



Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Relações Internacionais – IREL

A Política Externa do Etanol:

Estratégias do Estado Logístico para Inserção Internacional dos
Biocombustíveis Brasileiros

Danilo Vergani Machado

Brasília, 2014

A Política Externa do Etanol:

Estratégias do Estado Logístico para Inserção Internacional dos
Biocombustíveis Brasileiros

Danilo Vergani Machado

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), como requisito para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Área de concentração:

História das Relações Internacionais

Orientador:

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva

Brasília, 2014

A Política Externa do Etanol:

**Estratégias do Estado Logístico para Inserção Internacional dos
Biocombustíveis Brasileiros**

Danilo Vergani Machado

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), em 07 de março de 2014, como requisito para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Comissão Examinadora

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva (Orientador - IREL/UnB)

Prof. Dr. Amado Luiz Cervo (IREL/UnB)

Prof. Dr. Antônio José Barbosa (História/UnB)

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa (USP)

Prof. Dr. Eiiti Sato (IREL/UnB)

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa (IREL/UnB)

Brasília, 2014

DEDICATÓRIA

*Ao nonno Paschoal Vergani (in
memoriam), que embalava meus sonos
enquanto sonhava, um dia, poder
estudar seu neto.*

AGRADECIMENTOS

Ao professor titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, José Flávio Sombra Saraiva, pela sincera amizade construída e por toda paciência, honestidade e respeito à liberdade de pensar no processo de orientação dessa tese.

Ao professor emérito, Amado Luiz Cervo, cuja contribuição teórica para o campo de estudos da história das relações internacionais do Brasil foi fundamental na construção dos argumentos que fundamentaram a presente tese.

Aos professores Eiiti Sato e Antônio Carlos Lessa pelo estímulo, amizade e dedicação ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, por fazerem do curso de Relações Internacionais uma referência. Estendo o agradecimento a todos os professores do programa que tive a honra de conhecer e conviver.

Também agradeço à Odalva e ao Anderson, da Secretaria de Pós-Graduação do IREL, grandes amigos desde meu primeiro dia como aluno da UnB e à CAPES, por auxiliar e tornar viável grande parte desse percurso. Aos amigos que fiz, nos mais de quatro anos de moradia estudantil na Colina, em especial ao Rubens e Marcelo.

À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, especialmente à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, pela carinhosa recepção em uma nova e empolgante jornada e por compreender as dificuldades nos momentos finais da elaboração dessa tese.

Agradeço às famílias Fracaro e Camargo, pelo carinho, apoio e estímulo constante, sobretudo, pela compreensão dos sacrifícios e ausências que a dedicação ao trabalho para construção dessa tese exigiu. Agradeço imensamente à família Serikawa, que me acolheu como filho há mais de uma década. À Célia e Adelino (*in memoriam*) um beijo carinhoso. Ao Leonardo Serikawa, meu irmão, sempre presente, meu mais fraterno abraço.

Por fim, com o mais profundo amor, agradeço à minha família, Geraldo, Martha, Vanessa e Alessandra, por todo carinho e compreensão nessa caminhada. Se cheguei até esse ponto, foi por vocês!

SIGLAS E ABREVIACÕES

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica

ANFAVEA – Associação Nacionais dos Fabricantes de Veículos Automotores

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

APEX – Agência de Promoção de Exportações

APP – Áreas de Preservação Permanente

Bacen – Banco Central do Brasil

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BP – British Petroleum

BRICs – Brasil, Rússia, Índia e China

CARICOM – Comunidade do Caribe

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CENBIO – Centro Nacional de Referência em Biomassa

CIA – Agência Central de Inteligência

CIAD – Conferência Internacional de Intelectuais da África e da Diáspora

CIDE – Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico

CIMA – Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COP – Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas

COPERSUCAR – Cooperativa de Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DE – Departamento de Energia do Itamaraty

