



**UNR** Universidad  
Nacional de Rosario



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

## Licenciatura en Relaciones Internacionales

### Tesina de Grado

# **Los biocombustibles en política exterior. Un recorrido por el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) y el vínculo con Estados Unidos**

Paula Badía

Legajo: 2118/1

Email: paula\_badia@outlook.com

Directora: Dra. Natalia Ceppi


Rosario, Agosto 2025

# Índice.

Agradecimiento	2
Resumen	3
Introducción	4
Capítulo 1	10
1.- Biocombustibles en Brasil: aspectos generales	10
1.2.- La llegada de Lula da Silva: una nueva oportunidad para los biocombustibles	14
1.3.- De Dilma Rousseff a Michel Temer	21
Capítulo 2	28
2.1- Bolsonaro: camino al poder	28
2.1.2. La campaña electoral y el camino hacia la presidencia	31
2.2.- Bolsonaro en el poder: algunas consideraciones generales	38
2.2.1.- Bolsonaro y el agrobusiness: ¿una relación que no pudo ser?	42
2.3.- Biocombustibles y política exterior	48
Conclusión	59
Bibliografía	61

## Agradecimiento.

La presentación y defensa de esta tesina es la culminación de un proceso largo que sólo fue posible por el apoyo, compañía y empuje de las personas que quiero: familia, amigos, novio, Nati Ceppi, mi perrita Chipi (el orden de los factores no afecta el cariño ni la gratitud).

UNR, Fcpolit y Universidad Pública GRACIAS por todo 

## Resumen

La llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil el 1 de enero de 2019 significó, luego de los gobiernos de Lula Da Silva y Dilma Rousseff, un punto de inflexión en la historia del país. Su inscripción como parte de 'las nuevas derechas democráticas' dio paso a un conjunto de interrogantes y especulaciones sobre el devenir de los acontecimientos en el ámbito doméstico como en materia de política exterior. En este esquema, se inscribe el tratamiento y el lugar de los biocombustibles, teniendo en cuenta que Brasil, particularmente en los últimos tiempos, es entendido como un actor de referencia a nivel internacional.

En base a lo mencionado, la tesina procura caracterizar el rol de los biocombustibles en la política exterior de Bolsonaro (2019-2022), prestando atención a los intereses en juego en el vínculo con Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump. El recorrido realizado da cuenta que durante la administración bolsonarista, los biocombustibles ocuparon, al igual que en los gobiernos que lo precedieron, un rol importante en términos económico-políticos en lo doméstico como en materia de política exterior, aunque con matices propios. En dicha oportunidad, este sector obró como una herramienta para potenciar el acercamiento con la presidencia de Trump, en un marco de clara sintonía ideológica; tal es así que Bolsonaro cedió ante los requerimientos del país del norte, en especial, en materia de cuotas de importación, a pesar de los reclamos y perjuicios para los productores cañeros locales.

**Palabras clave:** Brasil – biocombustibles – Jair Bolsonaro – política exterior – Donald Trump – Estados Unidos

# Introducción

Los biocombustibles son combustibles de origen vegetal que se obtienen a partir de una variedad de materias primas como granos, desechos de la agricultura y otros tipos de biomasa. Proporcionan una fuente de energía renovable y producen menos emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) a la atmósfera, uno de los principales gases de efecto invernadero, por lo que son una muy buena alternativa para avanzar en el proceso de diversificación de la matriz energética global frente a los combustibles fósiles. Además, permiten al consumidor final acceder a energía más económica ya que los países productores de biocombustibles destinan recursos económicos, impositivos y políticos para que este tipo de energía sea competitiva. Entre las medidas más destacadas se encuentran las mezclas obligatorias de biocombustibles con combustibles basados en el petróleo, las subvenciones a la producción y la distribución y los incentivos fiscales. También se usan de forma generalizada barreras arancelarias a importaciones con el fin de proteger a los productores locales.

Las transformaciones de las redes de producción de petróleo, así como los precios internacionales de los productos agrícolas influyeron de manera determinante en las primeras experiencias a gran escala de biocombustibles hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX (Calcagno, 2020). En este marco, desde la generalidad, los programas de biocombustibles fueron concebidos por parte de algunos Estados como respuestas a las dificultades de abastecimiento energético y en función de la administración de la sobreproducción de productos agrícolas dentro de cada territorio nacional.

A nivel internacional, Brasil aparece como un precursor y referente mundial respecto del consumo y producción de energías renovables debido a que la bioenergía integra gran parte de su matriz energética desde las primeras décadas del siglo XX. Oportunamente, la incorporación de energías de origen vegetal fue, en parte, una respuesta a los vaivenes del contexto internacional vinculados a la importación de petróleo. Cabe recordar que a partir de los años 30 comenzaron a implementarse políticas que alentaron la producción de biocombustibles destinada al consumo interno a raíz de los impactos de la crisis del 29. Esta situación obró como puntapié para que el país se embarcara en iniciativas de producción energética que le permitieran –a mediano y largo plazo– reducir la dependencia externa del petróleo. A partir de la segunda mitad del siglo XX dicho proceso fue profundizado frente a la necesidad de contar con abastecimiento local para acompañar el crecimiento económico, industrial y la urbanización (Calcagno, 2020).

A modo ilustrativo, es importante mencionar la aparición del Programa Nacional del Alcohol (PROÁLCOOL) en 1975. Éste nació con el objetivo de reducir la dependencia externa del petróleo, una cuestión estratégica de seguridad nacional, así como para propiciar una mejora en la balanza de pagos y disminuir las desigualdades regionales de renta, aumentar la producción de bienes de capital y crear puestos de trabajo. Los esfuerzos destinados a combatir las crisis de precios del petróleo provocaron que los sectores agrícola e industrial de la caña de azúcar experimentaran un gran desarrollo tecnológico. El apoyo de las instituciones del gobierno de distintos sectores (tecnología, política industrial, planificación energética, agricultura, etc.) contribuyó en el éxito de esta política y su reconocimiento a nivel global. En la primera etapa del programa, los esfuerzos se centraron en la producción de alcohol etílico anhidro para mezclarlo con gasolina; proceso que generó un aumento

considerable de la producción de alcohol, pasando de 600 millones de litros a 3400 millones de litros en el período 1975-1980 (Rodrigues Carvalho & Barboza Mariano, 2009). La segunda crisis del petróleo (1979-80), que triplicó el precio del barril de crudo, fue un incentivo significativo para continuar profundizando el desarrollo de PROÁLCOOL, incluso en aquellos momentos donde los precios internacionales del petróleo mostraron un comportamiento descendente. PROÁLCOOL tuvo un impacto significativo en Brasil al punto que en la década del 90 se decretó que el corte del etanol en el diésel pasara del 22% al 24% (Rodrigues Carvalho & Barboza Mariano, 2009).

El proceso puesto en marcha durante el siglo XX fue aprovechado por Lula da Silva (2003-2010), quien desde los inicios de su mandato ubicó a los biocombustibles en primer plano, tanto en su política nacional como en la agenda de Itamaraty. Dentro del conjunto de medidas implementadas para fomentar la producción de biocombustibles se destacan la creación del Programa Nacional de Producción y Uso del Biodiesel (PNPB) que otorgó un tratamiento impositivo diferencial para la producción de Biodiesel (2004) y la Ley Federal N° 11.116/05 que estableció "incentivos para que la oferta de biodiesel se ajuste a los principios básicos del PNPB de promover la inclusión social y la reducción de disparidades regionales a través de la creación de oportunidades de empleo e ingresos para algunos sectores y en las regiones más necesitadas del país" (Rodrigues & Accarini, 2009: 169). Por otro lado, cabe destacar que PETROBRAS apoyó estas políticas, creando una nueva unidad de negocio exclusivamente ligada a la bioenergía donde el gobierno federal destinó grandes partidas presupuestarias para su concreción. Como resultado, en el período 2000-2010, la producción de biocombustibles (derivada de la caña de azúcar) se duplicó, pasando de 20.761 toneladas equivalentes a petróleo (TEP) a 47.102 TEP. En pocas palabras, el líder del PT se abocó a preparar el escenario doméstico para la expansión de los biocombustibles y, a partir de allí, incluirlos en el diseño de su política exterior.

Como menciona Calcagno (2020), Brasil ocupó el primer lugar a nivel internacional como exportador de bioetanol durante la primera década del presente siglo, para luego ser reemplazado por Estados Unidos (Lamers, *et. al.*, 2012). En 2006 se posicionó como el principal exportador de biocombustibles a nivel mundial gracias, en gran medida, a que los actores involucrados en las redes de producción domésticas participaron de la inserción internacional promovida desde el Estado. Los principales destinos fueron Europa y Estados Unidos, donde el bioetanol brasileño ya ingresaba en calidad de biocombustible avanzado para el mercado californiano.

La diplomacia brasileña se propuso avanzar en el proyecto de commoditización de los biocombustibles y, en este sentido, África merece una mención especial (Sombra Saraiva, 2010 & Stolte, 2015). Conjuntamente con los estrechos lazos históricos, culturales y hasta lingüísticos que existen entre Brasil y África, las estructuras contextuales geográficas de muchos de los países africanos han despertado interés (propio) y de actores externos en desarrollar combustibles renovables. Ahora bien, lo que distingue el vínculo Brasil-África respecto de otros potenciales interesados es que las sabanas africanas comparten características similares con las del cerrado brasileño (Amorim, 2010); aspecto que según Afionis *et. al.* (2016) sustentó la denominada diplomacia del etanol durante el período 2003-2010. Si bien, Brasil marcó su presencia en África de manera multiforme, con relación a su estrategia de commoditización de los biocombustibles y de su inserción internacional en

sentido amplio, se destacó la firma de una gran cantidad de memorándums de entendimiento bilaterales a partir de las visitas presidenciales de Lula a África durante sus dos mandatos (Calcagno, 2020).

La llegada de Dilma Rousseff en 2011 al gobierno hacía prever la continuidad en los lineamientos trazados por su antecesor. Sin embargo, con el transcurso de los meses, debido a factores de índole doméstico e internacional, comenzaron a presentarse diferencias notorias. Por un lado, en el año 2006 el descubrimiento de las reservas de petróleo en el mar (Présal) había redireccionado la atención y prioridad del gobierno hacia la exploración y explotación de dichas reservas. Por otro lado, las condiciones climáticas desfavorables, combinadas con la crisis económica global que se inició en 2008 y las políticas adoptadas por el gobierno de Rousseff que, para controlar la inflación, niveló los precios de la gasolina y del gasoil y, recortó impuestos sobre la gasolina, pero no así sobre el etanol, hicieron que el sector de azúcar y etanol brasileño ingresaran a una crisis (Alisson, 2017). A esto debe sumarse la inestabilidad político-institucional producto de las acusaciones de corrupción que llevaron a que la ex mandataria tuviera que hacer frente a un juicio político en 2016. Todo ello redundó en la disminución de la actividad internacional de Brasil en general.

Durante el período de Michel Temer, su vicepresidente, a cargo del ejecutivo, la cuestión de los biocombustibles recibió un nuevo impulso. La sanción del programa RENOVABIO buscó fomentar la producción de biocombustibles en el país, cumplir con los compromisos de Brasil en virtud del Acuerdo de París y brindar más previsibilidad al mercado (Bioeconomía, 05/01/2018). La llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia en enero de 2019, posicionándose en las antípodas político-ideológicas de Lula y Rousseff despertó incertidumbre sobre el devenir de las medidas implementadas durante los quince años del PT y los intentos de reactivación de Temer. Cabe recordar que su arribo se produjo en un contexto global convulso caracterizado por una escalada de la disputa geopolítica y comercial entre Estados Unidos y China, un debilitamiento general del multilateralismo y un resurgimiento de los nacionalismos y los partidos de extrema derecha (Chiaraviglio, 2021). En términos de política exterior, Bolsonaro planteó la necesidad de reconfigurarla tanto en su aspecto ideológico como pragmático, buscando romper con los lineamientos de los gobiernos anteriores. Ahora bien, en lo que respecta al tema de los biocombustibles, éstos continuaron ocupando un lugar preponderante a nivel de política doméstica y externa ya que el exmandatario afirmó en reiteradas oportunidades su decisión de sostener las medidas político-económicas destinadas a expandir los volúmenes de producción y exportación.

Bolsonaro planteó como principal objetivo incrementar las ventas destinadas al mercado estadounidense y consolidar a Brasil en términos de producción. Sin embargo, a diferencia de Lula, quien vio en los biocombustibles una herramienta más para potenciar la expansión e inserción internacional del país y, al mismo tiempo, relanzar los lazos con África, la estrategia internacional bolsonarista estuvo dirigida específicamente a fortalecer los vínculos con Estados Unidos y marcar una clara política de alineamiento. Un ejemplo se encuentra en la aceptación de Bolsonaro al pedido del gobierno de Donald Trump (2017-2021) de aumentar la cuota de importación de bioetanol estadounidense de 600 millones a 750 millones de litros (Bioeconomía, 03/09/2019). El impacto de esta medida no

fue bien recibido por el clúster cañero brasileño ya que hizo que el bioetanol brasileño tenía que competir en el mercado local con el estadounidense.

Así, para Chiaraviglio (2021) el giro bolsonarista implicó, por un lado, el fin de la pretensión de Brasil de consolidarse como líder regional y *global player*. Por otro lado, resultó en un abandono de las estrategias planteadas por los gobiernos del PT enmarcadas dentro de la lógica de la autonomía, de priorizar el espacio sudamericano y los vínculos con África, para pasar a una estrategia de acoplamiento respecto de los intereses vitales de Estados Unidos bajo la lógica de la aquiescencia.

En base a lo señalado, este trabajo busca responder el siguiente interrogante central que guía el núcleo de la investigación que aquí se propone, a saber, ¿Cuál es el rol de los biocombustibles en la política exterior brasileña durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022), en particular, en el vínculo con Estados Unidos?

Se sostiene como **hipótesis** que durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022), los biocombustibles ocuparon, al igual que en las administraciones que lo precedieron, un rol importante en términos económico-políticos a nivel doméstico como en materia de política exterior, aunque con matices propios. En su gestión, los biocombustibles fueron una herramienta para potenciar el acercamiento con la presidencia de Trump, en un marco de clara sintonía ideológica. En este proceso, Bolsonaro cedió ante los requerimientos del país del norte, en especial, en materia de cuotas de importación, a pesar de los reclamos y perjuicios para los productores cañeros locales.

Por su parte, el **Objetivo General** radica en caracterizar el rol de los biocombustibles en la política exterior de Jair Bolsonaro (2019-2022), prestando especial atención a los intereses en juego en el vínculo con Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump. Los **Objetivos Específicos** están orientados a: **1.-** Contextualizar la situación de los biocombustibles brasileños tanto en el plano nacional como en la agenda externa del país a partir de la primera década del presente siglo; **2.-** Identificar las políticas implementadas por Bolsonaro en el sector y su relación con el clúster brasileño de biocombustibles; **3.-** Identificar y describir el nodo políticas-resultados por parte de Bolsonaro hacia los biocombustibles en la agenda externa en general y la relación con Trump en particular.

Teniendo en cuenta el tema de investigación, el **marco conceptual** será abordado a partir de aquellas nociones centrales que lo sustentan. La primera de ellas se encuentra en la idea **política exterior** que es entendida por Calvento & Zuccarino (2022) como una política pública más y por lo tanto comprende un conjunto de acciones, decisiones y omisiones que un Estado nacional establece para definir la orientación de su participación internacional y, en su definición, influyen una conjunción de procesos tanto del plano interno como del externo. Esta noción se vincula con las afirmaciones de Lasagna (1995), quien sostiene que, para analizar adecuadamente la política exterior de un país, es necesario conocer no solo el escenario donde es recibida, sino también lo que sucede en el contexto nacional en el que es generada ya que las modificaciones que se produzcan en estos ámbitos repercutirán en la formulación e implementación de la política exterior. Durante el mandato de Bolsonaro, la política exterior se inscribe, según Russell & Tokatlián (2013) en la **lógica de la aquiescencia**, es decir, la aceptación o asimilación (implícita o explícita) de la condición subordinada de Latinoamérica en el sistema internacional, así como también “de la pertenencia del país o

países que la practican al área de influencia de Estados Unidos” (Russell & Tokatlian, 2013: 162, Chiaraviglio, 2021: 2) Un país que se rige por la lógica de la aquiescencia pretende construir una relación estable y de preferencia con Washington y contar con su apoyo y protección para sostener a la coalición que ejerce el poder. El tipo de opción estratégica que deriva de la lógica de la aquiescencia es el acoplamiento. Esto implica un alineamiento automático a los intereses estratégicos de Estados Unidos y “la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington” (Russell & Tokatlian, 2013, Chiaraviglio, 2021: 2).

Además de las nociones de **política exterior** y **de aquiescencia**, el trabajo se apoya en el abordaje de la idea de **nuevas derechas**, considerando que el mandato de Bolsonaro ha sido parte de los giros políticos en clave conservadora que el escenario sudamericano comenzó a transitar a partir de la segunda década del presente siglo y que puso en jaque a la continuidad del ciclo progresista. En estas nuevas derechas, en tanto movimiento político, intelectual y económico en el que se inscribe Bolsonaro sobresalen, como expresan Moreno Velador & Silva Loyola (2022) aspectos como su posición religiosa evangélica, el compromiso con políticas económicas neoliberales y la agenda de confrontación contra la izquierda “ideológica” y el “marxismo cultural”. Además, entran en tensión las causas feministas, la lucha contra el racismo, con abiertos tintes autoritarios en el ejercicio del poder y con posturas a favor de políticas de “mano dura” en el uso de la fuerza policial y del ejército, entre otras. Cabe remarcar que estos lineamientos, así como los conceptos señalados, son retomados en el desarrollo de la presente investigación.

En términos metodológicos, el trabajo adopta un enfoque cualitativo ya que procura describir en profundidad el objeto de estudio, es decir, hacer foco de manera integral en el rol de los biocombustibles en la política exterior brasileña durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022), en particular, en especial en su vínculo con Estados Unidos. Esto permite comprender las diferentes facetas del fenómeno investigado, utilizando para ello fuentes primarias – discursos, decretos y legislación específica– y secundarias, entre las que se incluyen artículos especializados, libros y periódicos en línea.

El trabajo se encuentra organizado en dos capítulos. El primer capítulo realiza un recorrido somero sobre la evolución de los biocombustibles en Brasil, marcando sus puntos centrales, la importancia de la industria en el ámbito doméstico y a nivel internacional. Teniendo en cuenta que a partir de la llegada del PT a la presidencia, el sector cobró nuevos aires, sobre todo, en materia de política exterior, este capítulo señala las acciones y medidas más destacadas durante los mandatos de Lula y Rousseff, así como en el breve período de Temer al poder. Este abordaje permite no sólo contextualizar la centralidad regional e internacional de los biocombustibles brasileños, sino que también brinda insumos para comprender la presencia continua que ha tenido el sector en la política exterior del país, en este caso, como antesala a la llegada de Bolsonaro.

El segundo capítulo se focaliza en la gestión bolsonarista, considerando aspectos que fueron parte de su llegada al ejecutivo nacional como integrante del colectivo de las nuevas derechas y las líneas centrales de su plan de gobierno para los ámbitos doméstico y externo. Este avance obra como paraguas para identificar y caracterizar las medidas más sobresalientes con respecto al clúster de los biocombustibles, en tanto sector que apoyó

explícitamente su candidatura, y la inserción de la temática en los lineamientos de política con el horizonte en el vínculo con Donald Trump. Luego, se analizaron las decisiones puestas en marcha.

Por último, en las conclusiones se retoman los ejes centrales del trabajo y se reflexiona en torno a los resultados y la hipótesis planteada.

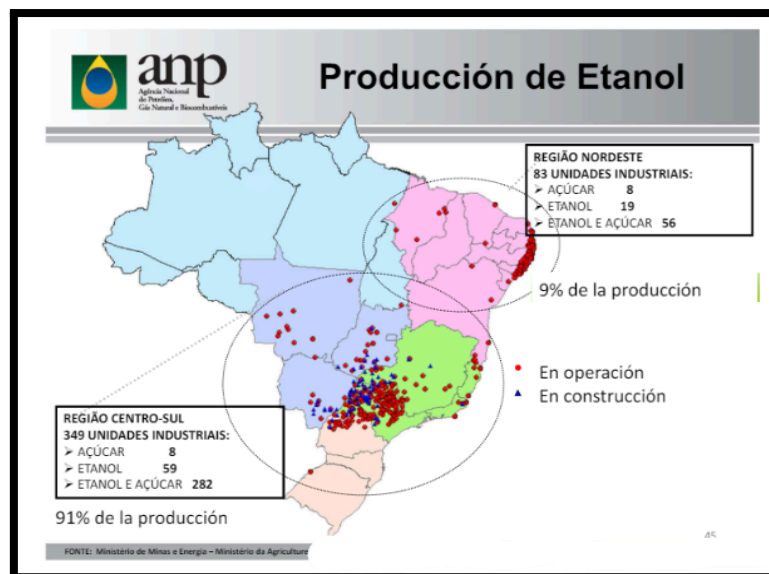
# Capítulo I

## 1.- Biocombustibles en Brasil: aspectos generales

Como se ha indicado en la Introducción, Brasil es un referente mundial en lo que respecta a la producción de biocombustibles. Su trayectoria en el área es histórica, pero sin lugar a duda, las medidas implementadas durante las administraciones de Lula han potenciado su rol y, al mismo tiempo, resignificaron el lugar estratégico de esta fuente de energía en el ámbito de la política exterior. Ahora bien, cabe aclarar que, teniendo en cuenta que, por un lado, el foco de la investigación está puesto en la gestión de Bolsonaro y, por el otro, existe un gran desarrollo académico sobre los biocombustibles en Brasil, incluso desde una mirada multidisciplinar, este capítulo propone describir el cuadro de situación en lo que respecta a la temática en el período precedente a la llegada de Bolsonaro. En otras palabras, se identifican aquellos aspectos y eventos que han sido significativos en el desarrollo de la industria de los biocombustibles en el país y, por ende, en su construcción como uno de los principales productores de bioetanol en el mundo.

Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que los *biocombustibles* comprenden aquellos combustibles que se obtienen de biomasa, es decir, cualquier tipo de materia orgánica que haya tenido su origen inmediato en el proceso biológico de organismos recientemente vivos, como plantas, o sus desechos metabólicos (el estiércol). Dentro de los biocombustibles existentes, esta investigación se concentra en el etanol; producto que puede utilizarse como combustible para automóviles sin mezclar o mezclado con gasolina en cantidades variables para reducir el consumo de derivados del petróleo. Dos mezclas comunes son E10 y E85 que contienen el etanol al 10% y al 85% respectivamente. En el caso de Brasil, la producción y el consumo de biocombustibles se ha centrado tradicionalmente en el bioetanol, cuyo polo agroindustrial cuenta con una gran presencia en el estado de São Paulo (Imagen 1).

**Imagen 1: Producción de etanol en Brasil (concentración geográfica)**



Fuente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

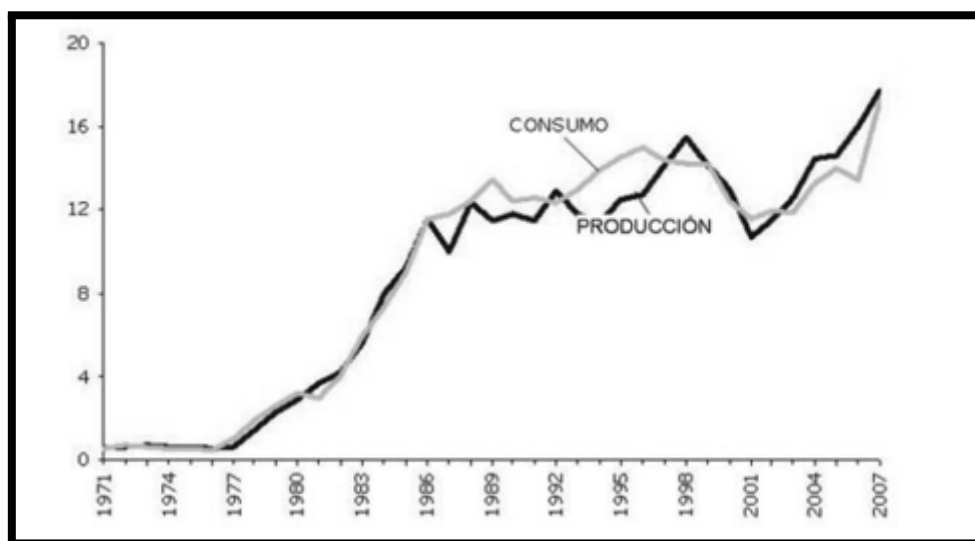
Para comprender la consolidación de Brasil como uno de los principales productores mundiales de bioetanol, es necesario retrotraerse a la década de 1930. A los fines de contener los efectos socioeconómicos vinculados a la crisis de 1929, se desarrollaron diferentes experimentos de producción de bioetanol. Así surgieron las primeras instituciones con esta finalidad, tales como la Comisión de Estudios sobre el Alcohol Motor (CEAM) en 1931 y más tarde la Comisión de Defensa de la Producción Azucarera, fusionándose finalmente en el Instituto del Azúcar y del Alcohol (IAA). En 1938, a partir de la promulgación de la Ley N° 737, la adición de alcohol anhidro a la gasolina se volvió obligatoria. La proporción la fijaba de común acuerdo el IAA y el Consejo Nacional del Petróleo (CNP) y como resultado, para la década de 1930 Brasil producía alrededor de 50 millones de litros de etanol al año. Esta cantidad fue alcanzada, por ejemplo, por Estados Unidos recién en los años 70.

