.

Na sequência, o capítulo – *Comunidade* – reforça que ninguém vive fora de um grupo, ou seja, que o esforço coletivo de um interesse mútuo e superior é vital, retomando novamente os conceitos do *Ba*. Os *cases* apresentados referem-se às empresas: *Mediascope (Grupo NTT)*, *Nippon Roche*, *Eisai*, *Asahi Breweries Ltd*, *Mika-san* e *Knowledge Management Society of Japan*.

O último capítulo – *Tecnologia* – indica os modos de organização nos quais ela é essencial. É interessante mencionar que a Intranet dessas empresas é vista como o espaço do *Ba*. Nesse contexto, é pertinente lembrar que pesquisadores ocidentais já comentavam sobre praças virtuais, como, por exemplo, Howard Rheingold. São apresentados os *cases* das empresas: *Dentsu*, *Nomura Research Institute*, *NTT DoCoMo*, *PWC Consulting*, *The Knowledge Dynamic Initiative* – *Fuji Xerox* e *Realcom Inc*.

Merece ressaltar que as rotinas criativas abordadas no *Kata* estão presentes em toda a segunda parte do livro. Enfim, o autor nos lança uma pergunta: “*Os desafios da sociedade do conhecimento seriam primeiramente culturais?*”

A respeito do assunto, precisamos ponderar que o fator cultural torna a importação do modelo japonês contraproducente e até mesmo inviável em países ocidentais. Por outro lado, adotar o sistema americano ou europeu de pensamento no Japão também é inviável e contraproducente. Nesse aspecto, percebemos o quanto a história e a cultura de uma nação influenciam as formas de relacionamento e gerenciamento de empresas.

O livro torna-se interessante à medida que seu conteúdo é singular, diferente da corrente americana de gestão do conhecimento. Portanto nos traz uma oportunidade de revermos, sob um novo ângulo, conceitos e estratégias a respeito do tema. Além disso, proporciona-nos um aprendizado intenso sobre a cultura japonesa.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos devem conter em torno de 25 laudas com 30 linhas de 65 toques, aproximadamente 49.000 caracteres.
2. Os originais devem ser encaminhados ao Editor, em disquete, programa Word 7.0 (ou 97), com uma cópia impressa. *Usar apenas formatação padrão.*
3. Os artigos devem estar acompanhados de resumos em português, espanhol e inglês, contendo aproximadamente, cada um, 80 palavras.
4. Em seguida ao nome do autor, devem constar informações sobre a formação e a vinculação institucional, com o máximo de cinco linhas.
5. Notas, referências e bibliografia devem estar de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas e colocadas ao final do artigo.
6. Resenhas devem ter cerca de 75 linhas de 65 toques, ou seja, aproximadamente 4.900 caracteres.

diagramação, arte-final, impressão e acabamento



fores: (61) 3552.4024 3552.2510 fax: (61) 3386.2350
brasilá distrito federal

Site: www.graficainconfidencia.com.br
E-mail: graficainconfidencia@zaz.com.br