DEM – Divisão de Energia e Recursos Minerais

DEPLA – Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior

DREN – Divisão de Recursos Energéticos Não renováveis

DRN – Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias

EPE – Empresa de Pesquisa Energética

FAO – Fundo das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOCEM – Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

GBEP – Global Bioenergy Partnership

GNL – Gás Natural Liquefeito

IAA – Instituto do Açúcar e do Álcool

IBAS – Fórum Índia, Brasil e África do Sul

IBD – Investimento Brasileiro Direto no Exterior

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade do Brasil

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IRENA – Agência Internacional de Energias Renováveis

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MME – Ministérios de Minas e Energia

MoU – Memorandum of Understanding

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OI – Organismo Internacional

OLADE – Organização Latino-Americana de Energia

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

Proálcool – Programa Nacional do Álcool

PROINFA – Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica

RECOPE – Refinadora Costarricense de Petróleo

RISE – Regulamento Interno da Secretaria de Estado

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

UE – União Europeia

UEMOA – União Econômica e Monetária do Oeste Africano

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

UNDESA – Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas

UNDP – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNEP – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

Unesco – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

Unesp – Universidade Estadual Paulista

UNICA – União da Indústria da Cana-de-Açúcar

UNIDO – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

URV – Unidade Real de Valor

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: A FRONTEIRA AGRÍCOLA DA CANA-DE-AÇÚCAR.....	80
---	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: NÚMEROS DA ECONOMIA BRASILEIRA 1990-1999.....	51
TABELA 2: NÚMEROS DA ECONOMIA BRASILEIRA 2000-2010.....	55
TABELA 3: INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL (IED) E INVESTIMENTO BRASILEIRO DIRETO NO EXTERIOR (IBD).....	56
TABELA 4: EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE ETANOL.....	93
TABELA 5: MATÉRIA-PRIMA DESTINADA AO ETANOL E AÇÚCAR.....	100

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: VENDAS DE CARROS NO BRASIL.....	71
GRÁFICO 2: MOAGEM DE CANA-DE-AÇÚCAR.....	76
GRÁFICO 3: PRODUÇÃO DE ETANOL E AÇÚCAR NO BRASIL 1990-2010.....	78
GRÁFICO 4: DISPONIBILIDADE DE TERRAS PARA A AGRICULTURA (MILHÕES DE HECTARES).....	82
GRÁFICO 5: PRODUÇÃO MUNDIAL DE ETANOL (BILHÕES DE LITROS).....	90
GRÁFICO 6: PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE AÇÚCAR	99
GRÁFICO 7: VENDAS DE ETANOL HIDRATADO.....	101
GRÁFICO 8: PREÇO MÉDIO DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL (R\$/LITRO).....	103
GRÁFICO 9: RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO NO BRASIL EM BILHÕES DE BARRIS.....	104
GRÁFICO 10: PREÇOS MÉDIOS NO MERCADO <i>SPOT</i> DE PETRÓLEO (US\$/BARRIL).....	105
GRÁFICO 11: EXPORTAÇÕES DE ETANOL BRASILEIRO PRINCIPAIS PAÍSES (US\$ MILHÕES).....	247

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-ARGENTINA.....	159
QUADRO 2: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-URUGUAI.....	164
QUADRO 3: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-PARAGUAI.....	166
QUADRO 4: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-BOLÍVIA.....	169
QUADRO 5: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-VENEZUELA.....	171
QUADRO 6: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL.....	174
QUADRO 7: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E AMÉRICA CENTRAL E CARIBE....	184
QUADRO 8: MATRIZ ENERGÉTICA DE PAÍSES DA AMÉRICA CENTRAL E CARIBE.....	186
QUADRO 9: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E PAÍSES AFRICANOS.....	208
QUADRO 10: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E PAÍSES EUROPEUS.....	216
QUADRO 11: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E PAÍSES ASIÁTICOS.....	229