Con la Segunda Guerra mundial, la caña de azúcar como fuente de energía en Brasil ocupó un rol preponderante al permitir abastecer energéticamente al país en un contexto de inestabilidad internacional y de contracción del mercado. En dicho período, el gobierno de Vargas aumentó los cortes obligatorios de alcohol ante la situación de desabastecimiento de petróleo y la caída de las ventas de azúcar en mercados externos. La producción azucarera y de bioetanol se fueron transformando en una cuestión de seguridad nacional ante la influencia de la crisis en las redes internacionales de petróleo y la dependencia de este país en ese sentido (de Almeida Prado Sampaio, 2012).

El segundo impulso que recibió la producción de bioetanol brasileño por parte del Estado fue en la década de 1970 luego de que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiera cuadruplicar el valor del barril de petróleo en 1974. Este suceso tuvo un impacto decisivo en el abastecimiento de combustible de Brasil y de muchos países dependientes de las importaciones de crudo. En dicho año, el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979) creó PROÁLCOOL, programa con el que se promovieron los estudios económicos para producción de alcohol a gran escala.

PROÁLCOOL y la existencia de grandes inversiones públicas en destilerías particulares permitieron aumentar considerablemente la producción de cosechas agro-energéticas, así como la capacidad industrial de transformación de la caña de azúcar. A modo de ejemplo, entre 1980 y 1985 la cantidad de alcohol combustible producido en Brasil fue de 3 mil millones de litros a 9 mil millones de litros. Además, las destilerías fueron anexadas a los ingenios azucareros ya existentes y, hacia mediados de la década de 1980, se extendió la construcción de destilerías independientes. Con este último paso se logró que casi la totalidad de la expansión de hectáreas cultivadas con caña de azúcar en los últimos años volviesen a generar alcohol combustible. Esto puede verse en el siguiente gráfico donde se refleja cómo a partir de las políticas gubernamentales y la disponibilidad de recursos naturales, principalmente la caña de azúcar, la producción de bioetanol fue creciendo de forma sostenida.

**Gráfico 1: Consumo y producción de bioetanol en Brasil (1975-2007)**



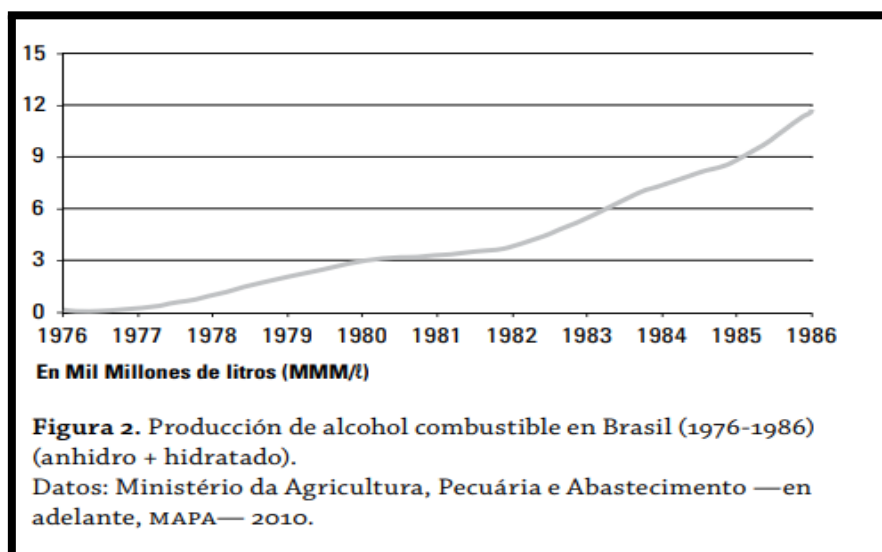
Fuente: Rodrigues de Carvalho & Barboza Mariano (2009: 182)

En otras palabras, había una clara intención por parte del Estado de elevar la demanda de bioetanol en el mercado doméstico. Se estableció que el bioetanol tuviese paridad de precios con la gasolina y, en este sentido y por medio de PETROBRAS, se mantuvo de forma artificial el precio unitario por litro de bioetanol y de gasolina. Se creó un elaborado sistema de mecanismos de fijación de precios de paridad, compensaciones, transferencias de ingresos fiscales y prácticas de subsidios cruzados que comprendían el azúcar, el alcohol, la gasolina y el petróleo, cuyo fin era mantener una “equiparación de costos” artificial que patrocinaba al alcohol. Otra medida gubernamental adoptada en dicha dirección fue que durante los sábados de los años 1981-1984, se prohibió la venta de gasolina pura para dar lugar al consumo de bioetanol anhidro e hidratado.

En paralelo, el gobierno decidió fomentar el desarrollo de la industria automotriz para la creación de vehículos que pudieran funcionar a partir de bioetanol. La industria automovilística instalada en Brasil en aquella época –Volkswagen, Fiat, Ford y General Motors– adaptaron los motores de los vehículos para utilizar alcohol como combustible. Así surgieron en el mercado dos versiones de vehículos: con motor 100% movido con alcohol y la versión convencional de gasolina. El primer auto que funcionaba con 100% de alcohol fue el Fiat 147, creado en 1978. Desde entonces, los autos adaptados al uso de alcohol ganaron popularidad entre los brasileños, al punto que en 1986 la producción llegó a 619.854 automóviles, representando el 76% de todos los vehículos fabricados en ese año.

La disponibilidad de vehículos que puedan ser alimentados a base de alcohol permitió un crecimiento y mantenimiento de la producción y consumo del bioetanol significativo. Durante los años 1976-1986 la producción de etanol pasó de 500 millones de litros a 12 mil millones, reflejando un aumento de veinticuatro veces (Gráfico 2). Con PROÁLCOOL se aprobaron 560 proyectos de nuevas destilerías, aunque no todas las plantas industriales se construyeron (Baccarin, 2005: 136).

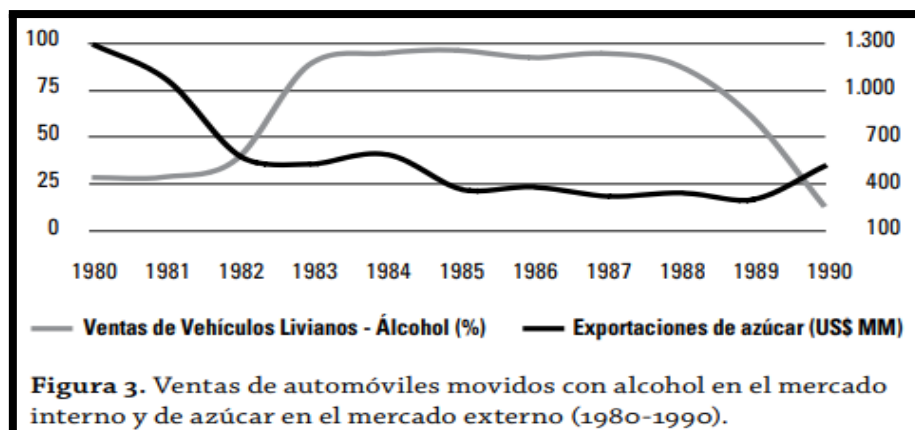
**Gráfico 2: Evolución de la producción de biocombustible tras aprobación de PROÁLCOOL**



Fuente: Almeida Prado Sampaio (2012)

Durante la década de 1990 el sector cañero sufrió un nuevo revés. Las políticas de liberalización económica propias de la época, la caída de los precios del barril de crudo, producto de una mayor estabilidad en Medio Oriente y la desfinanciación de los organismos que en Brasil mantenían en movimiento los procesos productivos de energía a base de etanol fueron, entre otros factores, los encargados de contraer la participación del etanol en la matriz energética nacional. Como se ha señalado, el impulso gubernamental al bioetanol dado entre los años 30 y 90 dependió fundamentalmente de los acontecimientos internacionales. Así, a pesar de los intentos por mantener la demanda y consumo de bioetanol, el precio del combustible de origen 100% de petróleo bajó y se hizo más competitivo que el bioetanol. Frente a esto, la fabricación de autos 100% etanol también se vio resentida. Como se aprecia en el siguiente Gráfico, a medida que había picos en la demanda de caña de azúcar como commodity para ser exportada, disminuía la venta de los vehículos cuyo motor funcionaba en base a bioetanol y viceversa.

**Gráfico 3: Exportaciones de azúcar y ventas de vehículos en base a etanol**



Fuente: Almeida Prado Sampaio (2012)

En pocas palabras, se aprecia que durante gran parte del siglo XX Brasil logró aprovechar su abundancia de recursos naturales y su habilidad política para mitigar los efectos de las diversas crisis internacionales que afectaron a los países de América Latina. Un claro ejemplo de ello es el desarrollo de la industria cañera que permitió diversificar la matriz energética brasileña y así atenuar las consecuencias negativas del contexto global. Como se indicó en páginas anteriores, fueron numerosos los mecanismos institucionales que se implementaron con este objetivo. Sin duda, los más sobresalientes fueron las normativas que establecieron la mezcla de gasolina con etanol al 5%, 10% o 20%, el programa PROALCOOL y la creación del IAA, entre otros.

Sin embargo, es importante subrayar que, a pesar de los numerosos esfuerzos gubernamentales detallados, hasta los comienzos del siglo XXI, la producción y el consumo de bioetanol dependían más de los acontecimientos en el escenario internacional que de una política de Estado concreta orientada, por ejemplo, a diversificar la matriz energética brasileña o a posicionar a Brasil como un referente mundial en la industria de biocombustibles. Es decir, los gobiernos de la época optaron por impulsar o no esta industria en función de las fluctuaciones en el valor o la disponibilidad del petróleo, el principal recurso energético de origen fósil.

## 1.2.- La llegada de Lula da Silva: una nueva oportunidad para los biocombustibles

El inicio del primer mandato de Lula da Silva coincidió con un contexto regional e internacional de características particulares. A nivel regional, el espacio sudamericano comenzaba a vislumbrar el nacimiento del ciclo progresista; gobiernos que, como el de Lula, más allá de sus características particulares, fueron exponentes de marcados presidencialismos, con una retórica crítica a las políticas neoliberales de la década anterior, una apuesta firme a revalidar la figura del Estado en lo económico y lo social, la asociación entre la iniciativa pública y privada y la búsqueda de nuevos equilibrios internacionales (Moreira, Raus & Gómez Leyton, 2008). Por su parte, el escenario internacional de la época estaba marcado, entre otras cuestiones por el camino ascendente de los precios de los hidrocarburos, la 'salida' de China a competir mundialmente en términos económicos —y por qué no políticos— sobre todo luego de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la lucha de Estados Unidos contra el terrorismo internacional.

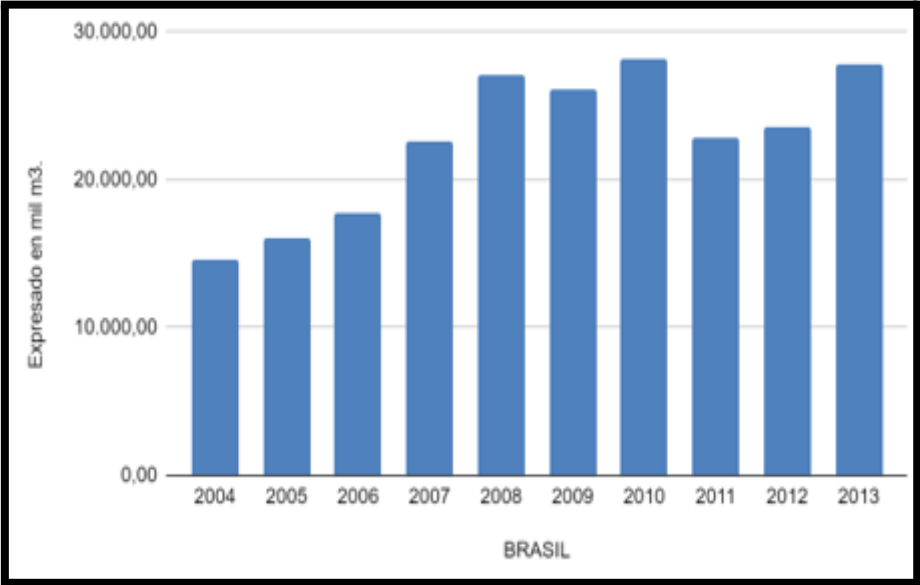
Teniendo en cuenta lo mencionado, a lo que se agrega el descenso de los precios del azúcar, Lula entendió que era el momento propicio para poner en marcha diferentes medidas orientadas a fortalecer y expandir la industria de los biocombustibles en sus distintas fases, procurando ganancias en lo doméstico como en el ámbito de la política exterior. Como expresan Vigevani & Ramanzini (2009), la intención del exmandatario era transformar el rol del Brasil de un *global trader* (un país que tiene un intercambio comercial con muchos países) a un *global player* (un Estado que aspira a lograr una inserción global con políticas exteriores globales), siendo la bioenergía una herramienta en pos de dicho cometido.

La apuesta por los biocombustibles fue resultado de varios factores tales como el incremento paulatino de los precios del petróleo a partir del año 2000, la decisión de profundizar el proceso de internacionalización de los capitales brasileños, la disponibilidad

de la materia prima y la experiencia adquirida durante décadas en la producción de energías renovables, entre otros. Una de las primeras medidas fue la revitalización del programa PROALCOOL. Para Espíndola Melo Silva (2021), Lula identificó las virtudes del etanol brasileño y el rédito financiero que éste podría generar para la economía brasileña ya sea vía incremento de las exportaciones o bien, reduciendo la dependencia de la matriz energética del petróleo y sus derivados. Otro objetivo fue convertir a Brasil como referente en términos de energía renovable, específicamente como productor y exportador de bioetanol (Espíndola Melo Silva, 2021: 1).

Para recuperar las bases de PROALCOOL, el gobierno de Lula llevó adelante incentivos de tipo fiscales, como subsidios al sector cañero y a la fabricación de autos *flex-fuel*. Además, concedió facilidades para la creación de nuevas destilerías que permitan afrontar una mayor demanda del bioetanol (Espíndola Melo Silva, 2021: 1). Estas medidas condujeron a un incremento significativo de los volúmenes de producción de bioetanol (hidratado y anhidro), tal como se observa en el siguiente gráfico durante ambos mandatos de Lula.

**Gráfico 4: Producción de bioetanol anhidro e hidratado (2004-2013)**



**Fuente:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia

En términos de producción global, durante la primera década del presente siglo Brasil y Estados Unidos encabezaron el rubro del bioetanol, siendo responsables en 2006 por el 70% de la producción mundial y casi el 90% del etanol utilizado como combustible. Como se observa en el Gráfico 4, en el año 2007 Brasil superó los 20.000 m<sup>3</sup> de bioetanol anhidro e hidratado, estableciéndose como el segundo productor de bioetanol del mundo, con el 33.2% de participación en el mercado, detrás de Estados Unidos, responsable de 54.7% de la producción mundial (CEPAL, 2011).

Un segundo hecho que marcó un punto de inflexión en el mercado local brasileño con relación al biocombustible fue el montaje de una línea de producción para automóviles de combustible flexible, resultando en el Gol 1.6 "Total Flex" por parte de la compañía Volkswagen en mayo de 2003. Dos meses después, Chevrolet ofreció en el mercado el

Corsa 1.8 “Flexpower” que utilizó un motor desarrollado en consorcio con Fiat llamado “PowerTrain”. Este tipo de vehículo que opera con cualquier proporción de etanol y gasolina es popularmente conocido como auto flex. Los vehículos flex representaron el 38,6% de las ventas de vehículos nuevos en 2005, subió a 59,7% en 2006 y alcanzaron el 71.9% en 2007. Cabe destacar que uno de los principales motivos de la aceptación de los autos flex se debe a la posibilidad que tienen los usuarios de alternar los combustibles según las necesidades del momento, tal como indicó Alfred Swarc, consultor de la Unión de la Agroindustria de Caña de San Pablo.

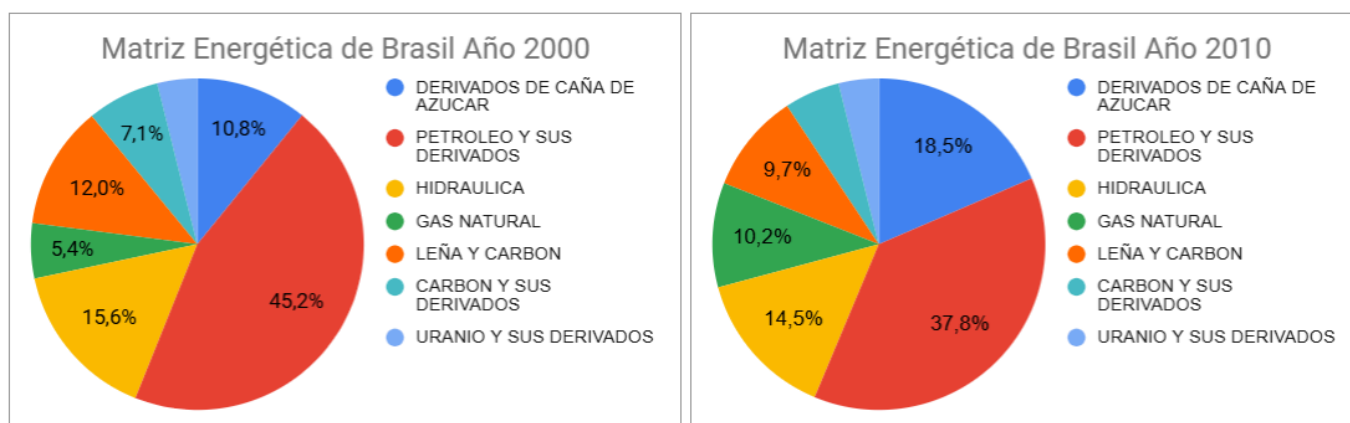
La fabricación de los vehículos flex generó una demanda nacional significativa en lo que al bioetanol refiere. Sin duda, era uno de los resultados esperados en cuanto a la diversificación del consumo de energía según su origen. Es decir, adaptar estos vehículos a que también puedan funcionar a partir de bioetanol era una manera de reducir la dependencia externa del petróleo. En la siguiente tabla se observa cómo desde el año en el que apareció el primer vehículo flex fuel, el volumen de consumo de etanol en Brasil se incrementó fuertemente.

Tabla 1: Consumo por año de metanol en Brasil (m <sup>3</sup> )						
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
133	9.998	57.495	136.043	199.111	278.650	301.890

Fuente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

Las medidas indicadas tuvieron su correlato en la evolución de la matriz energética brasileña a lo largo de la primera década del presente siglo. A comienzos de 2000, casi la mitad de la oferta energética brasileña era de origen fósil (petróleo y sus derivados), ocupando un segundo lugar la de origen hidráulico y en tercer lugar la energía ofrecida hasta el comienzo del milenio fue en base a la leña y el carbón. La energía derivada de caña de azúcar o bioetanol era poco representativa, casi con un 11,2% de la matriz de oferta energética total. Al finalizar la primera década, la matriz energética cambió de forma significativa debido a que la energía cuyo origen es la caña de azúcar ocupó el segundo lugar, siguiendo a la ofrecida de origen fósil.

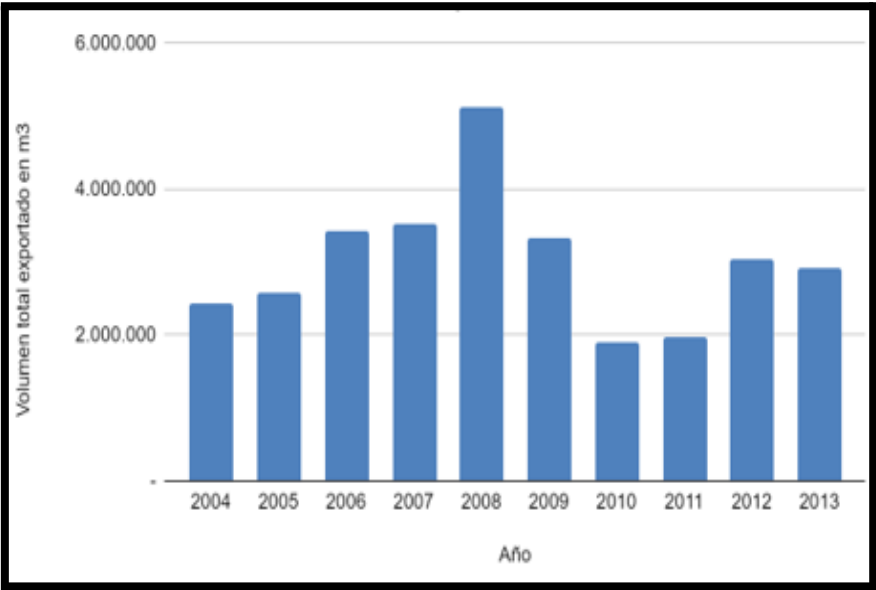
Gráfico 5: Evolución de la matriz energética de Brasil



Fuente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

Por otro lado, en lo referido a las exportaciones también se puede destacar un incremento significativo. Brasil, con una producción de 22,6 millones de m<sup>3</sup> en 2007, ocupó una posición dominante en el mercado de biocombustibles ya que las exportaciones de etanol superaron los 3,5 millones de m<sup>3</sup>, destinando el 28,5% a Europa, el 26,9% a América Central y del Sur; el 26% a América del Norte (24,5% para Estados Unidos) y el 10,3% a Japón (ANP, 2008). Según estadísticas de BP (2009), la producción mundial de etanol en el año 2007 fue de 26 millones de toneladas equivalentes de petróleo. De éstas, 12 fueron producidas en Estados Unidos y 11,3 en Brasil (Carrizo, Ramousse & Velut, 2009: 67) (Gráfico 6). Cabe subrayar que el recorrido ascendente de la producción.

**Gráfico 6: Volumen total exportado en m<sup>3</sup>**



**Fuente:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

En lo que a esta investigación refiere, como se aprecia en la siguiente tabla, la región latinoamericana fue una de las prioritarias en materia de energía, específicamente el bioetanol, tal como se expresa en el volumen exportado a los países latinoamericanos en la Tabla 2.

**Tabla 2: Volumen en m<sup>3</sup> de etanol exportado a países latinoamericanos**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	<b>95.489</b>	<b>163.962</b>	<b>172.779</b>	<b>305.537</b>	<b>552.374</b>	<b>609.211</b>	<b>898.737</b>	<b>1.160.262</b>	<b>783.144</b>	<b>200.309</b>
Argentina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.945
Chile	30	-	5	1.131	1.287	1.324	2.006	2.843	1.677	5.477
Colombia	-	10.102	1.555	-	-	10.320	5.390	8.187	2.420	-
Costa Rica	10.638	29.607	32.491	117.893	126.693	91.265	170.367	109.504	100.276	-
El Salvador	-	-	15.679	29.154	157.851	181.143	224.397	356.238	71.101	-
Ecuador	-	-	-	-	-	1.646	7.072	3.965	-	4.903
Jamaica	69.155	118.695	104.077	135.759	133.288	131.543	308.968	436.503	437.657	138.622
Paraguay	-	1.024	79	977	-	-	-	5.068	7	74
Porto Rico	-	-	-	5.243	10.261	10.371	13.993	10.246	22.150	32.253
R. Dominicana	-	-	-	-	13.452	-	5.428	1.617	4.001	2.010
T. y Tobago	-	-	14.965	7.155	36.116	71.579	158.869	224.510	139.951	6.636
Uruguay	-	-	-	-	453	440	658	466	445	3.071
Venezuela	4.520	51	117	2.903	49.478	104.605	-	-	-	965
Otros	11.146	4.483	3.810	5.323	23.495	4.975	1.589	1.116	3.459	353

Fuente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

Ahora bien, en materia de exportaciones y de proyección de los biocombustibles, puede afirmarse que a pesar del lugar preponderante que tuvo la región, la 'carta principal' de la administración Lula fue el continente africano. Aprovechando los lazos históricos, culturales y económicos con Brasil y, la posibilidad de fortalecer la presencia del país a través de los negocios del etanol, el entonces mandatario marcó un punto de inflexión, si se lo compara con las administraciones que lo precedieron. En este sentido, la idea de hermandad entre el continente africano y el pueblo brasileño, el reconocimiento de una deuda moral de Brasil hacia África, y la posibilidad de saldarla bajo el paraguas de la cooperación Sur-Sur, favorecieron el dinamismo del sector energético (Ceppi & Pereyra Doval, 2020).