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1 – ENERGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL SOB A ÓTICA DO ESTADO LOGÍSTICO BRASILEIRO.....	24
INTRODUÇÃO.....	24
1.1 A ENERGIA COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	25
1.2 EMPRESAS DO PETRÓLEO: NOVOS ATORES NO SISTEMA INTERNACIONAL.....	29
1.3 DIMENSÕES DO TEMA ENERGÉTICO: SEGURANÇA, DIPLOMACIA E ENERGIA COMO INSTRUMENTO DE PODER.....	33
1.4 A MUDANÇA DOS RUMOS E AS BASES PARA UM NOVO PARADIGMA	39
1.4.1 A CRISE ENERGÉTICA E A EXPERIÊNCIA DO PROÁLCOOL NO REGIME AUTORITÁRIO.....	40
1.4.2 O CONTEXTO ECONÔMICO BRASILEIRO ENTRE AS DÉCADAS DE 1990 E 2000.....	48
1.4.3 A NECESSIDADE DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA	53
1.4.4 UMA DÉCADA DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO.....	54
1.5 A NOVA ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL E O PARADIGMA LOGÍSTICO	59
CAPÍTULO 2 - O DESEMPENHO DO ETANOL NO BRASIL 2003-2010.....	74
INTRODUÇÃO.....	74
2.1 O ETANOL NO MERCADO BRASILEIRO.	75
2.1.1 RETOMADA DA PRODUÇÃO.....	75
2.1.2 OS CAMINHOS DO ETANOL NO BRASIL	80
2.1.3 REGULAMENTAÇÃO PARA O ETANOL	84
2.2 O ETANOL BRASILEIRO E SEUS PRINCIPAIS DESTINOS NO COMÉRCIO EXTERIOR.....	90
2.2.1 BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA DO ETANOL	92
2.2.2 ALGUMAS RAZÕES PARA O DESEMPENHO APRESENTADO PELO ETANOL NO MERCADO INTERNACIONAL.....	95
2.2.3 INFLUENCIA NOS PREÇOS DO ETANOL E SEUS MERCADOS CONCORRENTES	98
2.3 AS PRINCIPAIS CRÍTICAS À INDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA E AO ETANOL	106

2.3.1 MEIO AMBIENTE E CANA-DE-AÇÚCAR	107
2.3.2 AS CONDIÇÕES DOS TRABALHADORES NAS LAVOURAS DE CANA-DE-AÇÚCAR	109
2.3.3 DESMATAMENTOS E IMPACTOS NA PRODUÇÃO MUNDIAL DE ALIMENTOS	112
CAPÍTULO 3 - O TEMA ENERGÉTICO NO ITAMARATY E A ESTRATÉGIA MULTILATERAL PARA O ETANOL	117
INTRODUÇÃO	117
3.1 O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E SUA ESTRUTURA BUROCRÁTICA PARA A TEMÁTICA ENERGÉTICA	119
3.2 UM NOVO MOMENTO PARA O ITAMARATY NA ÁREA ENERGÉTICA	122
3.3 A DIVISÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS NOVOS E RENOVÁVEIS: UMA QUESTÃO ESTRATÉGICA	127
3.4 A INSERÇÃO INTERNACIONAL VIA O MULTILATERALISMO	128
CAPÍTULO 4 – A ESTRATÉGIA BILATERAL BRASILEIRA PARA O ETANOL	156
INTRODUÇÃO	156
4.1 AMÉRICA DO SUL	158
4.2 AMÉRICA CENTRAL E CARIBE	183
4.3 AMÉRICA DO NORTE	195
4.4 ÁFRICA	207
4.5 EUROPA	215
4.6 ÁSIA	228
CONCLUSÃO	237
BIBLIOGRAFIA	250

RESUMO

O aumento da demanda internacional por fontes renováveis, limpas e seguras de energia, tendo em vista a escassez do petróleo e os impactos ambientais decorrentes de sua ampla influência na matriz energética dos países, abriu novas perspectivas para a ação externa brasileira. Com a inauguração da quarta fase do álcool combustível, agora denominado “etanol”, no início do século XXI, o Brasil consolidou uma política doméstica e construiu uma política externa para o etanol. A partir dessa realidade, a presente tese explora a forma como o Estado brasileiro articulou os interesses do setor sucroenergético no âmbito internacional e observa o diálogo entre governo e sociedade civil. Para tanto, a pesquisa utilizou-se de algumas dimensões teóricas que envolvem a temática energética nas relações internacionais: diplomacia, segurança e energia como instrumento de poder. Aliado a esses conceitos, o paradigma do Estado logístico auxiliou a compreensão dos limites explicativos de tais dimensões e na percepção dos objetivos e estratégias do Estado para projetar o etanol brasileiro como uma opção eficiente de diversificação para os recursos energéticos globais. A análise sobre fontes primárias do Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores, criado em 2006, permitiu a identificação dos elementos que compuseram a mobilização brasileira para a estruturação de um mercado internacional para os biocombustíveis com base na transformação do etanol em commodity, no aumento das exportações brasileiras de bioenergia e na transferência de tecnologias para produção de biocombustíveis no âmbito da cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, a tese aponta para a continuidade do processo de inserção internacional, desempenho modesto para a ampliação das exportações de etanol e para a consolidação dos biocombustíveis no mercado doméstico.

Palavras-chaves: Política externa. Etanol. Biocombustíveis. Estado logístico. Inserção internacional. Governo Lula. Fontes renováveis de energia. Estratégias multilateral e bilateral. Relações internacionais do Brasil.

ABSTRACT

The rising international demand on clean, safe and renewable sources of energy, due to the lack of petroleum and the environmental impacts coming from its wide influence on energetic matrix, opened new perspectives to Brazil. In this context, at the beginning of XXI century, the fourth stage of alcohol began, now denominated as 'ethanol', when Brazil consolidated its domestic policy and a foreign policy built for ethanol. Based on this scope, this thesis explores the manner as the Brazilian State articulated the interests of sugarcane sector at the international context, and noted the dialogue between government and civil society. To reach it, this research applied some theoretical dimensions, which involve the energetic approach on the international affairs: diplomacy, security and energy as an instrument of power. Combined with these concepts, the Logistical State paradigm assisted to the understanding the intelligible limits of such dimensions and to the perception of State's objectives and strategies to promote the Brazilian ethanol as an efficient alternative for the diversification of global energetic sources. The analysis based on primary sources of the Department of Energy of the Ministry of International Affairs, created by 2006, allowed to identify the elements which took part on the Brazilian mobilization for building a new international market for biofuels, based on the transformation of ethanol into commodity, on the rising of Brazilian exports of bioenergy and on the transfer of technologies to the production of biofuels through the South-South Cooperation. Therefore, this thesis focuses on the continuity of international insertion process, modest performance on extending the ethanol exports, and the consolidation of the biofuels market in Brazil.

Keywords: Foreign Affairs, Ethanol, Biofuels, Logistical State, International Insertion, Lula's Government, Renewable energy sources, Multilateral and Bilateral Strategies, International Affairs of Brazil.