Para Desiderá Neto (2014) la estrategia de cooperación Sur-Sur fue clave en el proyecto de política externa de Lula y estaba constituida por dos vías paralelas y con distintas acciones: *i)* provisión de cooperación para el desarrollo Sur-Sur, que pretendía promover el desarrollo de los países receptores, establecer asociaciones duraderas y exponer un imagen externo de solidaridad y responsabilidad del país ante la comunidad internacional, con vistas a obtener prestigio y diversificar las relaciones exteriores de Brasil; *ii)* formación de coaliciones internacionales Sur-Sur, las cuales pretendían agregar recursos de poder para elevar la efectividad de la defensa de intereses comunes a los países en desarrollo en la política internacional tanto en el corto como en el largo plazo (Soares de Lima & Hirst, 2006; Vigevani & Cepaluni 2007; Hirst, Soares de Lima & Pinheiro, 2010).

En el caso de África, se destacan cuestiones políticas y económicas. Entre las primeras, se encuentran el lanzamiento del Foro Brasil-África en 2003, posterior a la visita a los países

africanos realizada en mayo por el entonces canciller Celso Amorim y preparatoria de la primera gira presidencial al África de Lula en noviembre de 2003. Unos meses después, Lula participó en Santo Tomé y Príncipe de la V Conferencia de jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), así como asistió a todas las reuniones de cúpula posteriores que tuvieron lugar en Guinea Bissau (2006), Lisboa (2008) y Luanda 2010 (Lechini, 2013: 5).

En términos económicos, cabe mencionar el rol de PETROBRAS en África. Petrobras es la empresa latinoamericana que más proyectos tiene en África en función de que ha aumentado la cantidad de petróleo procesado proveniente de ese continente, pasando del 6,8% en 1997 al 13,63% en 2006, y desplazando a Medio Oriente (6,7%). La empresa se especializa en exploración de aguas profundas y este tipo de producción se lleva adelante en Nigeria, Angola, Egipto y Guinea Ecuatorial, lo cual indica el interés brasileño en el África Occidental (Lechini, 2013: 5). En esta línea y en relación con el tema de investigación de este trabajo, la carta africana ofició como punta de lanza de Brasil como país líder en materia de energía verde, ya sea mediante la venta directa de bioetanol o bien, con la transferencia de *know how* y como promotor de los valores sostenidos en materia de cooperación entre países del tercer mundo.

En 2007, Lula abrió un centro para la transferencia tecnológica en Ghana donde delegaciones de los países africanos pueden aprender de la experiencia brasileña y elaborar programas para la producción de biocombustibles. Además, fundó una “ciudad de biocombustibles” en Nigeria a fin de promover los biocombustibles en el continente africano y aportó tecnología para el programa de biocombustibles de Senegal (Stolte, 2008: 164). Estas acciones, conjuntamente con lo indicado con anterioridad explican el incremento notable de los volúmenes exportados de etanol brasileño a algunos países africanos a partir de la llegada de Lula a Planalto.

**Tabla 3: Volumen en m<sup>3</sup> de etanol exportado a países africanos**

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>	<b>46.440</b>	<b>82.383</b>	<b>81.652</b>	<b>124.766</b>	<b>131.723</b>	<b>55.531</b>	<b>172.578</b>	<b>137.676</b>	<b>180.723</b>	<b>117.398</b>
África do Sul	9.719	4.447	4.097	-	-	2.008	-	5.563	12.318	3.556
Angola	1	522	413	5.848	6.577	3.178	11.661	9.871	35.118	14.548
Gana	1.794	13.456	28.170	7.849	3.861	6.075	33.172	19.759	14.803	18.874
Nigeria	34.926	58.425	48.248	109.096	118.441	42.680	122.879	97.888	115.766	80.123
Sierra Leona	-	1.133	328	803	1.566	648	2.355	2.313	1.659	82
Otros	-	4.401	397	1.170	1.278	942	2.511	2.281	1.059	215

**Fuente:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

En África, Lula no sólo encontró un socio comercial a quien vender energía renovable ya que este vínculo permitió resolver un problema en el plano doméstico: conservar el abastecimiento de petróleo mientras se consolidaba el desarrollo del Présal para cubrir los requerimientos nacionales. En este cometido, Nigeria ocupó un lugar nodal porque a pesar de no proveer de petróleo a Brasil desde los años 70, su petróleo es de gran calidad y puede

ser procesado para luego ser re exportado, aumentando así los márgenes de rentabilidad. Así, Brasil se encarga de importar la materia prima, pero exporta productos con mayor valor agregado (Ceppi & Pereyra Doval 2020: 104).

En lo que respecta a los vínculos con los países desarrollados, los biocombustibles no fueron una excepción. Para la Unión Europea (UE), Brasil es un socio estratégico y acordó un diálogo regular sobre energía. Durante ambos mandatos, Lula asistió a 15 cumbres y foros internacionales<sup>1</sup> sobre energías renovables con países europeos con el objetivo de promover el rol destacado de Brasil en esta industria y establecer las condiciones de impulsar las exportaciones de biocombustibles hacia el viejo continente.

Por su parte, Estados Unidos no quedó fuera de dicho esquema. Brasil y Estados Unidos ocuparon durante la primera década del presente siglo el primer y segundo lugar como productores de bioetanol a nivel mundial y el comercio bilateral de energía renovable ha sido muy significativo. En 2007 firmaron un Memorándum de Entendimiento para establecer una asociación energética con la finalidad de impulsar el uso del etanol y el biodiesel en América del Norte y América del Sur (Álvarez Maciel, 2009: 70). Ambos Estados expresaron la intención de cooperar en el desarrollo y la difusión de la estrategia de los biocombustibles en tres niveles: bilateral, mundial y en terceros países. En términos bilaterales, Brasil y Estados Unidos se propusieron avanzar en la investigación y el desarrollo de la tecnología de los biocombustibles. A su vez, ambos actores acordaron trabajar en conjunto para llevar los beneficios de los biocombustibles a terceros países, particularmente América Central y el Caribe mediante estudios de viabilidad y asistencia técnica destinados a estimular la inversión del sector privado en biocombustibles. El propósito radicaba en trabajar en dicha zona para fomentar la producción y el consumo locales de biocombustibles con miras a continuar en regiones clave de todo el mundo<sup>2</sup>.

Según el memorándum, la ampliación del mercado de biocombustibles estaría de la mano de la cooperación en el establecimiento de normas y códigos uniformes. Para este objetivo, Brasil y Estados Unidos debían cooperar a través del Foro Internacional de Biocombustibles (FIB), aprovechando el trabajo existente que se lleva a cabo entre el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología de los Estados Unidos (NIST) y el Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial de Brasil (INMETRO), y coordinándose con foros internacionales complementarios.

Además de estas iniciativas, Estados Unidos y Brasil encontraron distintos mecanismos para incrementar el comercio internacional bilateral. Una de las estrategias fue la triangulación del comercio de etanol por medio de algunos países de Centroamérica, integrantes de la CBI<sup>3</sup>, que habilitaba a importar hacia Estados Unidos libre de aranceles desde esta región. Esto era posible en países sin la capacidad productiva para producir (en este caso etanol) y así importar etanol hidratado y deshidratarlo en su territorio, para luego exportarlo a Estados

---

<sup>1</sup> Dato propio extraído a partir de relevamiento en la actividad internacional de Lula Da Silva en ambos mandatos presidenciales.

<sup>2</sup> Consultar texto Memorandum of Understanding Between the United States and Brazil to Advance Cooperation on Biofuels, 9 de marzo de 2007. Disponible en: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/mar/81607.htm?safe=1>

<sup>3</sup> Estados Unidos tenía la Caribbean Basin Initiative (CBI), y luego el Caribbean Basin Economic Recovery Act, (CBERA), que daba acceso libre de aranceles a ciertos productos —incluido el etanol— originarios de países del Caribe y Centroamérica. Disponible en: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4567.pdf?utm>

Unidos como si fuera “originario” de ese país. La hidratación era el proceso que le daba la condición de producto “nacional” y por medio del cual podía ser considerado en esta triangulación.

De esta manera, Brasil aprovechó algunos años de la CBI como “puerta de entrada” para vender su etanol a Estados Unidos sin pagar el arancel que sí se aplicaba si lo exportaba directamente.<sup>4</sup>

Con relación al volumen de venta, al igual que lo ocurrido con otras partes del mundo, las ventas de bioetanol brasileño hacia Estados Unidos se incrementaron, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 4: Volumen en m3 de etanol exportado a países europeos y Estados Unidos										
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
USA	19.866	35.054	44.958	428.863	260.715	1.767.060	918.752	1.709.084	285.244	313.394
Canadá	0	0	0	26.334	26.839	18.855	4.250	37.467	0	0

**Fuente:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

Lo expuesto hasta aquí da cuenta que Lula supo capitalizar el legado que Brasil tiene con respecto a los biocombustibles, proyectándose como un asunto clave en la agenda de política exterior con miras a generar negocios y, al mismo tiempo, potenciar la presencia e imagen de Brasil en la arena internacional. Más allá de los resultados cuantitativos, la impronta del entonces presidente, a diferencia de los predecesores, fue que los biocombustibles se erigieron en una herramienta económica y política para hacer frente a diversas situaciones en los planos doméstico y de política exterior. A nivel interno, le permitieron diversificar la matriz energética, reduciendo así la dependencia al combustible de origen fósil y atenuar los impactos en inflación cada vez que el valor del barril de petróleo aumentaba. A nivel externo, dichos energéticos fueron un medio más para direccionar la expansión internacional de Brasil y hacer negocios.

### 1.3.- De Dilma Rousseff a Michel Temer

Luego de los dos mandatos de Lula, el PT continuó a cargo del poder ejecutivo brasileño a través de la figura de Dilma Rousseff, quien había participado activamente en el gobierno como ministra de Energía y Casa Civil. Esta situación generó una expectativa inicial de continuidad, aunque rápidamente se vio opacada ya que ni el contexto internacional ni el doméstico tenían las mismas características que durante la gestión Lula. Tampoco contaba con el perfil elevado del entonces mandatario. No es un dato menor que Rousseff heredó una situación económica compleja en un escenario internacional poco favorable, frente a lo que optó por hacer recortes presupuestarios que recayeron, en gran medida, en los asuntos internacionales (Ceppi & Pereyra Doval, 2020: 103).

Puede inferirse que en sus comienzos Rousseff “mantuvo las líneas de política exterior de Lula y su canciller Amorim, en las que se priorizaron al MERCOSUR y la relación con Argentina como base para ‘estabilizar’ la región sudamericana, al mismo tiempo que se

<sup>4</sup> Este procedimiento culminó en 2011.

usaba UNASUR como trampolín para proyectarse en el mundo como un actor benévolo de la mano de la cooperación Sur-Sur y como un defensor de la multipolaridad a través de los BRICS; esto es, una inserción internacional marcada por una amplia diversificación de las relaciones” (Santos, 2015: 6).

Para Desiderá Neto (2021), quien analiza la evolución de la continuidad en política exterior de Dilma respecto a la de Lula, sostiene que ésta se fue diluyendo con el correr de los años en ambos mandatos. El autor se refiere a una primera fase que describe como *continuidad casi plena*, etapa que abarca los primeros dos años y medio de gobierno. En este período, la diplomacia brasileña ha dado seguimiento a una inserción internacional actuante y creativa. Ejemplo de ello son las siguientes iniciativas: a) la proposición del concepto de la Responsabilidad al Proteger (RwP), que tenía un fuerte componente tercermundista y demostraba la intención del país en jugar un papel de mayor impacto en el régimen de seguridad internacional; b) el lanzamiento de las negociaciones para la fundación del Banco de los BRICS que, de cierta manera, significaba la búsqueda de una alternativa de financiación con relación a las instituciones de Bretton Woods; c) la consolidación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS/UNASUR) como órgano en el cual la región formaba una visión propia sobre las amenazas a su seguridad, al lado de la toma del control de la agenda de inversiones de la IIRSA, proporcionada por la creación del Consejo de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan/UNASUR), del cual Brasil ha sido el primer país en presidir.

Acercándose a la finalización de su primer mandato, el plano doméstico fue ingresando a período convulsionado frente al aumento de la inflación, la necesidad de realizar recortes en el gasto público, la falta de liquidez del BNDES y, por ende, la contracción monetaria, el incremento de las protestas sociales y los múltiples casos de corrupción, entre otros, en especial, tras el mundial de fútbol de 2014. Esto lleva a la inauguración de la segunda fase entendida como *continuidad reactiva*<sup>5</sup> frente a los eventos como el escándalo del espionaje cibernético americano y la cancelación de la visita de Estado que la presidenta tenía concertada con Estados Unidos, los recortes presupuestarios al Ministerio de Relaciones Exteriores, la falta de una estrategia para confrontar la consolidación de la Alianza del Pacífico como bloque económico como modelo de integración que disputaba con el MERCOSUR y desafiaba el liderazgo brasileño en América del Sur (sobre todo en UNASUR); sólo por mencionar algunos ejemplos (Desiderá Neto, 2021: 136).

Con la economía en profunda recesión en su segundo mandato, Dilma se ausentó de la III Cumbre ASPA para el encuentro del G-20, tampoco visitó países del continente africano y su escasa participación en UNASUR, ponen en evidencia esta tercera y última etapa en términos de política exterior que refiere a *cambios concesionales*; un cambio anunciado de visión, pero con el mantenimiento de una inserción con baja visibilidad, marcada por la proposición de pocas iniciativas y en concesión a demandas de actores externos al gobierno. En pocas

---

<sup>5</sup> Por continuidad reactiva se entiende que la política exterior brasileña perdió su aspecto estratégico propositivo y sus decisiones en el escenario internacional se iban produciendo como reacciones a estímulos que llegaban desde fuera, revelando la ausencia de una estrategia propia de inserción internacional. En parte, este gobierno perdió la capacidad y la disposición para crear oportunidades para defender sus intereses (Desiderá Neto, 2021: 136).

palabras, para Desiderá Neto (2021), el gobierno de Rousseff se caracterizó por una *continuidad con reducción progresiva del activismo*.

En lo que refiere a los biocombustibles, Dilma procuró replicar las medidas implementadas por Lula, es decir, apostar a la presencia estatal por medio de diferentes mecanismos gubernamentales que permitieran estimular la oferta y la demanda de este tipo de energía. Se destacan el Plan Plurianual 2012-2015 donde se establecieron las metas para cubrir la demanda de biocombustibles, la promoción de la internacionalización de la producción y el uso sustentable de bioenergía, la mejora de la red de ductos y la flota fluvial y marítima destinada a combustibles. También se llevaron a cabo los Programas Ciencia, Tecnología e Innovación (2021), Combustibles (2022), Petróleo y Gas (2053). En éstos se dio paso a la iniciativa de formación de recursos humanos, la investigación y la adopción de nuevas tecnologías en las actividades de la industria de petróleo y gas natural y de biocombustibles (Calcagno, 2020: 172).

Si bien estas medidas tenían *a priori* como objetivo incrementar los volúmenes de producción y exportación de biocombustibles con relación al período de Lula, los resultados dan cuenta que los niveles se mantuvieron estables como los años anteriores, tal como lo indica la siguiente tabla.

Tabla 5: Producción de etanol durante el período Rousseff (mil m <sup>3</sup> )						
Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Volumen producido en mil m <sup>3</sup>	22.893	23.791	27.537	28.160	29.924	28.693

**Fuente:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

La crisis económica llevó al gobierno a implementar controles de precios sobre los combustibles; situación que acentuó la competición entre combustibles fósiles y biocombustibles y minó la confianza en el futuro del abastecimiento de combustibles vegetales entre los consumidores a favor de los derivados de fósiles (Harvey & Bharucha, 2014). A esto debe sumarse —en detrimento de la producción de biocombustibles— la presencia de momentos de sequías y fuertes lluvias registradas en distintas regiones del país en los años 2010 y 2012. En la misma dirección, se encuentra el incremento del precio del azúcar y la fluctuación de los precios del petróleo que llevaron a que los consumidores tendieran a abandonar el corte E100 para dirigirse al combustible mixto lo que derivó en la necesidad de incrementar la importación de derivados del petróleo.

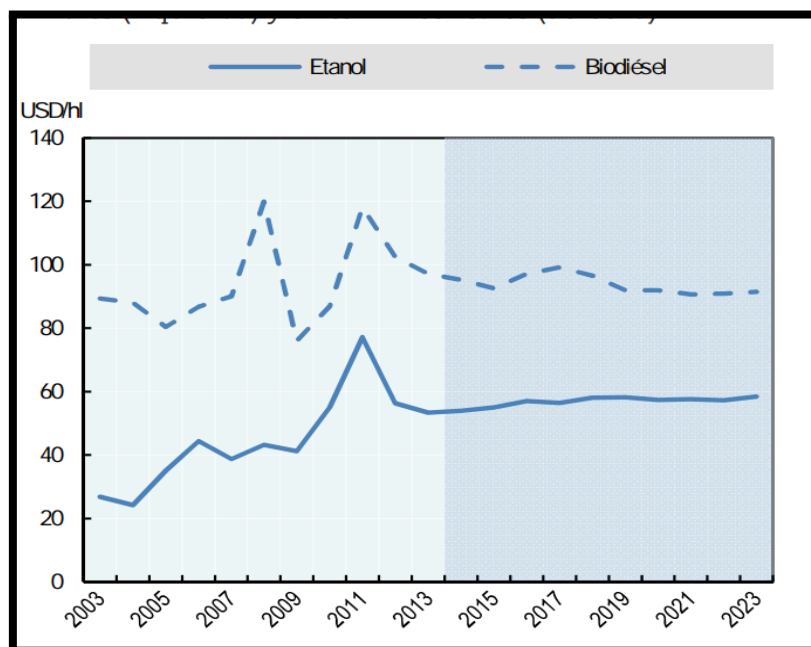
Frente a esto, Leila (2011) explica que Brasil tuvo que reducir los aranceles al bioetanol importado desde Estados Unidos y así paliar la escasez local. De hecho, en el año 2011 el volumen importado total de etanol fue de 1.136.901 m<sup>3</sup> (principalmente desde Estados Unidos) y para el año siguiente este valor se redujo significativamente a 553.886 m<sup>3</sup> (ANP, 2018). Esta situación no deja de ser algo extraordinario en la balanza comercial de Brasil ya que el país ha logrado abastecerse a base de su propia producción de biocombustibles. Como era de esperarse, las exportaciones de bioetanol tuvieron un comportamiento mayoritariamente en caída durante la primera gestión de Rousseff, tal como lo reflejan los datos de ANP en la Tabla 6.

Tabla 6: Exportación de etanol durante el período de Rousseff (m <sup>3</sup> )						
AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL	1.964.018	3.050.373	2.916.561	1.397.914	1.867.199	1.789.034

**Fuente:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

De todas formas, a pesar de que la industria no se encontraba en su mejor momento, cabe mencionar algunos datos en particular. Durante los años 2012 y 2013 el etanol exportado a Estados Unidos se disparó de forma extraordinaria ya que el gobierno norteamericano decidió reducir barreras arancelarias que aplicaba a las importaciones del bioetanol de origen brasileño. Una de las medidas más importantes fue la finalización de la tarifa de US\$0,54 sobre el galón de etanol importado, aplicada desde la década de 1980, así como la suspensión de un subsidio de US\$0,45 por galón de etanol mezclado con gasolina concedido a los productores americanos (Monteiro, 2012). Esta decisión estuvo motivada, en parte, por las sequías que atravesó el país del norte y debido a la eficacia en términos energéticos que resulta del etanol a base de caña de azúcar frente al que es producido a base de maíz. Otro motivo fue que el costo de producción del etanol de origen de caña de azúcar es aproximadamente un 40% más bajo que el que se produce a base de maíz (Monteiro, 2012). No obstante, hacia 2014 la convergencia de una gran oferta en el mercado mundial de biocombustibles y sus precios en baja desincentivaron la exportación. (Ver Gráfico)

**Gráfico 7: Evolución de los precios expresados en términos reales**



**Fuente:** OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2014-2023

En conclusión, el gobierno de Dilma Rousseff se desarrolló en un contexto internacional significativamente distinto al que enfrentó Lula durante sus dos mandatos. Cabe recordar que los efectos de la crisis económico-financiera de 2008 comenzaron a sentirse a partir de

2010 cuando la caída de los precios de los commodities, debido a una contracción internacional en la demanda combinada con una oferta significativa, afectó a la economía brasileña. Como se indicó en líneas anteriores, la ex mandataria procuró seguir con las medidas implementadas por su predecesor, pero los resultados no fueron los esperados ante la influencia de las variables ya mencionadas. La crisis económica y política nacional, los vaivenes internacionales y las decisiones adoptadas por Rousseff no favorecieron la sostenibilidad en términos de continuidad de las políticas aplicadas sobre los biocombustibles en la primera década del presente siglo, en especial, en materia de política exterior, la cual se gestionó a modo 'supervivencia'.

Sin desconocer las diferencias domésticas y externas entre los dos referentes del PT y que Rousseff culminó su segundo mandato de manera anticipada, expulsada por el *impeachment* en 2016, no es un dato menor que, mientras Lula participó en 60 eventos internacionales sobre este tema, Dilma solo asistió a 14. Además, en materia de exportaciones, los biocombustibles no alcanzaron su apogeo durante este período, salvo en 2012 y 2013, cuando la reducción de barreras arancelarias facilitó el acceso al mercado estadounidense. A esto debe agregarse que como el bioetanol se convirtió en un bien muy demandado en el mercado local, ante la caída de su precio internacional, la estrategia de Rousseff fue orientar dicho recurso al mercado interno.

La salida de Rousseff de la presidencia y la asunción de Michel Temer al frente del Palacio Planalto implicó, en un corto período, importantes transformaciones y mutaciones en la vida política e institucional de Brasil (Actis, 2017). Temer se encargó de profundizar las medidas de ajuste aplicadas por la ex mandataria frente a un contexto económico con signos negativos. A partir de 2016 la tasa de inversión retrocedió 3,1% y acumuló 13,5% en los últimos cuatro trimestres (IBGE, s/f). La demanda de crédito empresarial se retrajo 11,4% en noviembre de 2016 en comparación con el mismo mes del año anterior y la demanda en el sector de ventas minoristas cayó 6,6% en 2016, lo que produjo el peor resultado en 16 años (Serasa Experian en Schuster, 2017). La tasa de interés oficial (SELIC) siguió estando alta —13,75%—, pese a las bajas efectuadas por el Banco Central (había tocado un pico de 14,25% en 2015 y un mínimo de 7,25% en 2013) (Shuster, 2017).