RESUMEN

El aumento de la demanda internacional por fuentes renovables, limpias y seguras de energía, teniendo en vista la escasez del petróleo y los impactos ambientales decurrentes de su gran influencia en la matriz energética, abrirán nuevas perspectivas al Brasil. En ese contexto, con el inicio del siglo XXI se inauguró la cuarta fase del alcohol combustible en el país, ahora denominado etanol, se consolidó una política interna e externa para el etanol. A partir de esa realidad, la presente tese explora la forma como el Estado brasileño concertó los intereses del sector sucro energético en el ámbito internacional y observa el diálogo entre gobierno y sociedad civil. Para tanto, la investigación utilizó algunas dimensiones teóricas que envuelven la temática energética en las relaciones internacionales: diplomacia, seguridad y energía como instrumento de poder. Aliado a estos conceptos, el paradigma del Estado logístico ayudó para el entendimiento de los límites explicativos de tales dimensiones y en la percepción de los objetivos y estrategias del Estado para proyectar el etanol brasileño como una opción eficiente de diversificación para los recursos energéticos globales. El análisis exhaustivo sobre fuentes primarias del Departamento de Energía en el Ministerio de las Relaciones Exteriores, creado en 2006, permitió la identificación de los elementos que compusieron la movilización brasileña para estructuración de un mercado internacional para los biocombustibles, con base en la transformación del etanol en commodity, en el aumento de las exportaciones brasileñas de bioenergía y en la transferencia de tecnologías para producción de biocombustibles en el ámbito da cooperación Sur-Sur. De esa forma, la tese apunta para la continuidad del proceso de inserción internacional, el desempeño modesto para la ampliación de las exportaciones de etanol y para la consolidación de los biocombustibles en el mercado interno.

Palabras-claves: Política externa. Etanol. Biocombustibles. Estado logístico. Inserción internacional. Gobierno Lula. Fuentes renovables de energía. Estrategias multilateral y bilateral. Relaciones internacionales de Brasil.

INTRODUÇÃO

A construção de uma política externa para os biocombustíveis no início do século XXI ilustrou, além de um momento especial para os recursos energéticos renováveis no sistema internacional, uma nova fase para o etanol no mercado doméstico brasileiro. Com a possibilidade de transição para um paradigma energético global menos dependente do petróleo e de seus derivados, o Brasil percebeu a oportunidade de apresentar ao mundo sua experiência acumulada ao longo de quase 40 anos na utilização do álcool como combustível alternativo à gasolina e, dessa forma, projetar-se como um importante ator na definição das regras para um mercado internacional de energias limpas e renováveis.

A história mostra que países que detêm a dianteira no processo de migração da matriz energética dispõem de uma importante vantagem comparativa. A Inglaterra era o país melhor situado quando o carvão passou a ser o principal componente na matriz energética mundial. Os EUA tiveram posição de liderança na transição para o petróleo¹.

Embora o álcool tenha sido utilizado no Brasil como combustível ainda na década de 1920, e sua mistura à gasolina em 5% se tornado compulsória em 1931 e obrigatória em 1938, pelo contexto da Segunda Guerra Mundial, foi apenas a partir das duas crises do petróleo ocorridas anos 1970 que o etanol se consolidou no mercado brasileiro como opção energética, frente ao vertiginoso aumento dos preços internacionais do petróleo, quando o país possuía uma dependência de aproximadamente 80% de importações do óleo consumido. O Proálcool e o processo decisório para estabelecimento do programa, objeto da tese de Maria Helena de Castro Santos², demonstrou o papel fundamental do Estado como principal agente indutor do desenvolvimento tecnológico

¹ SIMÕES, Antônio José Ferreira. Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/NovaDelhi/pt-br/file/Biocombustiveis_02-experienciabrasileira.pdf>. Acesso em 12/10/2013.

² SANTOS, Maria Helena de Castro. Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool. Editora Notrya, Rio de Janeiro, 1993.

para adaptação dos motores e da garantia do abastecimento de álcool combustível no mercado nacional. O Proálcool atingiu seu auge entre os anos de 1979 e 1989, com destaque para 1984, ano em que as vendas de carros movidos exclusivamente a álcool hidratado representaram 95% do total das vendas de automóveis. Segundo a autora, a visita do Presidente Geisel ao Centro Tecnológico da Aeronáutica – responsável em grande medida pelo desenvolvimento de pesquisas que viabilizaram a adaptação dos motores ao álcool combustível –, em 1975, foi fundamental para o sucesso do Programa Nacional do Álcool. Nesse caso, vale a pena ressaltar que o país atravessava um período de regimes militares autoritários, o que gerava consequências imediatas para a forma que as decisões eram tomadas e o tipo de diálogo que era estabelecido entre governo e sociedade civil.