Este contexto, conjuntamente con la pertenencia político-ideológica más conservadora de Temer, propiciaron la continuidad y profundización de políticas orientadas a reducir la participación del Estado en los planos económico y social. Por su parte, en lo que respecta a la política exterior, Temer se orientó básicamente a reforzar las 'alianzas tradicionales' de Brasil, es decir, Estados Unidos y los países europeos en detrimento de la apuesta por el llamado Sur Global<sup>6</sup> (a excepción de China), característica del proyecto del PT en materia internacional (Actis, 2017: 3). Específicamente, con relación a Estados Unidos, el gobierno de Temer y su mayoría parlamentaria, pusieron en marcha medidas que fueron recibidas con beneplácito por el país del norte. El Senado aprobó en febrero de 2017 el fin de la participación obligatoria de PETROBRAS en la explotación del Présal, abriendo oportunidades de negocios a petroleras extranjeras, entre ellas, la estadounidense Exxon, empresa donde el entonces secretario de Estado, Rex Tillerson, se desempeñó como

---

<sup>6</sup> Específicamente con respecto al espacio sudamericano, como plantea Actis (2017), la diplomacia de Temer dejó huérfana la política de liderazgo regional dirigida a motorizar la concertación y la integración con sus vecinos, observándose en la pasividad frente a la crisis venezolana, la búsqueda de paz en Colombia, la apuesta por flexibilizar el MERCOSUR y dejar de lado instancias como UNASUR, entre otros.

director ejecutivo. Por su parte, el gobierno anunció el envío al Senado de un proyecto que permite a gobiernos extranjeros el uso de la base de lanzamiento de Alcántara, siendo de gran interés para el Pentágono (Actis, 2017: 4). Cabe destacar, cómo se retoma en el segundo Capítulo que dicho proyecto fue aprobado el 12 de noviembre de 2019 durante el gobierno de Jair Bolsonaro.

En materia de biocombustibles, cabe destacar, que este mandatario ha estado fuertemente vinculado al *agrobusiness* y encuentra en este sector mucho apoyo, por lo que comparten el interés de establecer medidas que alienten al sector exportador. El hito más importante que puede mencionarse con relación a la bioenergía a base de caña de azúcar fue la implementación de RENOVABIO, aprobado por la Ley 13.576/2017. Dicho plan estableció como objetivos cumplir las metas comprometidas en el Acuerdo de París, alcanzar la eficiencia energética, reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, aumentar la producción y consumo de biocombustibles y establecer reglas claras de competitividad para los productores de bioetanol en el mercado local. De todas formas, el aporte más significativo radicó en la creación de créditos de carbono o de descarbonización (Benites Lazaro & Forti Thomaz, 2021: 3). Estas herramientas constituyen un activo financiero negociable en bolsa, derivado de la certificación del proceso de producción de biocombustible en función de los niveles de eficiencia alcanzados con respecto a sus emisiones. Como sostienen Benites Lazaro & Forti Thomaz (2021), a pesar de los beneficios mencionados, dicha medida no deja de ser un apoyo explícito al sector del agro brasileño. Esto puede observarse en el tiempo récord que llevó la aprobación de esta Ley en el Congreso (28 días en total) y quiénes participaron en su elaboración.<sup>7</sup> No es un dato menor que ni académicos ni actores relacionados con la preservación del medioambiente fueron involucrados en el desarrollo de la normativa, pero sí representantes del sector privado y *stakeholder* del *agrobusiness* (Benites Lazaro & Forti Thomaz, 2021: 16). Tal como indican los números, la implementación de este plan fue bien recibido por el sector cañero e implicó un aumento considerable en la producción de bioetanol.

Tabla 7: Producción de etanol anhidro e hidratado (mil m <sup>3</sup> ) durante el gobierno de Temer		
Año	2017	2018
Etanol anhidro e hidratado (mil m <sup>3</sup> )	28.265,73	33.014,65

**Fuente:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

Por otro lado, cabe destacar que el período coincide con el aumento de demanda de bioetanol debido a un incremento significativo del valor del barril de petróleo a nivel internacional que pasó de USD 40,76 en 2016 a USD 69,78 en 2018 (Statista, 2024). Esta información puede verse reflejada en el aumento significativo de consumo local que se

<sup>7</sup> Sobre este punto, el estudio de Benites Lazaro & Forti Thomas (2021) detalla día a día las audiencias en las que han participado y contribuido principalmente actores del ámbito privado. Algunos ejemplos son: la União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (UBRABIO), la União da Indústria de Cana de açúcar (UNICA), PETROBRÁS, Associação dos Produtores de Biocombustíveis do Brasil (APROBIO) e Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP). También se han sumado asociaciones industriales dedicadas al etanol de origen estadounidense como Renewable Fuels Association, Growth Energy y U.S. Grains Council. Además, las compañías aéreas Gol y Latam han participado de estas sesiones ya que tienen mucha incidencia en la emisión de Gases de efecto Invernadero (Benites Lazaro & Forti Thomaz, 2021: 12).

registró en Brasil en este período referenciado, según los datos de la Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis en la siguiente tabla.

Tabla 8: Consumo etanol durante gobierno de M. Temer			
2016	2017	2018	2019
27.742.268	29.714.973	33.136.826	34.824.128

Fuente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

Cabe remarcar que el aumento del consumo permite explicar por qué a pesar de ser un gobierno que alentó la exportación de bioetanol, también experimentó subas en sus importaciones. No solo había que cubrir la demanda local, sino también los compromisos internacionales adquiridos. Tal es así que, en dos años, las compras se duplicaron, pasando de 834.626 m<sup>3</sup> de etanol anhidro e hidratado en 2016 a 1.775.333 de m<sup>3</sup> en 2018, según datos de la ANP.

En definitiva, el breve mandato de Temer combinó reestructuraciones y continuidades, sin implicar un abandono total de las políticas previas. De hecho, profundizó varias iniciativas iniciadas durante la gestión de Dilma Rousseff. Entre los ejemplos más destacados se encuentran el acercamiento a Estados Unidos, su mayor involucramiento con la OCDE, las ofertas comerciales a la UE y los procesos de privatización y concesión de activos en los sectores de energía, petróleo y gas. En cuanto a los biocombustibles, dio continuidad a las políticas del PT, lo que se tradujo en un apoyo al sector cañero. También buscó seguir diversificando la matriz energética y cumplir con los compromisos establecidos en el Acuerdo de París, aunque considerándolo más con un interés económico que ambiental propiamente dicho. Este es el escenario con el que se encontró Jair Bolsonaro y sobre el que puso en marcha decisiones en torno al sector tanto en el plano doméstico como en la proyección del vínculo con el gobierno de Donald Trump.

## Capítulo 2

---

### 2.1- Bolsonaro: camino al poder

La llegada de Bolsonaro a la presidencia de Brasil puede ser considerada como un parteaguas en la política brasileña tanto a nivel nacional como internacional. Cabe recordar que Bolsonaro, quien se ha destacado por sus vínculos con la Iglesia y las Fuerzas Armadas, asumió como primer mandatario el 1 de enero de 2019 sin experiencia previa en cargos ejecutivos y con un reconocimiento popular relativo. Es decir, hasta su triunfo electoral, la actividad política más relevante había sido su rol como diputado por Río de Janeiro, pero lejos del foco de atención de la escena política nacional.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo mencionado, cabe preguntarse cómo se entiende la llegada de Bolsonaro al Palacio Planalto de la mano del Partido Social Liberal (PSL). Para ello, deben tenerse en consideración cuestiones relativas a la herencia del período del PT en el gobierno, así como la lectura efectuada por el exmandatario frente a la necesidad de 'cambio'.

Durante las dos primeras décadas del presente siglo, distintos casos de corrupción de relevancia nacional e internacional impactaron en el mundo empresarial y en el arco político, en especial, en el PT como fuerza gobernante. Uno de los primeros ejemplos se encuentra en el *Mensalao* en 2005; hecho que resultó por la recepción de una suerte de mensualidad por parte de algunos diputados opositores<sup>8</sup> al PT para acompañar los proyectos promovidos desde el ejecutivo.<sup>9</sup> El *Mensalao* culminó en la condena y el encarcelamiento de 25 personas. Entre las figuras más cercanas a Lula se destacan José Dirceu (ministro de la Presidencia), José Genoíno (presidente del PT) y Delúbio Soares (tesorero del PT). Asimismo, el entonces ministro de Hacienda, Antonio Palocci, fue sentenciado a 12 años de prisión por corrupción. Del sector empresarial, Marcos Valério, recibió una condena de 40 años de prisión por gestionar pagos ilegales destinados a garantizar apoyo político al gobierno de Lula (BBC, 06/04/2013).

A modo de reacción, parte de la sociedad comenzó a expresar su descontento en internet o en distintos foros digitales, pero fundamentalmente desde el anonimato ya que hasta entonces quienes se identificaban con ideas más conservadoras no se sentían parte del debate público por estar relacionados con la dictadura militar o al autoritarismo. Esta situación fue fortaleciéndose tras la eclosión de otros episodios de corrupción de mayor envergadura como fue el *Lava Jato* que expuso la relación entre el empresariado más poderoso del país (PETROBRAS, Odebrecht, JBS, Puerto de Santos) y los principales centros de poder político, implicando al PT y a sus funcionarios. Como resultado, la imagen del

---

<sup>8</sup> Roberto Jefferson (Partido Trabalhista Brasileiro), Valdemar Costa Neto (Partido Liberal), Pedro Corrêa (Partido Popular) (Página 12, 02/08/2005).

<sup>9</sup> El PT buscando, entre otros objetivos, negociar apoyo político con parlamentarios y otros partidos y pagar los gastos de la campaña electoral, se aproximó a Marcos Valério, a los efectos de que el empresario publicitario implantara, en la esfera federal, el mismo esquema operado en Minas Gerais. En los contratos firmados entre las empresas de publicidad de Marcos Valério y el gobierno federal se constataron diversas irregularidades: evasión fiscal, mantenimiento de contabilidad paralela, emisión de facturas falsas para justificar costos en la prestación de los servicios, entre otras. Todas esas irregularidades estaban relacionadas con el mecanismo de recaudación ilegal de fondos para financiar el esquema de corrupción. (Figueiredo, 2018: 776).

partido se vio gravemente afectada, minó la confianza de sus votantes abriendo paso a la deslegitimación de la clase política tradicional y el fortalecimiento de los movimientos *anti-establishment*.

El Lava Jato fue un antes y un después en la escena política nacional y, sin ser el único factor, sí puede afirmarse su peso en el devenir de los acontecimientos y en el triunfo de Bolsonaro. A medida que los procesos judiciales avanzaron en Brasil, se conoció que este sistema fue parcialmente replicado por parte de las empresas involucradas en varios países de América Latina. En diciembre de 2016 el Departamento de Justicia de Estados Unidos hizo público el acuerdo suscrito con la constructora Odebrecht por el cual reconoció haber pagado a través de su "Caja 2" sobornos por casi USD 800 millones a funcionarios de doce países de América y África para obtener contratos de obra pública (Salcedo-Albarán, Garay-Salamanca, Macías Fernández, 2019: 13).

En términos concretos, el Lava Jato implicó desde su inicio 71 operativos ordenados por el entonces Juez Federal, Sergio Moro, cuyas implicancias directas fueron, como ya se indicó en el capítulo anterior, el *impeachment* a Rousseff en 2016 y, el encarcelamiento de Lula en 2018, quien previamente había sido condenado a 9 años y 6 meses de prisión. Su caso fue emblemático al ser la primera vez en la historia de Brasil que se condenó criminalmente a un expresidente (Pont Vidal, 2020: 45).

Para los años 2015 y 2016, Brasil evidenció retracciones del 3,8% y el 3,6% de su PIB (IBGE, 2017), respectivamente y puso al país en una de las crisis económicas más agudas de su historia republicana. Aunque en 2017 algunos indicadores mejoraron sustancialmente —como es el caso del crecimiento del 1% del PIB— aún perduraron reflejos negativos de los años previos. El PIB per cápita continuó declinando (4,4%), lo que desnudó el escaso impacto que tuvo el 1% de crecimiento del PIB bruto. Tal es así que a inicios de 2017 se recortó el gasto PIB (0.6%) por debajo del tope preestablecido. Incluso, los economistas afirman que el retorno al crecimiento en 2017 puede explicarse por la reutilización de la capacidad ociosa resultante de los tres años de crisis (Feliú, 2018: 183).

La baja inflación (3%), el crecimiento de las exportaciones y el superávit de la balanza comercial (ver Gráfico 8) llevaron cierto optimismo en la recuperación de la economía. Sin embargo, dos indicadores de alta sensibilidad política y social permanecieron muy mal durante el 2017: el desempleo y la violencia urbana. El desempleo continuó en un nivel muy elevado, casi en el 12%, a pesar del retroceso del 2% con respecto al año anterior. Según un estudio de opinión a nivel nacional, el 56% de la población brasileña evaluaba el desempleo como el principal problema del país, seguido de la corrupción (55%), la salud (44%) y la seguridad pública (36%) (Feliú, 2018: 184).

**Gráfico 8: Indicadores socioeconómicos de Brasil**

INDICADOR	2017	VARIACIÓN ANUAL (%)
Crecimiento económico (%)	1	+4,6
Déficit Fiscal (mil millones R\$)	124	-20
Desempleo (%)	11,8	-2
Inflación (%)	3	-3,3
PIB/per cápita (R\$)	30.407	-4,4
Pobreza (%)	25,4	+2,3
Superávit comercial (mil millones R\$)	67	+70
Violencia urbana (homicidios/100 mil)	28,9	-2

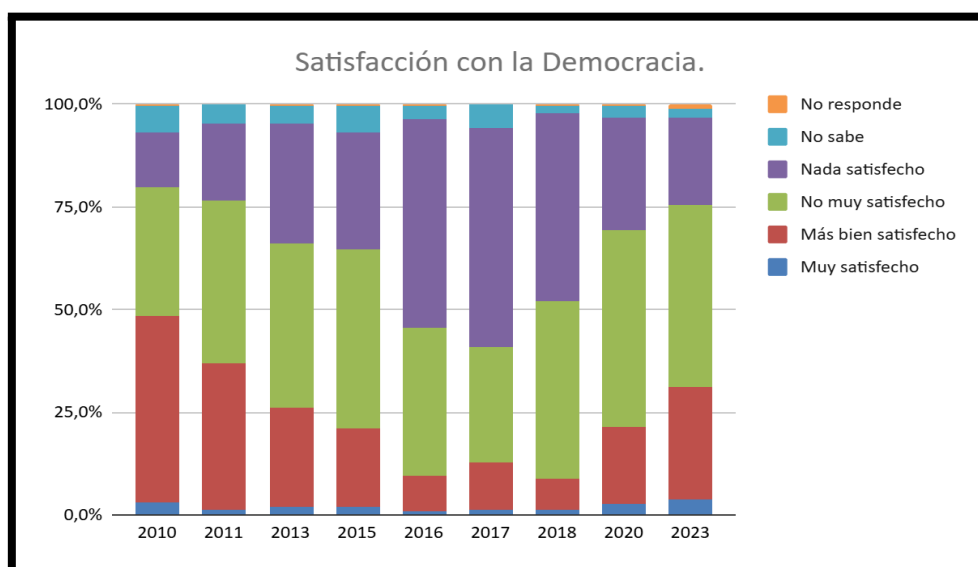
Fuente: IBGE (2017)

Los valores arriba señalados y los cuestionamientos a los partidos políticos y líderes tradicionales eran expresión de una problemática mayor: gran parte de la sociedad brasileña estaba atravesada por un profundo desencanto con la democracia y la política. Según encuestas realizadas por Latinobarómetro, ONG que, entre otras cuestiones, estudia el desarrollo democrático en América Latina, durante la segunda década del siglo XXI la población experimentaba una marcada desilusión hacia la democracia como sistema de gobierno para resolver los problemas del país.

Como se desprende del Gráfico 9, con el correr de los años la percepción de la democracia como forma de gobierno que puede satisfacer las necesidades de una sociedad fue variando, coincidiendo con la caída o el aumento de los indicadores económicos y sociales anteriormente mencionados. Por ejemplo, el año 2017 representó una fuerte caída del PBI, el desempleo aumentó y la seguridad se convirtió en la preocupación social más relevante. Dicho año da cuenta que el 53% de la población brasileña se encontraba “nada satisfecha” con la democracia como forma de gobierno. De forma contraria, puede verse cómo el año 2010 que significó un año de gran crecimiento para la economía (7,5% aumento de PBI), más del 48% de la sociedad se sentía satisfecha con la democracia como forma de gobierno.

Lo mencionado hasta aquí da cuenta que el surgimiento de fenómenos como Bolsonaro no se explican a partir de una única variable, sino que responden a un contexto social determinado. A partir del segundo mandato de Rousseff la sociedad brasileña atravesó un gran descontento generalizado que comenzó a manifestarse con creciente intensidad en redes sociales, foros digitales y los medios de comunicación tradicionales. Las demandas relacionadas con el deterioro económico, los problemas de seguridad y la corrupción no encontraban respuestas concretas ni soluciones efectivas en los discursos de quienes habían gobernado el país. Esto alimentó el desencanto hacia la clase política convencional y creó un terreno fértil para la irrupción de *outsiders* cuyas ideas ganaron centralidad tanto en el ámbito mediático como en el político.

**Gráfico 9: Grado de satisfacción de la democracia como forma de gobierno en Brasil.**



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro (2024)

No es un dato menor que los sectores proclives a las ideas conservadoras pasaron a circular en nuevas y antiguas organizaciones civiles, grupos y movimientos de defensa del libre mercado y a formar parte de asociaciones de estudio para la disputa de centros y directorios de académicos en universidades públicas. Fueron justamente estos nuevos grupos de militantes que dieron origen a la campaña Pro-Impeachment (2014-2016), y que posteriormente, influenciaron en mayor o menor grado, en la formación del Partido Nuevo (NOVO) entre 2011 y 2015, en la orientación programática del PSC a partir de 2014, en el intento de reorientación programática del PSL entre 2016 y comienzos de 2018 y en el fortalecimiento de la candidatura del militar de Bolsonaro a la presidencia de la República desde 2016, cuando el entonces diputado salió del partido Progressista e ingresó al PSC (Rocha, 2018: 18).

Por otro lado, tampoco puede dejarse de lado que esta situación de descontento social que atravesaba Brasil y de cuestionamientos hacia el partido gobernante, en este caso, enmarcado en el progresismo, se inscribió –como se retoma en las próximas páginas– en un contexto regional e internacional de avance y triunfo de opciones políticas de derecha y centroderecha, por lo que el fortalecimiento de la figura de Bolsonaro se condice con un clima de época.

### 2.1.2. La campaña electoral y el camino hacia la presidencia

La carrera presidencial de 2018 se llevó a cabo en un escenario complejo, marcado por tensión e incertidumbre. En esta contienda participaron numerosos candidatos, representando una gran diversidad de fuerzas políticas. Sin embargo, los resultados reflejaron una fuerte polarización entre los dos más votados, Jair Bolsonaro y Fernando Haddad (Tabla 9).

**Tabla 9: Candidatos y porcentajes obtenidos en las elecciones de Brasil en 2018 (primera vuelta)**

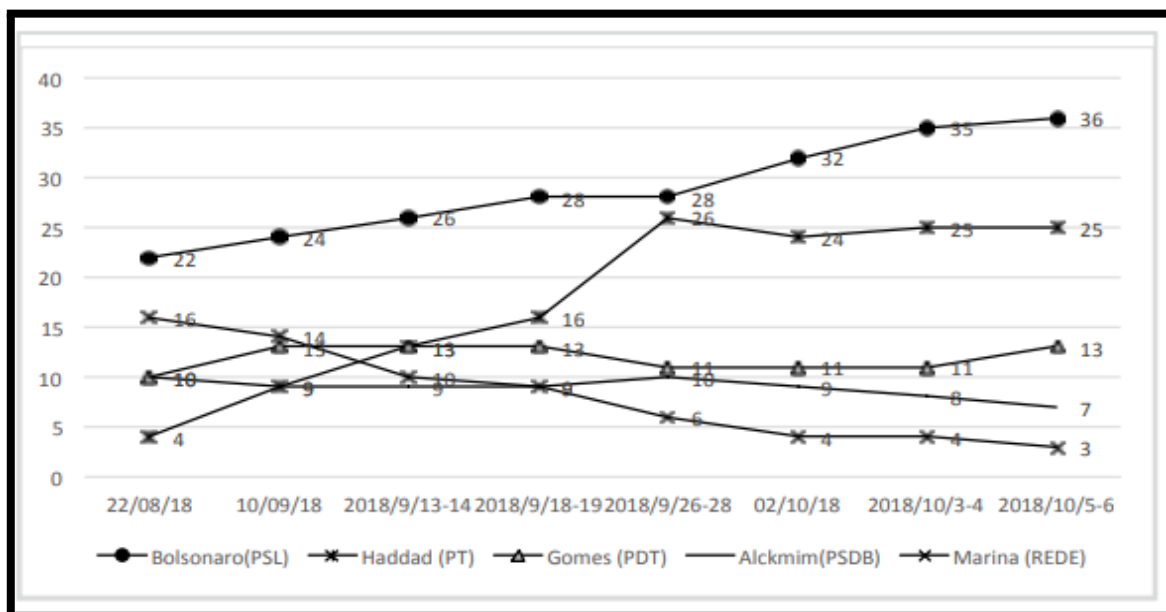
Candidato	Partido	% de Votos
<b>Jair Bolsonaro</b>	<b>PSL (Partido Social Liberal)</b>	<b>46.03%</b>
<b>Fernando Haddad</b>	<b>PT (Partido de los Trabajadores)</b>	<b>29.28%</b>
Ciro Gomes	PDT (Partido Democrático Trabalhista)	12.47%
Geraldo Alckmin	PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña)	4.76%
João Amoêdo	NOVO (Partido Novo)	2.50%
Cabo Daciolo	Patriota	1.26%
Henrique Meirelles	MDB (Movimiento Democrático Brasileño)	1.20%
Marina Silva	Rede (Rede Sustentabilidade)	1.00%
Álvaro Dias	Podemos	0.80%
Guilherme Boulos	PSOL (Partido Socialismo y Libertad)	0.58%
Vera Lúcia	PSTU (Partido Socialista de los Trabajadores Unificado)	0.05%
José Maria Eymael	DC (Democracia Cristiana)	0.04%

Fuente: Elaboración propia en base a Infobae (07/10/2018).

Por su parte, la trayectoria de Haddad combinaba su formación y labor académica con su desempeño como militante político ya que ejerció diversos roles en el ámbito gubernamental, ocupó cargos vinculados al Ministerio de Educación y, en 2012 fue electo alcalde de São Paulo (Lucca e Iglesias 2020: 71). Dentro del PT, Haddad era considerado un político moderado y llegó a las elecciones presidenciales como candidato gracias a su imagen limpia de corrupción y a la necesidad de un cierto “revisionismo del PT”. Inicialmente, su posición como sucesor de Lula le permitió avanzar hasta la segunda vuelta en las elecciones de 2018, pero como lo demostraron los hechos, no fue suficiente para alcanzar la presidencia de Brasil.

En cambio, Bolsonaro comenzó su campaña con una intención de voto de apenas el 15%. No obstante, como se observa en el Gráfico 10, su figura fue creciendo de forma gradual durante los primeros meses y posteriormente contó con un gran impulso luego de un supuesto intento de asesinato un mes antes de las elecciones. El 6 de septiembre de 2018 Bolsonaro fue apuñalado y tuvo que ser sometido a una operación quirúrgica para salvar su vida. Como resultado, se mantuvo al margen de la campaña —y de los debates presidenciales— en las semanas anteriores a la primera ronda de votaciones. Durante dicho período, su campaña se basó primordialmente en videos y mensajes a través de canales mediáticos alternativos.

**Gráfico 10: Índice de aprobación de candidatos hasta la primera ronda de votación**



Fuente: Masukata (2021: 51)

Como expresa Olmeda (2018), la retórica radical, plagada de frases misóginas, racistas y homofóbicas de Bolsonaro, lejos de ser un obstáculo en el camino hacia la presidencia, reforzó y amplió sus bases de apoyo. En esta dirección, es interesante destacar el trabajo del diario Perfil (06/09/2018)<sup>10</sup> que recopiló algunas expresiones del entonces candidato:

- ✓ “No te voy a violar porque no te lo mereces”. Más tarde, el militar retirado hizo unas declaraciones reafirmando en sus palabras: “Ella es quien debería ser procesada porque me ofendió. Estoy casado, tengo hijos ¿Y me llama violador?” (en una discusión con María do Rosário, diputada del PT).
- ✓ “(...) eso [que uno de sus hijos se enamore de una mujer negra] nunca ocurriría porque [...] están muy bien educados”. (...) “los afrodescendientes no hacen nada, creo que ni como reproductores sirven más”.
- ✓ Los pueblos originarios son “indios hediondos, no educados y no hablantes de nuestra lengua”
- ✓ “(...) Sería incapaz de amar a un hijo homosexual”.
- ✓ Propuesta para hacer frente a la delincuencia en un barrio pobre: “Primero desde un helicóptero se tiran volantes y folletos, dándole seis horas a los delincuentes para entregarse y aleccionando la delación de los pobladores.

<sup>10</sup>Consultar la página web del Diario Perfil. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/internacional/racismo-homofobia-misoginia-dictadura-y-armas-las-aberrantes-frases-de-jair-bolsonaro.phtml>

Cumplido el plazo, si no se entregan los bandidos, se ametralla el barrio pobre desde el aire”.

- ✓ Dedicó su voto a favor del *impeachment* de Rousseff al torturador de la dictadura militar, el excoronel Carlos Alberto Brillante Ustra. Muerto en 2015, Ustra fue condenado por secuestro y tortura.

Contrariamente a lo que podría pensarse, su postura extrema fue bien recibida por gran parte de la sociedad al ver en el entonces candidato a un político transparente que no temía señalar y exhibir a quienes percibía como una carga para el sistema. Así, sus posicionamientos ‘políticamente incorrectos’ fueron entendidos como un signo de autenticidad, marcando una clara diferencia con la clase política tradicional. Bolsonaro trazó una frontera entre la “nueva política” —su propuesta de gobierno— y la “vieja política”, identificada con los partidos tradicionales, cuyos principales líderes habían sido desacreditados tras revelarse su vinculación con hechos de corrupción en la Operación Lava Jato. Eso le permitió presentarse como un personaje nuevo, ajeno a las acusaciones de acciones ‘non sanctas’ que involucraron a dirigentes como Lula o Dilma (Goldstein, 2021: 54).

Bolsonaro capitalizó el humor social, expresado en demandas de cambios en términos económicos, de seguridad y de valores morales de la sociedad. Dichos puntos se vieron reflejados en tres ejes promovidos por el expresidente que, a su vez, representaban distintos grupos. El primero estaba conformado por los *Bala*, es decir, los ciudadanos cansados de la inseguridad y de las políticas garantistas de los gobiernos progresistas, así como aquellos que creían que “con los militares se estaba mejor”. El mismo Bolsonaro se presentaba como un nostálgico de la dictadura y llegó a decir que “el error fue torturar y no matar” (Stefanoni, 2018; Pereyra Doval, 2018: 94).

El grupo *Biblia* representaba una masa de electores muy codiciada por los partidos políticos brasileños; más del 22% de la población que sumaban aproximadamente 43 millones de fieles. La Iglesia Evangélica tiene como principal interés la defensa de las tradiciones en lo que respecta a la familia, la nación y los valores cristianos. Bajo el lema “Brasil encima de todo y Dios encima de todos”, Bolsonaro levantó la Biblia como bandera durante toda la campaña electoral. Sin embargo, detrás de la fachada mística había otra realidad: las iglesias ocupan roles sociales cada vez más activos, reemplazando muchas veces al Estado en sus tareas (Pereyra Doval, 2018: 94). Finalmente, quienes eran parte del grupo *Buey*, defendían los intereses del *agrobusiness*, lobbistas de los grandes terratenientes. Este grupo no necesariamente simpatizaba con Bolsonaro sino con su “cerebro económico”, Paulo Guedes. Formado en la Escuela de Chicago, Guedes apostaba a la reducción del rol del Estado, la liberalización de la economía y la flexibilización de todos los derechos laborales adquiridos, siendo su principal credo privatizar para reducir la deuda pública (Stefanoni, 2018, Pereyra Doval, 2018: 95).

Retomando parte de los lineamientos teóricos que sustentan la investigación, Bolsonaro fue (y es) un claro exponente de lo que referentes de la academia han denominado **nuevas derechas o el giro a la derecha**. Según Stefanoni (2018), Bolsonaro representó el auge de la

«derecha alternativa», que libra una batalla contra el marxismo cultural y la «ideología de género». Esta postura interpela tanto a los varones que rechazan la deconstrucción y perciben una crisis en su posición social como a las iglesias evangélicas conservadoras. No se trata solo de grandes y mediáticas organizaciones como la Iglesia Universal del Reino de Dios, sino también de una multitud de pequeñas iglesias barriales. Estas ofrecen a sus fieles la posibilidad de reconstruir comunidades, ya sean reales o imaginadas, y abrazar la «teología de la prosperidad», que vincula la fe con la mejora material y con una visión cotidiana de los milagros.

Siguiendo con el autor, esta nueva derecha que logró infiltrarse en diversos sectores sociales a través de las redes sociales y las *fake news*, es un movimiento abiertamente antiprogresista. Su objetivo es resistir la erosión de los valores jerárquicos y tradicionales, percibida por muchos como una crisis de las últimas certezas en un mundo marcado por la incertidumbre. Entre estos valores se encuentran la familia «tradicional», la correspondencia entre identidad de género y sexo, y la religión. En este contexto, se asiste a una suerte de «rearme moral» del antiprogresismo que busca pasar a la ofensiva tras los avances globales del progresismo en los últimos años.

Por su parte, Lucca e Iglesias (2023) reflexionan sobre cómo esta nueva derecha se ha articulado para dejar de ser una mayoría silenciosa y pasar a la visibilidad. En términos teóricos para los autores, en base a los análisis de Bobbio (1994), Hobsbawn (1994) Giddens (1994), entre otros, las derechas son fuerzas políticas que parten de una noción de desigualdad producto de las diferencias de talento natural o esfuerzo individual, y no producto de un accionar socio histórico. A su vez, son fuerzas que recuperan la importancia de la tradición, las costumbres, la religión y el patriotismo como fuentes de autoridad y jerarquía.

Ahora bien, ¿cuáles fueron sus principales propuestas de campaña que reflejaron su pertenencia al universo de las nuevas derechas y lo distanciaron de Haddad como su principal opositor? A los fines de responder este interrogante, a continuación, se sintetizan en la Tabla 10 las ideas nodales de ambos candidatos sobre los temas que marcan el compás de la agenda pública.

**Tabla 10: Principales puntos de la campaña presidencial de Bolsonaro y Haddad**

Temas	J. Bolsonaro	F. Haddad
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Modificar el principio de la política en derechos humanos, priorizando la defensa de las víctimas de la violencia.</li> <li>-Promover el derecho a posesión de armas de fuego para todos los ciudadanos.</li> <li>-Mayoría penal a los 16 años.</li> <li>-Castración química para delitos sexuales.</li> <li>-Fin de punición potencial para la policía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-En contra de la liberalización en el uso privado de las armas.</li> <li>-Crear un Plan Nacional de Reducción de Homicidios, mejorando la política de control de armas, municiones y su localización.</li> <li>-Crear un Plan Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, con una Política Nacional de Alternativas Penales, con una reforma en la legislación que tenga como principio que la privación de la libertad sea adoptada en función de las conductas violentas.</li> </ul>
Economía	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Privatizaciones</li> <li>-Reducir impuestos contra la tributación de las grandes fortunas y herencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Crear el impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), sustituyendo la estructura actual de impuestos indirectos (ICMS, IOS, IPI, ISS, entre otros).</li> <li>-Aumento de impuestos para las franjas más ricas de la población y sobre ganancias de los accionistas de la iniciativa privada.</li> <li>-No habrá privatización de los activos públicos, sobre todo de las empresas consideradas "estratégicas", como las del sector financiero y de energía.</li> </ul>
Política social	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Revocar el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA). Introducir paulatinamente el régimen de capitalización de las jubilaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Adopción de un "Plan Emergencial del Empleo" que incluye la ampliación del Bolsa Familia y del Minha Casa, Minha Vida y aumento en la inversión en obra pública.</li> <li>-Plan Nacional de Reducción de la Mortalidad de la Juventud Negra y Periférica. Criminalizar la LGTBfobia creando programas – como el</li> </ul>

		Transciudadanía— que otorguen becas de estudio para la educación inicial y media.
Salud y Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Contra la "ideología de género" en las escuelas; disminuir el porcentaje de matrícula para cuotas raciales.</li> <li>-Ampliar el número de escuelas militares.</li> <li>-Regular el Programa "Mais Médicos" e incorporar la educación física en los Programas de Salud Familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reorganizar las partidas destinadas al Sistema unificado de Salud.</li> <li>-Reinstalar la importancia del Fondo Social del Pre-Sal para la educación y salud.</li> <li>-Crear Red de Especialidades Multiprofesionales en convenio con Estados y Municipios, invertir en ficha electrónica con el histórico de los pacientes del SUS.</li> <li>-Realizar anualmente la Prueba Nacional para el ingreso de la carrera docente en la educación pública. Revocar la reforma de la Educación Media del gobierno de Temer y crear un programa de Enseñanza Media Federal, colocando a esta instancia como prioritaria para el área.</li> </ul>
Política Exterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Revocar la actual Ley de Inmigración; establecer campos de refugiados para atender la cuestión migratoria con Venezuela.</li> <li>-Trasladar la embajada brasileña en Israel de Tel-Aviv a Jerusalén y cerrar la embajada de la Autoridad Palestina en Brasil.</li> <li>-Reducir las alícuotas de importación y las barreras no arancelarias; constituir nuevos acuerdos bilaterales de comercio.</li> <li>-Abandonar el Acuerdo de París en materia de resguardo climático.</li> <li>-Respecto a USA, mayor acercamiento al país, fortalecer el vínculo con las democracias más importantes (USA, Israel e Italia).</li> <li>-Redirigir nuestras alianzas en las que haya participación de USA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El multilateralismo como principio de acción, al igual que MERCOSUR, UNASUR, BRICS y el IBAS (India, Brasil y África del Sur).</li> <li>-Fortalecer los instrumentos de financiamiento al desarrollo como el FOCEM.</li> <li>-Reorganizar institucionalmente la importancia de la integración latinoamericana y la Cooperación Sur-Sur (especialmente con África)</li> <li>-Fortalecer la representación en el ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; trabajar por justicia en comercio internacional, y Derechos Humanos en foros multilaterales.</li> <li>-Promover los espacios multilaterales que superen la hegemonía norteamericana y promuevan un mundo equilibrado de poder.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CELAG.ORG (2018) y BBC (28/10/2018).

La propuesta de Bolsonaro tuvo una buena recepción por parte de la ciudadanía en las elecciones del 7 de octubre de 2018 ya que el entonces candidato tomó una fuerte ventaja sobre Haddad, al obtener el 46,70% frente al 28,37% de su opositor. Sin embargo, al no contar con la mayoría, es decir, más del 50% de los votos, se desarrolló una segunda vuelta donde la fórmula Bolsonaro-Mourão alcanzó finalmente el 55% de los votos el 28 de octubre de 2018.

Matsukata (2021) sostiene que en el contexto de polarización electoral entre Haddad y Bolsonaro, entre los factores que explican su triunfo, además de lo mencionado en páginas anteriores, se encuentran la inclinación de los votantes con mayores niveles de ingresos y educación, los jóvenes que se sintieron atraídos por su discurso crítico hacia la democracia, sectores que mostraron cierta nostalgia hacia el régimen militar y la alianza con las Iglesias de la derecha cristiana que consolidó su representación en ideas profundamente conservadoras.

Finalmente, cabe destacar que un elemento novedoso en la elección de 2018 fue el uso de las redes sociales. En un escenario donde los medios tradicionales fueron desacreditados constantemente por Bolsonaro y sus seguidores, no dudó en utilizar la web y sus redes para conectarse de forma directa con los votantes, permitiendo la difusión de información sin supervisión ni verificación. Bolsonaro hizo del cuestionamiento público a los grandes medios (excluidos los controlados por sus aliados evangelistas) parte de su exitosa estrategia de ascenso. Sin embargo, esta crítica no ocurrió en el vacío. Frente a la percepción de amenaza a valores y jerarquías tradicionales se expandió, sobre todo, entre las iglesias pentecostales, la impugnación por temas morales y de costumbres, alcanzando también a los grandes medios. Es en este contexto que se extendió la acusación a la *Rede Globo* de “comunista”. Esta afinidad de sentido también tiene su articulación política. Edir Macedo, obispo de la Iglesia Universal del Reino de Dios y controlador de la Rede Record —que con sus novelas bíblicas disputaba a Globo el mercado por las almas y audiencias— cerró un acuerdo electoral con el candidato y alineó las redacciones de sus medios detrás de la campaña (Kitzberger, 2019).

## 2.2.- Bolsonaro en el poder: algunas consideraciones generales

Como punto de partida, es importante mencionar que Bolsonaro alcanzó la presidencia en 2018 en segunda vuelta con el 55% de votos, pero su apoyo en el poder legislativo fue poco representativo. Entre los 513 diputados de la Cámara Federal de Brasil, su partido, el PSL, contó con 52 diputados federales (BBC 30/18/2018) y su coalición electoral, formada por el PSL y el Partido Renovador Laborista Brasileño (PRTB) del vicepresidente Hamilton Mourão no agregó ni un escaño para el grupo parlamentario (Fernandez, Dantas & Testa, 2021). Esto generó que su relación con el Congreso estuviera marcada por una constante tensión. Además, no es un dato menor que durante su campaña electoral, el entonces candidato lanzó duras críticas e insultos contra la clase política, a quien acusó de corrupción,

ineficiencia y de anteponer intereses particulares sobre el bienestar del pueblo.<sup>11</sup> Esta postura se mantuvo a lo largo de su mandato, evitando la construcción de alianzas con otros partidos para ampliar su base de apoyo. En su lugar, utilizó los medios de comunicación y las redes sociales para continuar con los ataques hacia legisladores y desacreditar las instituciones políticas del país.

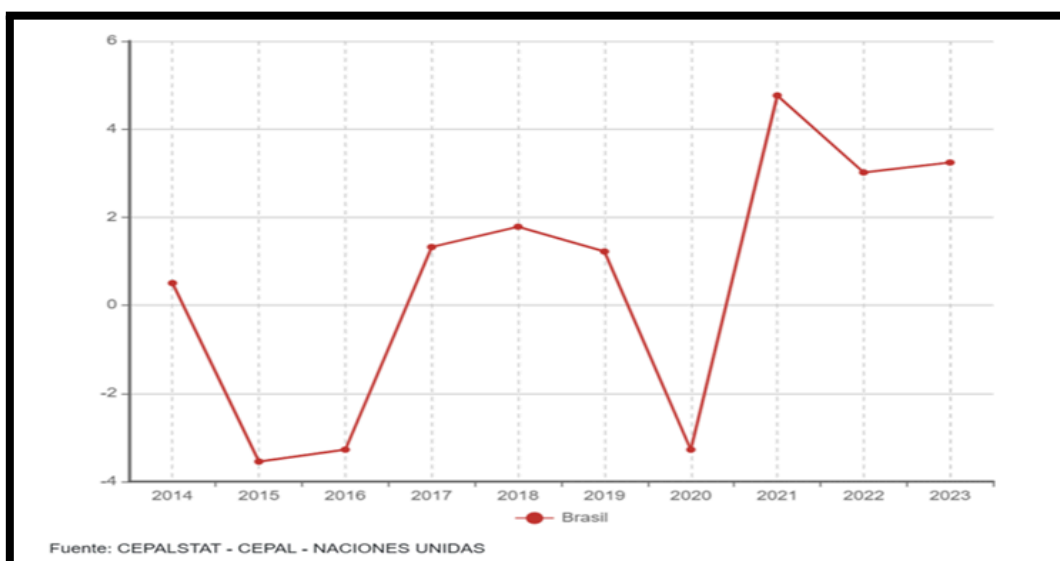
Como estrategia de gestión, Bolsonaro dejó de lado la idea de apelar a un presidencialismo de coalición y optó por conformar un gabinete sin representación parlamentaria, privilegiando la designación de figuras cercanas a su círculo de apoyo. Un ejemplo de esta estrategia fue la elección de Sergio Moro como ministro de Justicia, quien ganó notoriedad política a partir del caso Lava Jato y fue presentado en los medios y redes sociales como un símbolo de lucha contra la corrupción. En el Ministerio de Seguridad, nombró al general en retiro, Augusto Heleno Ribeiro, mientras que en el Ministerio de Relaciones Exteriores designó a Ernesto Araújo, un diplomático de perfil ideológico alineado con Donald Trump. En la misma dirección, se encuentran las designaciones en el Ministerio de Economía, que quedó a cargo de Paulo Guedes, un economista formado en la Escuela de Chicago y defensor del neoliberalismo. En Infraestructura y en Minas y Energía, Bolsonaro confió en militares, nombrando a Tarcísio Gomes de Freitas y al Almirante Bento Costa Lima Leite de Albuquerque, respectivamente. Finalmente, en el Ministerio de Ciencia y Tecnología designó al astronauta y militar Marcos Pontes (Infobae, 01/01/2019).

Una dimensión clave para este trabajo es la económica, no solo porque el sector de los biocombustibles se inscribe en la misma sino también por la constitución partidaria de Bolsonaro, quien como representante del espectro de las nuevas derechas, no dudó en cuestionar las medidas aplicadas durante el ciclo del PT. Cabe recordar, como se indicó en el Capítulo I, que la dinámica de la economía brasileña se encontraba en un camino descendente desde antes de la llegada de Bolsonaro, tal como se refleja en el siguiente gráfico.

---

<sup>11</sup> A pesar de presentarse como un candidato ajeno a la corrupción y con la promesa de erradicarla de la clase política, su familia y él no han estado exentos de acusaciones relacionadas con lavado de dinero, desvío de fondos, uso de bienes públicos para fines personales y venta de presentes a Brasil (La Nación, 31/08/2023).

**Gráfico 11: Evolución de PIB a precios constantes (porcentajes)**



En términos de crecimiento económico, si bien Bolsonaro asumió el gobierno con una tasa de crecimiento inferior al 2% anual y enfrentó la pandemia durante su mandato, al finalizar su gestión el panorama no había cambiado significativamente.<sup>12</sup> Como ocurrió con muchas economías afectadas por el COVID-19, en 2021 Brasil experimentó un crecimiento por efecto rebote, impulsado por el levantamiento progresivo de las cuarentenas y los confinamientos. Sin embargo, este crecimiento no logró sostenerse en los años siguientes y la pobreza y la desigualdad, entre otros indicadores, se profundizaron. Cavalcanti & García Márques (2020) afirman que, a raíz de la pandemia, hubo un enfriamiento generalizado de la economía y una violenta recesión del -5,6 % lo cual corrigió el crecimiento proyectado para 2020, que era del 2,3 %. Los resultados de la variación trimestral del PIB evidencian el impacto negativo del COVID-19 en la economía cuya recesión fue del -11,4 % en el segundo trimestre del año, siendo un dato histórico en el país. La tasa de desempleo, que mostraba una lenta mejoría desde 2017, regresó abruptamente a su peor nivel (14,9%) (Statista, 2025).

La economía brasileña sufrió el embate de la pandemia, pero también las medidas de ajustes y recortes, propias de un gobierno liberal y de derecha. Bolsonaro no dudó en disminuir el gasto público en áreas clave como educación, vivienda y salud. A modo ilustrativo se destaca la eliminación de programas como Minha Casa Minha Vida, el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo y Bolsa Família (Folha de São Paulo, 26/12/2019). En la misma línea estuvo la reducción del presupuesto del plan Farmácia Popular —que facilitaba el acceso a medicamentos a precios reducidos para familias de bajos recursos— el cual se contrajo en un 59 % (CNN, 14/09/2022) y la aprobación de la reforma del sistema provisional de jubilaciones, logrando así un recorte del gasto de USD 217.500 millones, proyectado en 10 años<sup>13</sup> (France 24 23/10/2019). Si bien

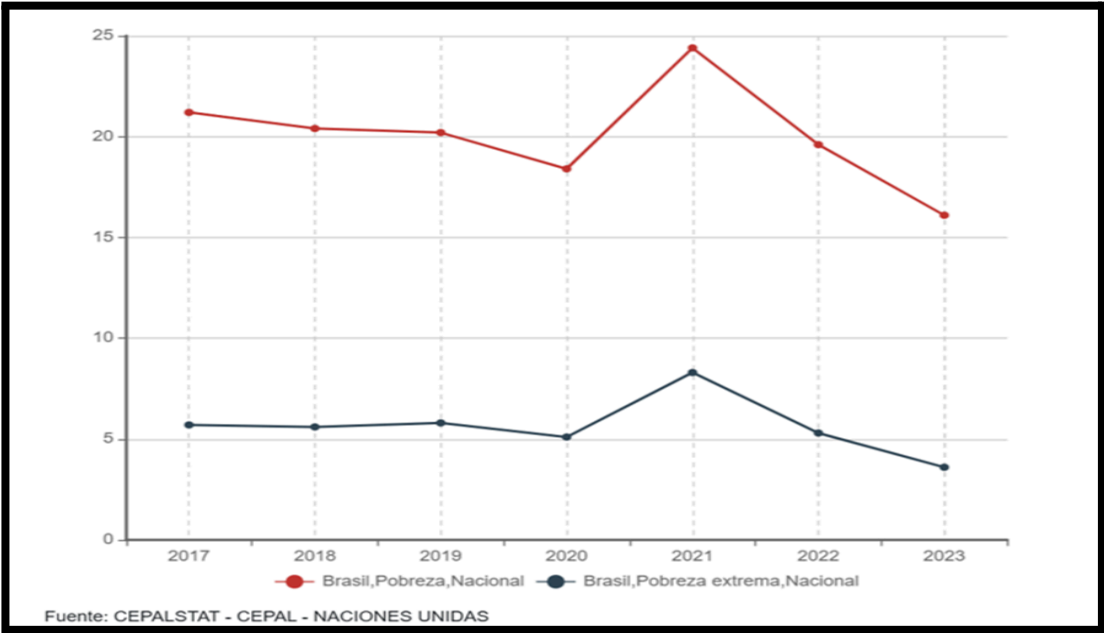
<sup>12</sup> Además, que Bolsonaro tuvo una actitud negacionista de la pandemia.

<sup>13</sup> Esta nueva ley impone una edad mínima de jubilación para las mujeres de 62 años y para los hombres de 65. Brasil era hasta ahora uno de los pocos países del mundo sin exigir una edad para pensionarse. Adicionalmente, impone un tiempo mínimo de contribución a la seguridad social de 15 años para las mujeres y de 20 años para los hombres que aspiren a la jubilación, entre muchas otras normas que los movimientos de izquierda han denunciado como una “eliminación de derechos” que los brasileños habían adquirido a lo largo de décadas (France 24, 23/10/2019).

esta medida implicó un mayor ahorro y reducción del déficit fiscal, no ha contemplado la situación de quienes no forman parte del mercado laboral formal ya que, con esta nueva ley, se requiere una mayor cantidad de años de aportes jubilatorios.

Así, la pandemia y la 'retirada' del Estado en materia socioeconómica repercutieron en la evolución de la pobreza (ver Gráfico 12). Sin desconocer que, al finalizar su mandato, los niveles de pobreza eran apenas inferiores a los registrados al inicio, dichos datos dan cuenta que las políticas implementadas no generaron cambios sustanciales en las métricas.

**Gráfico 12: Población en situación de pobreza y pobreza extrema, por área**



A lo anterior deben agregarse los valores en torno a la desigualdad y la inflación. Con respecto al primer punto, en 2018, año previo a la asunción de Bolsonaro, el Coeficiente de Gini era de 0,545. En su primer año de gestión, el indicador se ubicó prácticamente igual (0,544) y en 2019 bajó a 0,524. Sin embargo, en 2021 volvió a aumentar y se ubicó nuevamente en 0,544, el mismo valor que en 2019 y prácticamente similar a 2018. (Chequeado.com 08/11/2022).

Con respecto a la inflación, durante su campaña electoral Bolsonaro prometió reducirla a partir de políticas aperturistas y de liberalización económico-comercial. No obstante, siguiendo los datos publicados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, la inflación que dejó no fue muy diferente a la que recibió en 2019, llegando, además, a ser superior al 10% (escenario muy similar al alcanzado por la administración de Rousseff).

**Tabla 11: Evolución de la inflación**

Mês					
dezembro 2017	dezembro 2018	dezembro 2019	dezembro 2020	dezembro 2021	setembro 2022
2,95	3,75	4,31	4,52	10,06	4,09

Fuente: IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

Fuente: Chequeado.com (08/11/2022)

En pocas palabras, las medidas liberales de Bolsonaro no lograron cumplir con los objetivos propuestos, es decir, mejorar la economía en su conjunto. Se presentaron breves momentos de recuperación, aunque la pandemia, la inestabilidad política y el contexto internacional, entre otras cuestiones, limitaron el impacto de sus reformas. La inflación, controlada por períodos, se mantuvo como un desafío que tampoco logró resolver y la pobreza no experimentó una reducción sustancial, afectando especialmente a los sectores más vulnerables. Al finalizar su mandato, la economía brasileña presentaba indicadores similares a los heredados en 2019, dando cuenta así que estuvo muy lejos de establecer una transformación profunda en los indicadores económicos del país.

### 2.2.1.- Bolsonaro y el agrobusiness: ¿una relación que no pudo ser?

Como se indicó en líneas anteriores, el sector del agro jugó un papel importante en la victoria de Bolsonaro. El agrobusiness o *el grupo de los Buey*, concentrado en compañías imponentes como Cargill, Bunge, Amaggi, Grupo Suzano y ADM, entre otras, encontró en Bolsonaro un presidente que implementó, en general, medidas que favorecieron a la industria, a pesar de que muchas de ellas fueron en detrimento de otros sectores de la población. Ahora bien, como se señala más adelante, esta buena sintonía no estuvo libre de cortocircuitos ni de cuestionamientos.

El sector agroindustrial brindó un fuerte respaldo en el proceso electoral a Bolsonaro, contribuyendo financieramente a su campaña presidencial de 2018. De hecho, 33 de los 50 principales donantes de su campaña estaban vinculados a la agroindustria (Villard Duran, 2022). Un caso emblemático fue el de Rubens Ometto Silveira Mello, empresario multimillonario del sector azucarero y etanol, quien aportó más de USD 2 millones a la campaña el exmandatario<sup>14</sup>. Otro ejemplo se encuentra en Oscar Cervi, productor de granos que expresó públicamente su apoyo a Bolsonaro y realizó contribuciones significativas (Perfil, 24/09/2018). Asimismo, figura entre los principales aportantes João Cox, propietario del Grupo Cox –empresa dedicada a la producción de bioetanol–, también identificado como parte del clúster de los biocombustibles (Perfil, 24/09/2018).

Resulta interesante destacar que dicha sintonía también fue favorecida por el contexto. No es un dato menor que al momento de llegar al gobierno, Bolsonaro encontró a la industria de biocombustibles brasileña en ascenso. Es decir, los incentivos otorgados fundamentalmente durante la breve estadía de Temer en la presidencia –aumento del corte de diésel, aprobación de la Ley RENOVABIO y el uso de créditos de carbono o de descarbonización– permitieron un crecimiento sostenido y continuo del sector, como puede verse en la siguiente tabla.

---

<sup>14</sup> Información recogida del Tribunal Electoral de Brasil en <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/doadores-fornecedores/2022802018/2018/totalizador/individual>

El monto fue convertido a USD considerando el tipo de cambio en 2018: R\$ 3.38 = 1 USD. Consultado en: <https://www.exchange-rates.org/>

**Tabla 12: Evolución de indicadores de la industria de biocombustibles 2016-2018**

Año	Producción de Etanol (mil millones de litros)	Producción de Biodiésel (mil millones de litros)	Consumo de Etanol (mil millones de litros)	Consumo de Biodiésel (mil millones de litros)	Exportación de Etanol (mil millones de litros)	Importación de Etanol (mil millones de litros)
2016	27,2	4,5	26,5	4,3	1,3	0,2
2017	28,5	5	27,8	4,6	1,5	0,3
2018	29,8	5,5	28,9	4,9	1,7	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Una vez en el poder, Bolsonaro acompañó el crecimiento del clúster con la intención de aplicar medidas a favor del sector de biocombustibles, aunque en los hechos, los datos reflejan que ni los cambios ni los resultados fueron muy significativos, en especial, si se los compara con gobiernos anteriores. Sin ser el único factor, es importante señalar que la pandemia jugó un rol importante en las vicisitudes del sector debido a la disminución del consumo energético y a la caída del precio del petróleo. Sólo para mencionar algunos datos, en 2020 el consumo de gasolina C (la cual cuenta con el corte de etanol) protagonizó una caída del 6%, mientras que el etanol hidratado registró una caída del 15% en comparación al 2019 (ANP, 31/10/2022). En cambio, la disminución del precio internacional del crudo obró como efecto directo en el precio de los biocombustibles en general, que también experimentaron un camino descendente (Fontana Reed 2020).

En materia de medidas, entre las más sobresalientes se encuentran, en primer lugar, la implementación del programa RENOVABIO cuyo objetivo principal radica en promover la expansión del uso de biocombustibles en la matriz energética brasileña, alineando el crecimiento del sector con los compromisos de reducción de emisiones establecidos por Brasil en el Acuerdo de París (cuya ley fue aprobada durante el mandato de Temer). A pesar de ello, las metas que establece dicho programa debieron ser ajustadas por los efectos de la pandemia COVID-19<sup>15</sup>, los cuales se focalizaron principalmente en materia productiva y de consumo (Barrios, 2021: 4).

RENOVABIO tiene la particularidad de fomentar la producción y el uso de biocombustibles (etanol, biodiésel, biometano, entre otros) a través de incentivos de mercado. Para ser parte del sistema, los productores de biocombustibles deben obtener una certificación de eficiencia energética que demuestre cuántas emisiones de CO<sub>2</sub> pueden evitarse al utilizar combustibles de origen vegetal en lugar de fósil. A partir de esta evaluación, los productores reciben créditos de descarbonización (CBIOs), donde 1 CBIO equivale a una tonelada de CO<sub>2</sub> no emitida. Estos certificados son registrados en la Bolsa B3 de São Paulo como activos financieros, y deben ser adquiridos por las empresas productoras y distribuidoras de

<sup>15</sup> Estas metas tienen como objetivo reducir la intensidad de carbono (IC) de los combustibles para el transporte. El MME redujo en un 18 % el número objetivo de los Cbios a ser comercializados entre 2020 y 2030, pasando de un total de aproximadamente 759 millones de CBios (establecido inicialmente en junio de 2019) a aproximadamente 620 millones de CBios. El MME también redujo en casi un 50 % la meta de CBios a ser vendidos en 2020 (de 28,7 millones a 14,53 millones de CBios). La meta para 2021 fue reducida en un 40 %, de 41 millones a 24,86 millones de Cbios (Traducción propia de Barrios, 2021: 4).

combustibles fósiles, en cumplimiento de las metas anuales de descarbonización establecidas por el Consejo Nacional de Política Energética.

Es importante remarcar que el precio del CBIO se determina según las reglas del mercado, es decir, en función de la oferta de biocombustibles disponibles y la demanda de estos certificados de descarbonización por parte de las empresas que comercializan combustibles fósiles, las cuales están obligadas a adquirir CBIOs. Esto explica por qué el valor de estos títulos ha ido variando con el tiempo, lo que también impacta en el volumen financiero recibido por las empresas productoras de biocombustibles. Es decir, a partir de esta medida, las productoras de biocombustibles han recibido mayor flujo de dinero ya que al mejorar su eficiencia y reducir el impacto ambiental de CO<sub>2</sub>, obtienen por parte de las empresas que continúan produciendo combustible de forma tradicional, el pago por la compra de estos títulos.

En definitiva, el programa Renovabio canaliza recursos hacia los sectores que producen energía con mayor impacto ambiental a empresas que reducen dicho impacto, sin requerir aportes del Estado, sin implicar el uso de subsidios ni un aumento del gasto público. La medida comenzó a implementarse en 2020, aunque las metas iniciales debieron ajustarse debido al impacto de la pandemia. A pesar de ello, durante el gobierno de Bolsonaro y el primer año de gestión de Lula se llevaron a cabo 329 certificaciones a productores de biocombustibles, de las cuales el 83 % correspondió a productores de caña de azúcar (Empresa de Pesquisa Energética, 2024: 62).

A continuación, puede verse en la Tabla siguiente la evolución del valor de los CBIOS, el volumen negociado entre empresas distribuidoras de combustibles fósiles y productores de biocombustibles, así como el monto financiero pagado por las distribuidoras de gasolina a estas últimas.

Tabla 13: Evolución valor de los CBIOS						
Año	Meta (millones de CBIOS)	CBIOS emitidos (millones)	CBIOS aposentados (millones)	% cumplimiento de la meta	Valor promedio CBIO (R\$)	Volumen financiero (R\$)
2020	14,53*	18,5	14,89	97,60%	43,66	650 millones
2021	24,86	30,88	24,42	98,20%	39,31	1.170 millones
2022	35,98	31,23	16,82	46,75%	111,63	3.400 millones
2023	37,47	35,62	31,24	83,37%	113,61	4.400 millones
2024	38,78	Datos aún no publicados				

\*Meta revisada debido al impacto de la pandemia Covid 19. Inicialmente eran 28,7 millones de CBIOS

Fuente: Ministerio de Minas e Energía. Elaboración propia.

¿Qué información se desprende de los datos de la Tabla 13? Aquí se encuentran la cantidad de CBIOS emitidos con relación a las metas propuestas por año y si estas han sido

alcanzadas o no y en qué porcentaje. A partir de esta información, cabe mencionar que la meta dispuesta por el Ministerio de Energía no se ha alcanzado, pero se observa un camino positivo. En el caso del 2022, Bolsonaro decidió por Decreto (DECRETO N° 11.141, 22/07/2022) que el cumplimiento de la meta fuese extendido hasta septiembre de 2023 por lo que el valor es más bien parcial y no definitivo.

Por otro lado, resulta interesante ver que el valor financiero percibido por las empresas productoras de biocombustibles ha ido creciendo con el correr de los años, logrando una transferencia de recursos significativa como contraprestación al cumplimiento de las metas que RENOVABIO establece.

Sin desconocer que se trata de una ‘política reciente’ y su impacto definitivo en el sector se encuentra en evaluación, puede advertirse, en primera instancia, la intención del gobierno de respaldar el crecimiento de la industria de los biocombustibles. Como se observa en la columna “Volumen Financiero” de la Tabla 13, las empresas productoras recibieron esos ingresos por la reducción de gases de efecto invernadero en sus procesos de generación de energía, dando paso a un círculo virtuoso entre el sector y el ambiente.

En segundo lugar, otra medida de fomento al *agrobusiness* se encuentra en el DECRETO 10.084/2019 por el que el gobierno de Bolsonaro revocó la Ley N° 6.961/2009; normativa que prohibía la expansión de las zonas de cultivos en áreas sensibles en términos ambientales del Amazonas y el Pantanal. Esta iniciativa habilitó la posibilidad de incrementar las tierras dedicadas a la producción de la caña de azúcar.<sup>16</sup> Sin embargo, la expansión de la superficie cultivada durante el período en cuestión fue relativamente moderada ya que dicha medida, al igual que gran parte de las políticas públicas, estuvieron condicionadas por el factor de la pandemia. A partir de 2019 se observa un leve aumento en la cantidad de hectáreas destinadas a la actividad agropecuaria, que podría estar parcialmente asociado a la entrada en vigor de dicho decreto, aunque no representa una expansión sustantiva de la frontera agrícola nacional, tal como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 14: Evolución de las hectáreas cultivadas									
Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Hectáreas</b>	76.951.269	77.337.268	78.990.210	78.568.195	81.209.857	83.384.476	86.590.641	91.301.399	96.282.822

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

En complemento con lo anterior, cabe subrayar que, durante su campaña presidencial, Bolsonaro se había pronunciado a favor del incremento del corte de biodiesel y bioetanol; aspecto clave ya que la política de cortes adoptada con relación a los biocombustibles es determinante en la proporción de componentes de origen fósil y vegetal en el producto final. Por ejemplo, en el caso del bioetanol, desde 2015, el corte de este combustible ha sido del 27%. Esto significa que el 27% corresponde al etanol y el 73% al combustible de origen fósil. Dicho porcentaje fue establecido por Rousseff y se mantuvo durante las administraciones de Temer y Bolsonaro. Es decir, Bolsonaro no alteró el porcentaje de corte, dejando de lado su promesa de campaña que había sido del 30% para el 2019 (Clarín, 30/10/2018).

<sup>16</sup> Consultar la página web del gobierno de Brasil. Disponible en: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

Actualmente, el porcentaje de mezcla de bioetanol que aplica Brasil es uno de los más altos del mundo. Esta decisión busca alcanzar un equilibrio entre diversos factores que influyen en el nivel del corte. Por un lado, el factor ambiental favorecería una proporción más elevada, ya que el bioetanol contribuye a la reducción de emisiones contaminantes. Por otro lado, el factor económico depende del precio de la caña de azúcar —principal materia prima— y del barril de petróleo, lo que influye directamente en la viabilidad de aumentar o reducir el porcentaje. A ello se suma la capacidad técnica de los vehículos para adaptarse al uso de este tipo de combustible, lo cual también condiciona los límites del corte (Infobae, 28/04/2023).

En lo que respecta al biodiesel, la política de corte tuvo muchas modificaciones y finalmente no cubrió las expectativas que el sector esperaba. Esto se debió principalmente a los vaivenes económicos que enfrentó el país durante el período analizado. Una forma de entender esta dinámica es a través de la evolución del porcentaje de biodiesel en la mezcla de combustibles. En 2019, el corte de biodiesel se mantuvo en 11%, una cifra heredada del gobierno anterior. En marzo de 2020, con el objetivo de cumplir con su promesa de campaña, el entonces presidente elevó el corte al 12%. Para septiembre del mismo año, se vio obligado a revertir esta decisión y reducir el porcentaje por debajo del nivel inicial, situándolo en 10%. Esta medida respondió al impacto económico de la pandemia, en especial, por el aumento del precio de la soja, materia prima central para la producción de este biocombustible.<sup>17</sup> Un año más tarde, el gobierno planteó la posibilidad de aumentar el corte de biodiesel al 13%, pero las presiones inflacionarias lo impidieron, lo que obligó a mantener el porcentaje en 10% hasta el final del mandato (CNN, 28/12/2021).

En resumen, se puede concluir parcialmente que las expectativas del clúster de biocombustibles respecto a las medidas de Bolsonaro no se vieron completamente satisfechas ya que no promovió nuevos mecanismos, legislaciones ni iniciativas que faciliten o fomenten la producción o el consumo. De hecho, Bolsonaro fue interviniendo en la industria de los biocombustibles según las circunstancias o las necesidades que se le presentaban, de acuerdo con el momento. De este modo, el sector se convirtió en una especie de válvula de ajuste frente a las necesidades coyunturales.

Frente a los hechos, el clúster de biocombustibles manifestó, en varias oportunidades, su insatisfacción con relación a las políticas de corte y su reducción para evitar el aumento de la inflación. Específicamente, la União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene explicó que durante el 2021 *“O diesel subiu, neste ano, 36%. E o biodiesel, 26%. A proporção de diesel usado na mistura é 90% contra 10% de biodiesel. Então, é o biodiesel que está encarecendo o produto?”* Además, Donizete Toraski (presidente de Ubrabio) afirmó que la misma no sólo ha sido un retroceso, sino un perjuicio a la industria nacional.<sup>18</sup>

Otro aspecto que generó descontento en el sector fue la postergación por parte del gobierno del plazo para que las distribuidoras de combustibles fósiles cumplieran con sus metas de

---

<sup>17</sup> Consultar As seis medidas do governo Bolsonaro que contrariaram o setor de biocombustíveis (01/08/2022). Disponible en: [https://www.biodieselbr.com/noticias/regulacao/politica/as-seis-medidas-do-governo-bolsonaro-que-contrariaram-o-setor-de-biocombustiveis-010822?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.biodieselbr.com/noticias/regulacao/politica/as-seis-medidas-do-governo-bolsonaro-que-contrariaram-o-setor-de-biocombustiveis-010822?utm_source=chatgpt.com)

<sup>18</sup> Consultar Redução do teor de biodiesel é “retrocesso”, dizem produtores (13/09/2021). Disponible en: <https://www.poder360.com.br/brasil/industria-critica-reducao-do-biodiesel-aprovada-por-bolsonaro-retrocesso/>

descarbonización correspondientes a 2022, las cuales debían acreditarse mediante la compra de CBIOS, conforme al Programa RENOVABIO. Esta prórroga, establecida mediante el Decreto N° 11.141/2022, extendió el vencimiento para la presentación de dichas evidencias hasta septiembre de 2023, otorgándole así más tiempo a las empresas distribuidoras para realizar los pagos equivalentes a los CBIOS.

Ahora bien, considerando lo mencionado hasta aquí ¿cómo se ha comportado el sector de los biocombustibles en materia de volumen de producción, consumo y exportación de biocombustibles durante el período 2019-2022. De los datos expresados en la Tabla 15, puede observarse que, si bien la producción experimentó un crecimiento, los valores no fueron significativamente altos con relación a lo producido en años anteriores, considerando que el gobierno de Bolsonaro mostraba una posición contundentemente favorable hacia el sector del agro y en particular a la industria cañera.

A diferencia de lo observado en el mercado local respecto al consumo de bioetanol, durante el año 2020 —el primero en que se implementaron políticas de confinamiento en América Latina debido a la pandemia— las exportaciones de este biocombustible mostraron un contundente aumento en el volumen exportado. Esto puede explicarse, en primer lugar, a partir de la existencia de un stock destinado inicialmente al mercado interno de biocombustibles que no encontraba demanda. En segundo lugar, el real experimentó una depreciación significativa durante 2020 (Ámbito Financiero, 13/10/2020), lo que hizo que las exportaciones resultaran aún más atractivas para los productores del sector. A esto se suma el incremento de la demanda en Estados Unidos ya que muchas de sus plantas dejaron de estar operativas en ese período producto de la pandemia (Infobae, 15/09/2020).

**Tabla 15: Evolución de la producción de bioetanol (en millones de m<sup>3</sup>)**

Tipo de Combustible	2018	2019	2020	2021	2022
Etanol Anhidro	9,42	10,39	10,23	11,42	12,33
Etanol Hidratado	23,63	24,91	22,45	18,56	18,41
Total Bioetanol	33,04	35,3	32,69	29,99	30,75

Fuente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

Es vital remarcar que, en el caso de los biocombustibles, Estados Unidos ocupa un rol central en el comercio brasileño porque si bien ambos son competidores de este mercado, también son socios comerciales en lo que respecta a la compra-venta. Este tema se analiza en profundidad en las próximas páginas, pero cabe dejar sentado que ambos países se erigen como los principales productos mundiales de biocombustibles, uno en base a la caña de azúcar (Brasil) y el otro en base al maíz (Estados Unidos) y que han construido una relación comercial sostenida en el tiempo en torno a dicho producto. Este flujo comercial, se explica básicamente por la existencia de dos factores. En primer lugar, el etanol brasileño tiene una huella de carbono menor que la del etanol estadounidense (Teixeira, Nastari, 2019). En segundo lugar, es habitual que, frente a situaciones de escasez, provocadas por condiciones climáticas adversas que afectan la cosecha de caña en Brasil, el biodiésel estadounidense ha contribuido a abastecer la demanda local. Inversamente, durante la pandemia, la inactividad temporal de plantas productivas en el oeste de Estados Unidos

generó una oportunidad para que el biocombustible brasileño supliera parte de la demanda estadounidense.

Más allá de los socios involucrados, los datos dan cuenta que sin considerar el año 2020 en tanto año sobresaliente en el rubro, los valores de exportación de Brasil siguieron una leve tendencia al alza, aunque sin mostrar diferencias relevantes respecto a años anteriores. Por ejemplo, durante el 2018 el volumen de etanol exportado fue de 1.675.000 m<sup>3</sup>, mientras que en el 2016 fue de 1.793.490 m<sup>3</sup> (Tabla 16). Por otro lado, el 2022 también puede entenderse como un año ‘atípico’ en los valores exportados y ello se explica a partir del salto en el precio del crudo, llegando a USD 113 el precio del barril de petróleo en marzo 2022 (Statista, 2025) debido a las implicancias de la invasión de Rusia a Ucrania; evento que impulsó el aumento de los precios de la energía a nivel internacional. Otro factor que puede explicar este incremento de exportaciones es la quita de impuestos federales como el PIS.<sup>19</sup>

**Tabla 16: Exportaciones de etanol brasileño**

Regiões geográficas e países	Exportaciones de Etanol			
	2019	2020	2021	2022
Total	1.940.305,17	2.651.702,99	1.944.722,75	2.439.884,69
América do Norte	1.211.957,14	1.028.033,91	471.069,91	470.452,39
Américas Central e do Sul	19.918,16	87.203,37	65.924,80	32.109,77
Europa	71.111,23	406.240,26	180.810,06	867.882,85
Oriente Médio	0,00	15.465,75	1.239,26	603,25
África	50.709,68	87.086,97	191.867,43	166.209,04
Ásia-Pacífico	586.608,96	1.027.672,72	1.033.811,29	902.627,37

Fuente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia. Expresados en m<sup>3</sup>.

Considerando lo expuesto, puede concluirse parcialmente que el gobierno de Bolsonaro se presentó, desde la campaña electoral, como un firme impulsor del agronegocio y, en particular, del clúster de biocombustibles. Esta postura fue bien recibida por la industria, que proyectó altas expectativas sobre su gestión. Sin embargo, como suele ocurrir, el paso de la candidatura al ejercicio del poder impuso límites concretos a la implementación de sus promesas. Las razones son múltiples, a saber, desde los efectos profundos de la pandemia y su cuestionada gestión sanitaria, hasta las presiones inflacionarias y las decisiones de política exterior erráticas, marcadas por un fuerte componente ideológico, que dificultaron un acompañamiento estatal sostenido y coherente para el sector. A pesar de algunas medidas implementadas –o heredadas de administraciones anteriores–, el sector no alcanzó la expansión esperada. En definitiva, Bolsonaro se presentó como un candidato con un enfoque distinto al del PT, pero su gestión dejó “sabor a poco” –y por momentos amargo– en lo que respecta al desarrollo de los biocombustibles, en especial, para los actores protagónicos del sector.

### 2.3.- Biocombustibles y política exterior

Antes de abordar la cuestión de los biocombustibles en el plano externo de la gestión de Bolsonaro, es importante establecer algunas referencias generales ya que, al igual que en el ámbito doméstico, el exmandatario dio que hablar por sus afirmaciones radicalizadas, sus

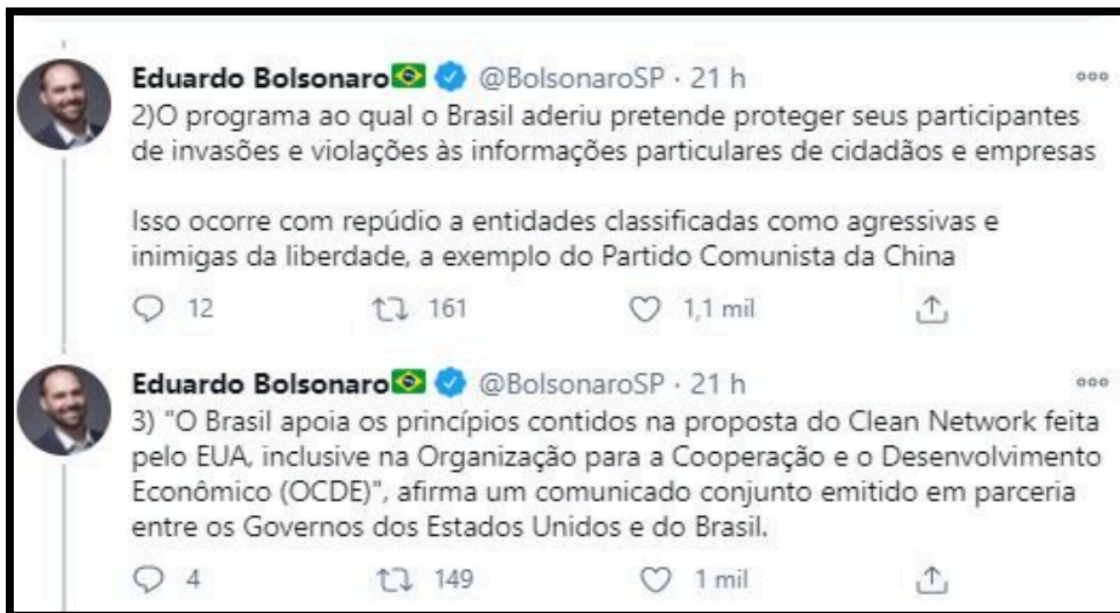
<sup>19</sup> El PIS es una contribución social federal que se calcula sobre el porcentaje de ingresos, aplicándose una tasa de 1,65%

posicionamientos rupturistas y por la inexperiencia en la temática. Cabe recordar que se entiende que la política exterior, retomando las palabras de Calvento y Zuccarino (2022), representa una política pública más que comprende un conjunto de acciones, decisiones y omisiones que un Estado nacional establece para definir la orientación de su participación internacional y en su definición, influyen una conjunción de procesos tanto del plano interno como del externo.

De acuerdo con Frenkel (2018) hay dos conceptos que ayudan a entender la política exterior de Bolsonaro: la desamericanización y el americanismo. Con el primero, se refleja la visión del exmandatario sobre la región como un ambiente que atenta contra valores «esenciales» de la sociedad, como la libertad, el libre mercado y la familia. En esta línea se encuentran las críticas al MERCOSUR como un bloque ideologizado y restrictivo del cual es mejor librarse o la idea de que «el izquierdismo latinoamericano» es una amenaza, dentro del cual entra el PT, asociado con el comunismo, al igual que el régimen venezolano. Además, la globalización fue vinculada con la idea de «marxismo cultural», al mismo tiempo que la asociación entre «desorden» nacional e importación de ideas foráneas. Para Bolsonaro, el restablecimiento del orden implicaba aislar a Brasil de sus vecinos, de la ONU –entendida como epicentro de comunistas– o el Foro de San Pablo. En palabras de Pereyra Doval (2019: 59), Bolsonaro consideró el desprecio del multilateralismo como una medida necesaria y defensiva. No es un dato menor que Brasil salió de la UNASUR y la CELAC y asumió un rol secundario en el Grupo de Lima. Tampoco mostró mucho entusiasmo hacia PROSUR, organismo creado en 2019 para reemplazar a UNASUR (Azzi & Frenkel, 2021). Para Chiaraviglio (2021), este giro representó el fin de la pretensión de Brasil de consolidarse como líder regional y *global player*, es decir, un abandono de las estrategias planteadas por los gobiernos del PT y que se enmarcan en la lógica de la autonomía.

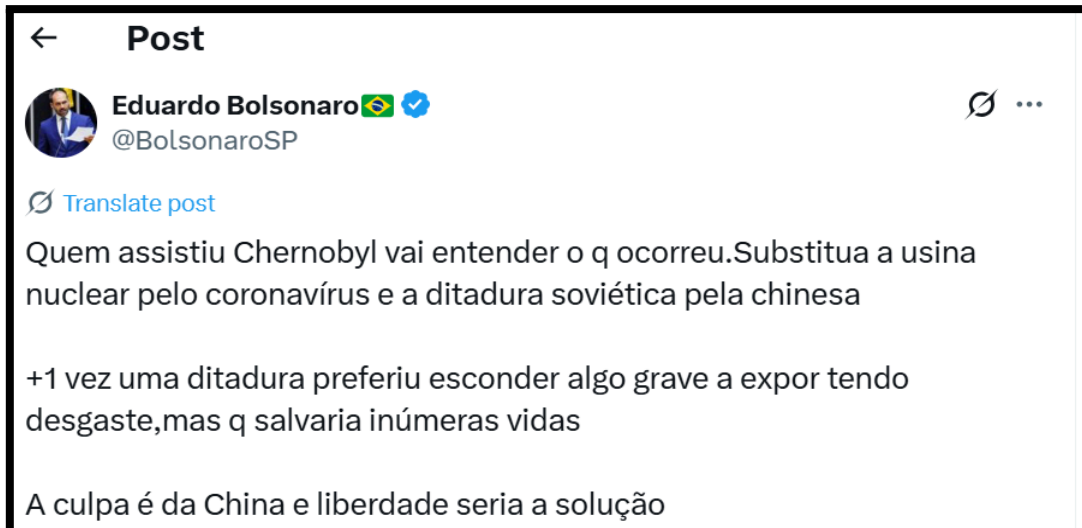
En cambio, el americanismo se refiere a una tradición diplomática que tiene como principio central lograr una relación privilegiada con Estados Unidos (Frenkel, 2018). En esta línea, Pereyra Doval y Ordoñez (2020) sostienen que aun cuando se perciba a la política exterior de Bolsonaro como americanista, su orientación tomó la agenda estadounidense como propia y la transmitió a la región como una especie de guía moral, aunque sin obtener nada a cambio ni ordenarla con base en su interés nacional. Siguiendo con el planteo de los autores, el alineamiento irrestricto con Estados Unidos fue concebido como la única opción viable y por ello su lectura refleja que el posicionamiento de Bolsonaro se refleja en modo de occidentalismo rígido (Pereyra Doval y Ordoñez, 2020: 7). Esto indica porqué, retomando a Chiaraviglio (2021: 2), la política exterior de Bolsonaro se estructuró en base a la lógica de la aquiescencia, es decir, la aceptación o asimilación (implícita o explícita) de la condición subordinada de Latinoamérica en el sistema internacional, así como también “de la pertenencia del país o países que la practican al área de influencia de Estados Unidos”. Un país que se rige por la lógica de la aquiescencia pretende construir una relación estable y de preferencia con Washington y contar con su apoyo y protección para sostener a la coalición que ejerce el poder. El tipo de opción estratégica que deriva de la lógica de la aquiescencia es el acoplamiento. Esto implica un alineamiento automático a los intereses estratégicos de Estados Unidos y “la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington” (Chiaraviglio, 2021: 2).

En la misma dirección, puede ubicarse también la mirada de Bolsonaro sobre China, en especial, considerando la disputa hegemónica global. Fueron muchas las oportunidades en las que el exmandatario se pronunció negativamente hacia el país asiático, caracterizándolo como “perverso comunista” (Dias de Assís, 2019). Su hijo, el legislador, Eduardo Bolsonaro, tampoco escatimó en agravios cuando tildó de “entidad agresiva y enemiga de la libertad” (Página 12, 26/11/2020) al PC chino al referirse a las negociaciones que su país estaba llevando a cabo con Estados Unidos con relación a la concesión del 5G. Así lo expresó en su red social X.



Fuente: Página 12, 26/11/2020

La pandemia también fue un disparador de la retórica anti-China. Bolsonaro sugirió que el virus había sido propagado por el gobierno chino en declaraciones a la prensa cuando afirmó: “Es un virus nuevo, nadie sabe si nació en un laboratorio o nació porque un ser humano ingirió un animal inadecuado. Los militares saben que es una guerra química, bacteriológica y radiológica. ¿No estaremos enfrentando una nueva guerra? ¿Qué país registró mayor crecimiento de su PBI? No se lo voy a decir” (La Nación, 05/05/2021). En esta misma línea, Eduardo Bolsonaro, sostuvo:



Fuente X 18/01/2020. Consultar en <https://x.com/bolsonarosp/status/1240286560953815040>

De todas formas, a pesar de su discurso pro Estados Unidos y crítico hacia Beijing, el hecho de que China sea el principal destino de las exportaciones brasileñas –y un socio comercial clave para el país y el *agronegocio*, sector que apoyó a Bolsonaro– obligó a Bolsonaro, con el tiempo, a reconocer el papel estratégico del gigante asiático en la economía nacional. Mientras que Brasil exporta alrededor del 60% de la soja que consume China, el país sudamericano adquiere de su socio más del 40% de productos como maquinarias y aparatos electrónicos (Días de Assis, 2019). Es decir, China exporta a Brasil productos con valor agregado como componentes electrónicos como chips, circuitos integrados y microprocesadores, los cuales pueden verse graficados en celulares, autos, maquinaria agrícola, también herbicidas, fungicidas, insecticidas y agroquímicos en general, y otros equipos de telecomunicaciones.<sup>20</sup>

Retomando el planteo de Pereyra Doval y Ordoñez (2020), analizar la política exterior de Bolsonaro implica considerar necesariamente aquellas acciones que el entonces mandatario llevó a cabo para demostrar su alineamiento con Donald Trump, incluso cuando esta relación careció de reciprocidad o bien, fue perjudicial para los intereses del país. Las declaraciones públicas, con mayor o menor énfasis, en torno a la estima mutua entre Bolsonaro y Trump eran habituales. Al asumir Bolsonaro en 2019, el presidente estadounidense lo felicitó en la red social X (Twitter) (Clarín, 01/01/2019) Y cuando la cuenta de Trump fue suspendida de Twitter y el grupo Meta por los hechos acontecidos en el capitolio de Washington, éste creó una nueva red social “Parler”, siendo el propio Bolsonaro quien alentó a sus seguidores a que acompañen al mandatario del país del norte (Rosati, 14/01/2020).

<sup>20</sup> Consultar en: <https://oec.world/>



Fuente: X 01/01/2019. Consultar en <https://x.com/jairbolsonaro/status/1240286560953815040>

Entre las 'ofrendas' otorgadas a Trump se encuentra, por ejemplo, el respaldo de su gobierno a Israel, lo que generó un cambio en la política exterior que Brasil había mantenido hasta entonces. Buscando emular la retórica de Trump, Bolsonaro intentó trasladar la embajada brasileña a Jerusalén, pero no logró concretarlo debido a la resistencia que generó en Brasil. Como alternativa, se estableció una Oficina de Negocios para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Además, se firmaron acuerdos en los ámbitos de seguridad, defensa, aviación civil y pesca (France 24, 31/03/ 2019).

En esta misma línea, en uno de los viajes de Bolsonaro a Estados Unidos en (2019) se firmó la cesión a Estados Unidos del uso de la base militar aeroespacial de Alcántara. Desde hace 20 años el Congreso brasileño bloquea este pedido pues la considera una violación a la soberanía nacional (Pereyra Doval, 2019: 56). De hecho, en su período como diputado, el propio Bolsonaro entendía este pedido como una invasión a la soberanía de su país.

Una situación similar ocurrió con la búsqueda de apoyo por parte de Trump en la postulación de su candidato como presidente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Rodrigo Xavier, pero esto no fue lo que sucedió. Contrariamente, Trump propuso a Claver-Carone, un republicano del estado de Florida; candidato al que Bolsonaro terminó acompañando (Thomaz & Vigevani, 2020: 3).

En lo que respecta a los biocombustibles y la agenda con Estados Unidos, al igual que en gobiernos anteriores, ocuparon –como refleja la Tabla 17– un lugar representativo en el vínculo comercial, tanto en materia de exportaciones como de importaciones, particularmente las primeras. Tal como se aprecia, entre 2013 y 2022, la balanza energética fue beneficiosa para Brasil, exceptuando los años 2016 a 2019.

Durante estos 3 años varios factores explican esta situación. Entre 2015 y 2017 Brasil experimentó dificultades climáticas y, por ende, sus niveles de producción se vieron reducidos, lo que llevó a incrementar las importaciones de etanol estadounidense ya que

Bolsonaro estaba comprometido con la política de corte, la cual a partir de 2015 era E27, como fue mencionado anteriormente. Por otro lado, el país del norte contó en 2017 con una gran cosecha, teniendo una oferta superadora con respecto a otros años<sup>21</sup>. Este punto hizo que el precio del galón de etanol norteamericano sea menor al brasileño y, en consecuencia, el más solicitado por el gigante del sur. En este sentido, el U.S. Grains Council explica que durante el 2017 del etanol promedio de Estados Unidos fue USD 1.78 por galón, mientras que el de origen brasileño alcanzó USD \$2.20 por galón (U.S. Grains Council, 2017).

**Tabla 17: Exportaciones e importaciones de etanol (vínculo con Estados Unidos)**

Exportación de etanol (m3)										
Año/País	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estados Unidos	1.656.411	728.053	925.801	795.207	941.403	933.179	1.211.725	994.829	465.461	461.980
Importación de etanol (m3)										
Año/País	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estados Unidos	131.203	402.692	495.140	829.819	2.499.415	1.772.588	1.321.216	836.097	269.483	212.325

Fuente: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Elaboración propia.

Así, la necesidad de abastecimiento por parte de Brasil en cuanto a la demanda y el precio atractivo del etanol de Estados Unidos; producto que ‘inundó’ el mercado brasileño, generaron el descenso de precios de los productores locales, quienes no dudaron en solicitar al gobierno que implementara aranceles a la importación de este biocombustible (Energías Renovables, 28/09/2020). Frente a esto, en agosto de 2017, Brasil dispuso un sistema de cuota arancelaria, por un período de dos años, para las importaciones de etanol, permitiendo que 600 millones de litros ingresaran libres de arancel y aplicando un arancel del 20% a cualquier volumen que excediera esa cantidad.

A partir de aquí comenzó a gestarse la presión desde la administración de Donald Trump para que Brasil extendiera el cupo antes mencionado o permitiera que el etanol estadounidense ingresara al mercado brasileño sin aranceles. Dicha presión respondía a los intereses del *lobby* agrícola al cual Trump apoyaba. Por ejemplo, una declaración conjunta en octubre de 2019 de Growth Energy, la U.S. Grains Council y la Renewable Fuels Association expresa que:

“La decisión de Brasil de imponer restricciones estacionales sobre su cuota arancelaria para el etanol estadounidense es decepcionante y pone obstáculos adicionales al libre comercio, perjudicando a los consumidores y a nuestras respectivas industrias de etanol. La acción de Brasil esta semana de imponer restricciones estacionales a la venta de etanol no es un ejemplo de liderazgo, sino todo lo contrario: está frenando las verdaderas oportunidades para el libre comercio” (Growth Energy, 23/10/2020).

<sup>21</sup> Consultar en: US Energy Information Administration en [https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=35972&utm\\_source=chatgpt.com](https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=35972&utm_source=chatgpt.com)

Bolsonaro se encontró con esta situación en su primer año de gobierno, la cual intentó resolver sin generar tensiones con su homólogo norteamericano. Por ello, por medio de una resolución de CAMEX extendió por un año más la exención a las importaciones de etanol estadounidense con un límite de 750 millones de litros importados a Brasil libres de aranceles y superando esta cantidad, se aplicaría un arancel del 20%. En sintonía con el planteo del presente trabajo, donde se da cuenta del acercamiento deliberado por parte de Bolsonaro hacia Trump, el mandatario sudamericano no sólo extendió un año más esta medida, sino que también amplió el volumen libre de aranceles de 600 millones de litros a 750 millones.

Esta extensión despertó el descontento de los productores de bioetanol brasileño, principalmente los oriundos de la región del nordeste, ya que se estaba concediendo un beneficio muy concreto al etanol importado en detrimento de la industria cañera local. En esta disputa comercial entre los productores del nordeste y el gobierno nacional se definió lo siguiente por medio de la resolución 1 de la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX):

- Si bien el cupo de etanol estadounidense libre de aranceles era de 750 millones de litros por año, esta cuota sería fragmentada en trimestres.
- Durante los meses de cosecha de la zafra, solo podrían entrar 200 millones de litros por trimestre (31/08 a 29/02/2020).
- En los meses de entresafra, al reducirse la producción local podrían ingresar 275 millones de litros por trimestre (01/03/2020 a 30/08/2020)<sup>22</sup>.

A pesar de que la cantidad anual de litros de etanol de origen norteamericano sería la misma (750 millones de litros), dicha distribución temporal ayudaba a reducir el impacto en competitividad para los productores del nordeste. Además, el etanol importado en estas condiciones o bajo este cupo sería destinado a productores y no a distribuidoras o comercializadoras.

Cumplido el año que se mencionaba en la resolución de CAMEX, indicada previamente, Trump presentó una nueva solicitud para que se extendiera la cuota de 750 millones de litros anuales y liberar el comercio de etanol entre ambos países de aranceles. Al mismo tiempo, legisladores de los estados en cuyas economías la producción del etanol a base de maíz es muy relevante también demostraron malestar con la decisión del ejecutivo brasileño e instaron a los gobiernos de Brasil y Estados Unidos a resolver esta disputa comercial liberalizando la economía.

En el Congreso estadounidense, el 20 de agosto de 2020, los senadores Darin LaHood, Adrian Smith, Roger Marshall, Don Bacon, Jim Hagedorn y Mike Bost, entre otros,<sup>23</sup> emitieron una declaración, donde se destacan los siguientes puntos:

---

<sup>22</sup> Consultar resolución de CAMEX en: [https://www.infoconsult.com.br/legislacao/resolucao\\_camex/2019/r\\_camex\\_1\\_2019.htm?utm](https://www.infoconsult.com.br/legislacao/resolucao_camex/2019/r_camex_1_2019.htm?utm)

<sup>23</sup> El listado de los firmantes se puede consultar en: <https://ustr.gov/search?q=U.S.-Brazil+trade%3B+TRQ+system>

- ☒ “El trato inequitativo de Brasil hacia el etanol estadounidense genera tensiones económicas en toda la industria del etanol en EE. UU., especialmente en un año en que la COVID-19 está devastando la demanda de combustible en nuestro país”.
- ☒ “Estados Unidos sigue proporcionando acceso prácticamente libre de aranceles al mercado estadounidense para las importaciones de etanol desde Brasil. El año pasado, EE. UU. importó 250 millones de galones por un valor de 596 millones de dólares. Brasil debe poner fin a esta injusticia eliminando su cupo”.
- ☒ “Aunque nuestros países mantuvieron una política recíproca de aplicar aranceles bajos o nulos a las importaciones de etanol durante casi una década, en años recientes Brasil ha implementado crecientemente políticas comerciales proteccionistas hacia la industria del etanol estadounidense”<sup>24</sup>

La solicitud del gobierno de Trump encontró una rápida respuesta positiva por parte de Bolsonaro. En el mes de septiembre de 2020, Brasil decidió extender la cuota de importación de etanol libre de aranceles por un plazo noventa días, medida que fue propuesta por el Canciller Araujo, la cual tenía que contar previamente con la ratificación del Comité Ejecutivo de Gestión (GECEX) de CAMEX. Es importante tener en cuenta que este organismo incluye a los ministros de Economía, Paulo Guedes, y Agricultura, Tereza Cristina, así como a los de la Presidencia de la República y Relaciones Exteriores<sup>25</sup>.

El 14 de septiembre de 2020, la GECEX decidió a través de la resolución 88 extender por 90 días la cuota de importación de etanol de Estados Unidos sin arancel, permitiendo así la entrada de hasta 187,5 millones de litros sin el arancel del 20% que se aplica a las importaciones fuera de cuota. Según el gobierno, la idea de este nuevo período de gracia radicaba en contar con una herramienta para poder negociar la reciprocidad del comercio del etanol norteamericano en Brasil y el azúcar brasileño en el mercado estadounidense. Como lo hace Brasil con el etanol extranjero, los estadounidenses también tienen una cuota para la entrada de azúcar al país. De acuerdo con la Unión de la Industria de la Caña de Azúcar (UNICA), lo que sobrepasa esta cuota límite se grava con un 140%, lo que “mata” la competitividad del producto en el mercado estadounidense (Folha de São Paulo, 12/08/2020).

La decisión de Bolsonaro ocasionó un gran descontento en el sector cañero al considerarla un golpe directo a las condiciones con las que debería competir el bioetanol local y el estadounidense.

Dentro de los actores que expresaron dicho descontento se pueden mencionar legisladores que están agrupados en la bancada ruralista, materializada en el Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Dicho frente es un colectivo parlamentario que integra el Congreso brasileño, representando los intereses del agro, donde se encontraban figuras como la ministra de Agricultura, Tereza Cristina, Eduardo Bolsonaro –diputado federal (Partido

<sup>24</sup> Esta declaración se encuentra en el sitio oficial del senador Darin LaHood. Consultar en: <https://lahood.house.gov/2020/8/rep-lahood-leads-effort-terminate-brazilian-ethanol-tariffs>

<sup>25</sup> Consultar Bolsonaro decide prorrogar isenção da taxa do etanol que beneficia os EUA. Disponible en: <https://www.canaonline.com.br/conteudo/bolsonaro-decide-prorrogar-isencao-da-taxa-do-etanol-que-beneficia-os-eua.html>

Liberal) – y Marcos Rogério (Partido Liberal), senador alineado con la bancada ruralista.<sup>26</sup> El FPA sostiene que su objetivo radica en impulsar la expansión de las políticas públicas para el desarrollo de la agroindustria nacional. Las prioridades incluyen la modernización de la legislación laboral, agraria y tributaria, así como la regulación de las tierras indígenas y las zonas quilombolas, con el fin de garantizar la seguridad jurídica necesaria para la competitividad del sector”.<sup>27</sup>

Este mismo frente divulgó una nota el 31/08/2020 que expresa, como se señaló más arriba, el malestar y la no reciprocidad en el comercio internacional de etanol entre Brasil y Estados Unidos. De forma explícita, el FPA sostuvo “ter apreço pela relação com os EUA, país com o qual compartilhamos valores e ideais, mas os interesses norte-americanos não podem se sobrepor ao dos brasileiros” (Globo Rural, 31/08/2020).

Con respecto al comunicado, se indica que:

“El Frente Parlamentario Agrícola (FPA) expresa públicamente su preocupación por las presiones del gobierno de Estados Unidos y del sector privado para que Brasil elimine los aranceles a la importación de etanol, sin una contrapartida clara. Es bien sabido que la agricultura estadounidense siempre ha disfrutado de altos subsidios, los cuales se incrementaron aún más durante la pandemia de COVID-19.

Como solución negociadora, existe la posibilidad de buscar un equilibrio que incluya la apertura de los mercados al azúcar, un producto que, en Brasil, también se produce a partir de la caña de azúcar. El Congreso apoya la política de liberalización comercial implementada por el actual gobierno, pero enfatiza la necesidad de que el proceso se lleve a cabo de manera que garantice beneficios reales para nuestro país. De no existir una contraparte equivalente de los Estados Unidos, expresamos nuestro pedido al Presidente de la República de que no se renueven las cuotas y se aplique el Arancel Externo Común del 20%, vigente desde 1995 como resultado del acuerdo del Mercosur” (Frente Parlamentar da Agropecuária, 31/08/2020).

Cabe remarcar que, si bien, la GECEX como el FPA estaban integrados por figuras relevantes del gobierno que acompañaban las decisiones implementadas por Bolsonaro, en este caso representan intereses contrapuestos. Por ejemplo, se encontraba Tereza Cristina, ministra de Agricultura, que formaba parte de un gabinete dispuesto a ceder nuevamente en la extensión de la cuota de importación con beneficios a Estados Unidos, aunque también detentaba parte de la representación del sector cañero que buscaba eliminar dicha iniciativa. De manera similar, se situaba Eduardo Bolsonaro, hijo del presidente, miembro del Partido Liberal y también integrante del FPA. Esta dualidad refleja la tensión interna a la que se enfrentaba el gobierno: por un lado, intentaba defender los intereses del sector agropecuario; por otro, buscaba consolidar un alineamiento estratégico con la potencia norteamericana mediante este tipo de concesiones.

---

<sup>26</sup> Consultar en: <http://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>

<sup>27</sup> Consultar la página online de FPA. Disponible en: <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>

Lo desarrollado hasta aquí permite, considerando los datos cuantitativos oficiales del intercambio de biocombustibles entre ambos países, la percepción de aquellos actores relacionados con el agro, quienes subrayaron la aceptación del pedido de Trump como una moneda de cambio de la política exterior bolsonarista, pensar que la cuestión de los biocombustibles se inscribe en un entramado dual. Por un lado, resalta una vez más la importancia que posee la industria de los biocombustibles en el país sudamericano no solo a nivel doméstico, sino en los lineamientos de la política exterior, a pesar de la existencia del giro político tras el impeachment de Rousseff. Por otro lado, esta decisión reflejó la improvisación del exmandatario en lo que respecta al quehacer internacional debido a que se resolvió en pleno proceso de negociación las nuevas condiciones para el intercambio comercial bilateral. Además, esta respuesta fue claramente representativa de la idea de alineamiento irrestricto, en base a la lógica de la aquiescencia, retomando a Chiaraviglio (2021) porque fue pensada en el contexto donde Trump buscaba su reelección. Para el presidente estadounidense, la obtención de dicho pedido era un mecanismo para fortalecer su posición en estados clave como Iowa donde el sector del etanol tiene gran peso electoral (CNN Brasil, 11/09/2020).

Una vez finalizado el período de prórroga, las importaciones de biocombustibles recibieron el 20% de aranceles. Esta no renovación también fue una decisión del gobierno y tuvo que ver con el contexto. Debido a los efectos del COVID, la demanda de etanol se había reducido, además, la presión doméstica por este asunto se sentía cada vez más. Por ello, el gobierno nacional dejó avanzar el vencimiento de la exención de aranceles y permanencia de cualquier cuota a la importación. De noviembre de 2020 a marzo de 2021, la necesidad de importación se redujo un 27% desde una estimación previa de 400 millones de litros a 291 millones de litros. Gran parte de esta caída en la necesidad de importación se debe que a los productores de etanol de caña del centro-sur, desviaron más caña hacia la producción de etanol anhidro en lugar de etanol hidratado (S&P Global, 14/12/2020).

Si bien ante este nuevo escenario no hubo una represalia o respuesta del gobierno norteamericano, algunas organizaciones vinculadas a la industria del etanol se manifestaron con contundencia. Nuevamente, U.S. Grains Council, Growth Energy, Renewable Fuels Association y National Corn Growers Association emitieron un comunicado donde se afirma que “La decisión de Brasil de imponer un arancel del 20% a todas las importaciones de etanol de EE.UU. es devastadora para la industria del etanol, el futuro de la cooperación y la coordinación entre nuestras naciones. Esta decisión no sólo amenaza con destruir los grandes progresos que nuestras dos naciones han realizado como líderes mundiales en la producción de etanol, sino que marca un giro dramático en nuestra relación comercial bilateral” (biofuels-news.com 17/12/2020).

Se presume que la ‘inacción’ de Trump en dicho momento se debe a que su gestión se encontraba en la recta final y enfrentaba numerosos problemas internos relacionados con las elecciones presidenciales, en las que Joe Biden resultaría ser el sucesor. Por lo tanto, puede inferirse que este tema había perdido relevancia para el gobierno estadounidense.

Retomando lo expresado en la Tabla 17, puede verse cómo se dio una caída abrupta del etanol importado desde Estados Unidos. En 2020 se habían importado 836.097 m<sup>3</sup>; mientras que el año siguiente la cantidad cayó a 269.483 m<sup>3</sup> y para el 2022 el volumen no alcanzaba los 220 mil m<sup>3</sup>. En dicho año, la situación inflacionaria en Brasil era crítica, por lo que

Bolsonaro decidió remover algunos aranceles a productos importados para forzar a la baja los productos locales, entre ellos, el etanol y otros de la canasta básica (Infobae 22/03/2022). El precio del petróleo para el año 2022 había alcanzado USD 1,53 el litro (al asumir la presidencia Bolsonaro encontró el valor por litro de este combustible alrededor de USD 1,166)<sup>28</sup>, este insumo trasladaba dicho aumento a precios y por lo tanto aplicaba presión sobre la inflación.

A priori, esta medida podría interpretarse como un gesto para agradar o beneficiar al gobierno de Estados Unidos, en sintonía con la lógica analizada en este trabajo. Sin embargo, también debe entenderse como un intento de Bolsonaro por mitigar problemas en el plano interno, como la inflación, generando así, condiciones favorables para su reelección. Cabe destacar que la llegada de Joseph Biden a la presidencia no fue bien recibida por Bolsonaro, quien demoró en reconocer su triunfo debido a las marcadas diferencias político-ideológicas.

De este modo, el último período de Bolsonaro en el poder resultó en una relación bilateral distante, lejos de la fascinación personal que le generaba Trump. Tal es así que el propio Bolsonaro declaró “Con Trump iba todo muy bien. Teníamos muchas cosas combinadas para hacer aquí, en Brasil (...) con Biden, hubo simplemente un congelamiento” (SwissInfo.ch, 26/05/2022).

Este trabajo se propuso abordar una temática de impacto en el ámbito doméstico y de política exterior en Brasil como es el lugar de los biocombustibles, en especial, si se considera cómo en los últimos tiempos los debates en torno a la energía y sus aristas

---

<sup>28</sup> Consultar en <https://es.tradingeconomics.com/brazil/gasoline-prices>

conexas han ido ganando peso a nivel regional como internacional. En esta oportunidad, el foco estuvo puesto en el gobierno de Jair Bolsonaro y el vínculo proyectado con Estados Unidos, especialmente, con el gobierno de Donald Trump. Sin lugar a duda, la personalidad del ex mandatario y su inscripción como parte de las nuevas derechas democráticas, despertó un gran interés por parte de la academia desde diferentes disciplinas y perspectivas, entre ellas, las Relaciones Internacionales. Sin embargo, los negocios en torno a los biocombustibles, en tanto tema que cuenta con un recorrido con continuidad a lo largo del siglo XX y que se fortaleció con la llegada del PT, no ha tenido un desarrollo extenso en la bibliografía que analiza la gestión Bolsonaro. Esto obró como incentivo para indagar sobre dicha problemática, considerando la competencia/complementariedad de Brasil y Estados Unidos en el comercio internacional de biocombustibles y la ‘fascinación’ de Bolsonaro con su par estadounidense.

En base a lo mencionado, se planteó como hipótesis que, en el gobierno de Bolsonaro, los biocombustibles ocuparon, al igual que en las administraciones que lo precedieron, un rol importante en términos económico-políticos en materia de política exterior, aunque con matices propios, a saber, fueron una herramienta para potenciar el acercamiento con la presidencia de Trump, en un marco de clara sintonía ideológica. En este proceso, Bolsonaro cedió ante los requerimientos del país del norte, en especial, en materia de cuotas de importación, a pesar de encontrar cuestionamientos y reclamos de perjuicios por parte de los productores cañeros locales; un sector clave en su triunfo electoral.

A los fines de dar cuenta del lugar destacado de los biocombustibles en la economía brasileña y su impronta en los ámbitos doméstico y de política exterior, se procuró en consonancia con el primer objetivo específico, contextualizar su situación a partir de la primera década del presente siglo. Este ejercicio permitió en el desarrollo del Capítulo I contar con información sobre la antesala del gobierno de Bolsonaro, teniendo en cuenta el impulso otorgado al sector en los gobiernos de Lula y Rousseff, como parte de un mismo signo político, y luego con Temer, quien también los consideró como un asunto relevante para el país. Prueba de ello se encuentra en el Programa RENOVABIO.

Desde comienzos del siglo pasado, Brasil entendió que era fundamental reducir la dependencia externa respecto al abastecimiento energético con el objetivo de mitigar los impactos negativos del devenir de los acontecimientos internacionales sobre este punto. Esto generó que el país fuera explorando otras fuentes de energía, aprovechando que cuenta con las condiciones climáticas y geográficas para impulsar la producción de la caña de azúcar y destinarla al desarrollo del bioetanol. En los mandatos de Lula y, en menor medida, con Rousseff, los biocombustibles adquirieron una marcada dimensión internacional, es decir, no sólo como parte de la política energética nacional, sino también como un instrumento diplomático y geopolítico. El etanol brasileño fue promovido como fuente de energía renovable en foros multilaterales, y se impulsaron asociaciones estratégicas —como con Estados Unidos, la UE y los países africanos— para difundir su uso como una solución viable ante el cambio climático y la dependencia del petróleo. En otras palabras, en términos de política internacional, los biocombustibles fueron un medio para los gobiernos del PT para reposicionar a Brasil en el mundo. No se trataba únicamente de exportar etanol, sino de promoverlo como parte de un modelo de desarrollo sustentable y tecnología nacional, sobre

todo, en el marco de la transición energética global y la lucha contra el cambio climático. Los biocombustibles fueron, como otros temas de la agenda de ese entonces, la punta de lanza para amplificar su imagen internacional, potenciar su rol como potencia emergente, extender su red de negocios en todo el globo.

En un primer momento, la crisis político-institucional que significó la salida de Rousseff con el impeachment en 2016 y el arribo de Temer, quien detentaba una distancia ideológica con la exmandataria, generaron incertidumbre sobre qué ocurría con la temática, tanto en lo doméstico como en el plano de la política exterior. No obstante, esa diferencia no impidió reconocer la importancia del sector y éste continuó expandiéndose, con un alto grado de innovación y una institucionalidad robusta, incluyendo incentivos fiscales, líneas de crédito, cuotas de mezcla obligatoria y marcos regulatorios como RENOVABIO, que promovían el crecimiento de la industria.

El Capítulo II se focalizó en el gobierno de Bolsonaro, siguiendo los dos objetivos específicos restantes, es decir, se identificaron las principales políticas implementadas en el sector y su relación con el clúster brasileño de biocombustibles, para luego avanzar el nodo políticas-resultados por parte de Bolsonaro hacia los biocombustibles en la agenda externa en general y la relación con Trump en particular. Cabe recordar que el clúster de los biocombustibles, uno de los integrantes del *agrobusiness* aportó significativamente en la campaña electoral bolsonarista, viendo en el entonces candidato una oportunidad para expandir significativamente los negocios.

Desde su campaña electoral, Bolsonaro había propuesto un mayor acercamiento y alineamiento con Estados Unidos ya que encontraba en éste, pero especialmente en la figura de Donald Trump un referente, un aliado ideológico, cuyo modelo de país era el mismo que él añoraba y la forma de proyectar a Brasil como potencia. Como se desarrolló en el capítulo, Bolsonaro no dudó en dar muestras de 'incondicionalidad' hacia la administración Trump. En esta dirección se encuentran la propuesta de cambio de embajada de Tel-Aviv a Jerusalén, la instalación de la base militar estadounidense de Alcántara, la excepción de visado para estadounidenses en Brasil y, finalmente, el tema foco de este trabajo: el aumento y la extensión de la cuota de importación de bioetanol estadounidense en Brasil.

Bolsonaro aceptó los pedidos de Trump de aumentar la cuota de importación de etanol estadounidense hacia Brasil de 600 millones de litros a 750 y aplicar un 20% de aranceles al excedente importado. Esta concesión fue implementada y renovada en varias oportunidades en detrimento del clúster cañero y con claras manifestaciones de contrariedad sobre la medida. Así, a diferencia de los gobiernos del PT, los biocombustibles no fueron utilizados como una herramienta que promueva el liderazgo regional o global, sino como un medio funcional al acercamiento con Washington. Esta forma instrumental de comprender el rol del etanol en política exterior bolsonarista responde más a una lógica de aquiescencia, siguiendo los aportes de Russell & Tokatlián (2013) que a una negociación donde prima un contexto de simétrica. En definitiva, Bolsonaro asimiló, desde un primer momento, la condición subordinada de Brasil respecto a su potencial internacional, resultando en la reducción de márgenes de maniobra en política comercial y el sacrificio de capacidades nacionales de producción en función de objetivos diplomáticos de corto plazo.

En función a lo desarrollado, puede confirmarse la hipótesis de trabajo: los biocombustibles mantuvieron su relevancia estratégica en el período 2019-2022, pero con un cambio profundo en su utilización como herramienta de política exterior. Lejos de servir a una estrategia de inserción internacional autónoma, el bioetanol brasileño fue instrumentalizado para sostener una relación de cercanía ideológica y económica con Estados Unidos. Este cambio tuvo consecuencias materiales concretas sobre el sector ya que se vio perjudicado por tener que competir con etanol estadounidense en detrimento del etanol local. La política exterior brasileña que tradicionalmente se ha regido siguiendo los parámetros de Itamaraty, durante la gestión bolsonarista, acompañó una mirada ideologizada, más que perseguir la preservación del interés nacional. El caso del etanol muestra cómo un recurso natural puede ser relegado de su lugar como un vector de desarrollo estratégico para convertirse en una moneda de cambio diplomático, sin garantías de reciprocidad ni beneficios estructurales.

## Bibliografía

### Revistas y artículos especializados

- Actis, E. (2017). La política exterior de Michel Temer, profundización de un ajuste ya iniciado. Revista Foreign Affairs Latinoamérica. Disponible en: [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/140609/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/140609/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Azzi D y Frenkel A (2021). Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? Revista Nueva Sociedad. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis/>
- Afionis, S., Stringer, L. C., Favretto, N., Tomei, J. & Buckeridge, M. S. (2016). Unpacking Brazil's Leadership in the Global Biofuels Arena: Brazilian Ethanol Diplomacy in Africa. Global Environmental Politics, Vol. 16, Issue 3, pp. 127-150. Disponible en: <https://direct.mit.edu/glep/article/16/3/127/14997/Unpacking-Brazil-s-Leadership-in-the-Glob al>
- Almeida Prado Sampaio, M. (2012). El caso de la producción de etanol en Brasil: ¿un ejemplo para los países de América Latina? Revista Colombiana de Geografía, Vol. 21, Núm. 1, pp. 147-161.
- Álvarez Maciel, C. (2009). Biocombustibles: desarrollo histórico-tecnológico, mercados actuales y comercio internacional. Revista Economía Informa, Núm. 359, pp. 63-89. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/359/04carlosalvarez.pdf>
- Baccarin, F. (2005). A desregulamentação e o desempenho do complexo sucroalcooleiro no Brasil. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. São Paulo. Disponible en: <https://pergamum.ufscar.br/acervo/76077>
- Benites Lázaro, L. & Forti Thomaz, L. (2021). A participação de stakeholders na formulação da política brasileira de biocombustíveis. Revista Ambiente e Sociedade, Vol. 24, pp. 2-23. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/mpybYYvv8PMkybTMBZGdBvQ/?lang=pt&format=pdf>
- Calcagno, D. (2020). Redes de producción de biocombustibles en estructuras contextuales domésticas y sistémicas. La inserción internacional de Brasil y Argentina en el área (2003-2015). Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, UNR, Rosario.
- Calvento, M. & Zuccarino, M. (2022). La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino. Revista Temas y Debates, Núm. 44, pp. 13-36. Disponible en: <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/594>
- Ceppi, N. & Pereyra Doval, G. (2020). Petrobras entre nacionalistas y liberales: del PT a Bolsonaro. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 15, Núm. 1, pp. 99-115. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/112703>
- Chiaraviglio, G. (2021). Política Exterior Brasileña: la autonomía y la aquiescencia en los gobiernos de Lula da Silva y Jair Bolsonaro. Disponible en: <https://www.ucsf.edu.ar/wp-content/uploads/2021/02/PEBrasilChiaraviglio.pdf>
- Desiderá Neto, W. A. (2014). As Mudanças no Sentido Estratégico do Mercosul para a Política Externa Brasileira: da Democratização (1985) à Crise. Revista Tempo Novo, Vol. 5, Núm. 1, pp. 153-169. Disponible en: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/140903\\_rtmv5\\_n1\\_port.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/140903_rtmv5_n1_port.pdf)
- Espíndola Melo Silva, L. (2021). A aposta energética do governo Lula: o etanol de cana de açúcar e suas perspectivas internacionais. Trabajo de finalización de curso. USP. Disponible en: <https://repositorio.unifesp.br/server/api/core/bitstreams/18213a5c-7327-4456-9d67-14fca6c48fb9/content>
- Frenkel, A. (2018). El mundo según Bolsonaro. La nueva política exterior de Brasil. Revista Nueva Sociedad. Opinión. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>

- Frenkel, A. (2019). Un «cruzado» en la Cancillería brasileña. Ernesto Araújo y la política exterior bolsonarista. Revista Nueva Sociedad. Opinión. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/araujo-brasil-derecha-cancilleria-bolsonaro/>
- Harvey, B. & Bharucha, Z. (2016). Political Orientations, State Regulation and Biofuels in the Context of the Food - Energy - Climate Change Trilemma. En: Monteiro Salles-Filho, S. et. al. (Eds). Global Bioethanol, Evolution, Risks, and Uncertainties, pp. 63-92. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/B9780128031414000034?via%3Dihub>
- Hirst, M., Soares de Lima, M. R. & Pinheiro, L. (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Revista Nueva Sociedad, pp. 22-41. Disponible en [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/p6-2\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf)
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. Revistas Académicas de la Universidad de Chile, Núm. 28, pp. 387-409. Disponible en: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15322/19627>
- Lechini, G. (2018). As relações com a África (2008-2015). E A política externa brasileira. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponible en: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181206\\_a\\_politica\\_externa\\_brasileira\\_cap16.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181206_a_politica_externa_brasileira_cap16.pdf)
- Moreira, C., Raus, D. & Gómez Leyton, J. C. (2008). La Nueva Política en América Latina. Rupturas y continuidades. Ediciones Trilce: Montevideo.
- Moreno Velador, O. H. & Silva Loyola, D. (2022). El progresismo en México: entre el neo-extractivismo y las reivindicaciones indígenas. Revista de Investigación de Ciencias Jurídicas, Núm. 53, pp. 96-120. Disponible en: <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelaua/article/view/2432>
- Natanson, J. (2018). Brasil: la nueva potencia de la derecha mutante. Nueva Sociedad. Opinión: Disponible en <https://nuso.org/articulo/brasil-la-nueva-potencia-de-la-derecha-mutante/>
- Pereyra Doval, G (2018). El triunfo de Jair M. Bolsonaro: Brasil entre el desencanto de la política y el futuro de la democracia. Revista: Cuadernos de Política Exterior Argentina. Disponible: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/104783>
- Pereyra Doval, G (2019). Giro a la Derecha y Política Exterior Brasileña en tiempos de Bolsonaro. Zooms sudamericanos : agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XXI. pp 56. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/127992>
- Pereyra Doval, G. & Ordoñez, E. (2020). De pivote a proxy. Revista Foreign Affairs. Disponible en: <https://dev-fal.itam.mx/de-pivote-a-proxy/>
- Pereyra Doval, G. & Ordoñez, E. (2022). Política Externa de Brasil: La anomalía bolsonarista y la necesaria reconstrucción de Lula da Silva. Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época), Núm. 136, pp. 103-107. Disponible en: <https://cupea.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/150/139>
- Pereyra Doval, G. (2013). La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño. Revista Temas y Debates, Núm. 25, pp. 109-125.
- Rodrigues de Carvalho, F. Barroza Mariano, J. (2009). La regulación de los biocombustibles en Brasil. En: Desarrollos regulatorios en Iberoamérica. ARIAE: Madrid, pp. 173-201. Disponible en <https://www.ariae.org/sites/default/files/2017-05/La%20regulaci%C3%B3n%20de%20los%20biocombustibles%20en%20Brasil%20.pdf>

- Rodrigues, I. & Accarini, J. C. (2009). Los biocombustibles y la seguridad alimentaria. Programa Brasileño de Biodiesel, pp. 159-181. Disponible en: <https://biodiesel.com.ar/2371/programa-brasileno-de-biodiesel>
- Russell, R. & Tokatlian, J. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Núm. 104, pp. 157-180. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/6957/695776922008.pdf>
- Salcedo-Albarán, E. & Garay-Salamanca, L. (2019). Súper-estructura de corrupción Lava Jato en Brasil y Perú. The Global Observatory of Transnational Criminal Networks. Working Paper Núm. 32. Vortex Foundation: Bogotá. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/334431635\\_Super-estructura\\_de\\_corrupcion\\_Lava\\_Jato\\_en\\_Brasil\\_y\\_Peru](https://www.researchgate.net/publication/334431635_Super-estructura_de_corrupcion_Lava_Jato_en_Brasil_y_Peru)
- Sombra Saraiva, J. F. (2010). The new Africa and Brazil in Lula 's era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 53, pp. 169-182.
- Stolte, C. (2014). La bioenergía en la política exterior de Brasil. SOCICT Open. Disponible en: <https://www.socictopen.socict.org/items/show/21277>
- Turcotte, S. (2008). La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias. Disponible. Foro Internacional, XLVIII, pp. 785-206.
- Vigevani, T. & Ramanzini, H. (2009). Brasil en el centro de la integración. Revista Nueva Sociedad, Núm. 219, pp. 76-96. Disponible en: [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3584\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3584_1.pdf)
- Vigevani, T. & Ramanzini, H. (2009). Mudanças da inserção brasileira na América Latina. Revista Lua Nova, Núm. 78, pp. 37-75.

## Leyes y Decretos

- Decreto Nº 10.084 (05/11/2019). Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10084.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10084.htm)
- Decreto Nº 11.141 (21/07/2022). Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Decreto/D11141.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11141.htm)
- Decreto Nº 6.961 (17/09/2009). Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6961.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6961.htm)
- Decreto Nº 9.888 (27/06/2019). Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9888.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9888.htm)
- Lei Nº 11.116 (18/05/2005). Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11116.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11116.htm)
- Lei Nº 13.576 (26/12/2017). Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm)
- RESOLUÇÃO CAMEX Nº 1 (18/10/2019). Disponible en: [https://www.infoconsult.com.br/legislacao/resolucao\\_camex/2019/r\\_camex\\_1\\_2019.htm?utm](https://www.infoconsult.com.br/legislacao/resolucao_camex/2019/r_camex_1_2019.htm?utm)

## Documentos de Organismos Gubernamentales y Organizaciones Internacionales

- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2011). Anuário Estatístico Brasileiro. Disponible en: [https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2011#Se\\_o\\_4](https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2011#Se_o_4)
- Bioeconomia.com (2019). Bolsonaro accede al pedido de Trump para aumentar la cuota de importación de etanol sin aranceles. Disponible en: <https://www.bioeconomia.info/2019/09/03/bolsonaro-accede-al-pedido-de-trump-para-aumentar-la-cuota-de-importacion-de-etanol-sin-aranceles/>
- CEPAL (2011). Biocombustibles líquidos para transporte en América Latina y el Caribe. Documento de proyecto. Disponible en: <https://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00279.pdf>
- Corporación Latinobarómetro (2024). Informe Latinobarómetro. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Frente Parlamentar Agropecuária (s/f). Disponible en: <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>
- Office the United States Trade Representatives (s/f). Disponible en: <https://ustr.gov/search?q=U.S.-Brazil+trade%3B+TRQ+system>
- Statista (2024). Precio medio del crudo fijado por la OPEP. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opep>
- Tribunal Superior Eleitoral (s/f). Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Disponible en: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/doadores-fornecedores/2022802018/2018/totalizador/individual>

## Artículos Periodísticos, Redes Sociales y Sitios webs de consulta

- Ámbito Financiero (13/10/2020). El real es la moneda con peor desempeño en 2020 (incluso por sobre el peso). Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/brasil/el-real-es-la-moneda-peor-desempeno-2020-incluso-el-peso-n5139796>
- Biodiesel Brasil (01/08/2022). As seis medidas do governo Bolsonaro que contrariam o setor de biocombustíveis. Disponible en: <https://www.biodieselbr.com/>
- Clarín (30/10/2018). Fuerte respaldo de Bolsonaro a la industria del etanol en Brasil. Disponible en: [https://www.clarin.com/rural/fuerte-respaldo-bolsonaro-industria-etanol-brasil\\_0\\_8a1OR-eG6.html?srsId=AfmBOoohiU5lJrut6dhHla75\\_qcfSgRY7kvttHsVF2ViQ281HBogQB60](https://www.clarin.com/rural/fuerte-respaldo-bolsonaro-industria-etanol-brasil_0_8a1OR-eG6.html?srsId=AfmBOoohiU5lJrut6dhHla75_qcfSgRY7kvttHsVF2ViQ281HBogQB60)
- Diario Perfil (06/09/2018). Las frases más cuestionadas de Jair Bolsonaro incluyen racismo, homofobia y más. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/internacional/racismo-homofobia-misoginia-dictadura-y-armas-las-aberrantes-frases-de-jair-bolsonaro.phtml>

- Diario Perfil (06/09/2022). Los empresarios brasileños siguen fieles a Jair Bolsonaro. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/internacional/los-empresarios-brasilenos-siguen-fieles-a-jair-bolsonaro.phtml?utm>
- EIA US Energy Information Administration. Disponible en: [https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=35972&utm\\_source=chatgpt.com](https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=35972&utm_source=chatgpt.com)
- Exchange-Rates.org Disponible en: <https://www.exchange-rates.org/>
- Infobae (07/10/2018). Elecciones en Brasil: los candidatos que quedaron fuera y tendrán un rol clave en la segunda vuelta. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/10/07/quienes-son-los-nueve-candidatos-que-corren-de-atras-en-brasil-pero-cuyo-apoyo-sera-vital-en-un-ballotage/>
- Infobae (15/09/2020). Producción mundial de etanol no se recuperará de la pandemia hasta 2022: Consejo Granos EEUU. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/09/15/produccion-mundial-de-etanol-no-se-recuperara-de-la-pandemia-hasta-2022-consejo-granos-eeuu/>
- Infobae (22/03/2022). El Gobierno de Brasil suspende los impuestos para importar etanol y seis alimentos. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2022/03/22/el-gobierno-de-brasil-suspende-los-impuestos-para-importar-etanol-y-seis-alimentos/>
- Infobae (28/04/2023). Brasil estudia subir al 30% el contenido de etanol en la gasolina. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2023/04/28/actualiza-1-brasil-estudia-subir-al-30-el-contenido-de-etanol-en-la-gasolina/>
- Infobae (31/10/2018). Jair Bolsonaro confirmó al astronauta Marcos Pontes como ministro de Ciencia y Tecnología de su Gobierno. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/10/31/jair-bolsonaro-confirmando-al-astronauta-marcos-pontes-como-ministro-de-ciencia-y-tecnologia-de-su-gobierno/>
- Observatorio de Complejidad Económica (OEC). Disponible en: <https://oec.world/es>
- Poder 360 (13/09/2021). Disponible en: <https://www.poder360.com.br/brasil/industria-critica-reducao-do-biodiesel-aprovada-por-bolsonaro-retrocesso/>
- Trading Economics. Disponible en: <https://es.tradingeconomics.com/brazil/gasoline-prices>