Conforme indica, a atuação do Presidente da República significa uma interferência profunda nas ‘situações de barganha’ que se apresentam. As preferências do Presidente tomam imediata precedência sobre todas as dos demais atores. Em linguagem simbólica, a intensidade do ‘vetor força-política’ representativo do ator Presidente da República é maior do que de qualquer outro ator. Quando ele decide interferir, a ‘resultante’ das forças em jogo tem sempre a direção de suas preferências de política³.

Posteriormente, o final dos incentivos governamentais para o setor, a redução dos preços internacionais do barril do petróleo, o aumento do valor do açúcar no mercado exterior, os problemas tecnológicos com os motores e a crise de desabastecimento do álcool, desestimularam a utilização desse combustível no país. No entanto, a partir dos primeiros anos do século XXI o álcool voltaria a exercer importante papel na matriz energética nacional. Assim como ocorreu na década de 1970, a atuação pessoal do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seus dois mandatos (2003-2010) foi importante para a transformação do etanol em recurso estratégico e a inclusão dos biocombustíveis como tema prioritário da agenda internacional brasileira. Todavia, o que ficou conhecido como a quarta fase do etanol no Brasil apresentou uma relevante diferença, quando comparado ao desenvolvimento do Proálcool, pois a participação dos setores produtivos vinculados à área de bioenergia, empresas de tecnologia para componentes de veículos automotores, montadoras, usinas e centros de ciência e inovações tecnológicas impulsionaram, a partir da base social, as ações do governo para consolidar o etanol como

³ SANTOS, Maria Helena de Castro. *Op. cit.* p. 34.

uma opção no mercado doméstico e atuar como intermediário dos interesses desses segmentos no âmbito internacional.

A partir desse contexto, a presente tese utilizou as ferramentas conceituais e teóricas encontradas no campo de estudos das relações internacionais, para avançar na compreensão das causas, processos e movimentos que culminaram, inclusive com o engajamento pessoal do Presidente Lula por meio de uma diplomacia presidencial, na utilização do aparato diplomático brasileiro para criação de uma política externa para os biocombustíveis e para o apoio ao processo de inserção internacional do etanol brasileiro nos fluxos de comércio exterior.

Para tanto, foi utilizado os recursos do método histórico aplicados às relações internacionais por meio da preocupação com os elementos capazes de fornecer a base empírica, como as fontes primárias analisadas no Centro de Documentação do Itamaraty, além de estabelecer um diálogo metodológico com as ferramentas encontradas na área da política internacional por meio dos autores clássicos e contemporâneos que contribuem com o conhecimento teórico nas relações internacionais. Como recomenda Saraiva, “Uma boa dose de cosmopolitismo epistemológico e uma certa abertura de horizontes intelectuais se farão necessárias ao escrutínio dos novos tempos”⁴.

Dessa forma, o raciocínio indutivo seguiu o rigor histórico e a apresentação narrativa, que foi utilizada como amálgama para a organização, de forma coerente, dos conceitos, dados empíricos e resultados obtidos. Nesse caso, Gaddis ressalta a importância, aos interessados em realizar pesquisas sobre os temas em relações internacionais, de se fazer uso do método narrativo em virtude deste possibilitar uma forma eclética, interdisciplinar e imaginativa para produção e organização do conhecimento⁵.

Nesse sentido, a estrutura central da tese encontra-se dividida em quadro capítulos. No primeiro, o objetivo foi apresentar a importância do tema energético para as relações internacionais e seu caráter estratégico para a agenda internacional dos países no século XXI. A partir da relação entre poder e energia, explorou-se a forma como a descoberta de novos padrões energéticos gerou vantagens comparativas aos países e aumentou a capacidade desses de influenciar na construção da ordem internacional. Com

⁴ SARAIVA, José F. S. *In*: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (org.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 2006, p.86.

⁵ GADDIS, John Lewis. *History, Science, and the Study of International Relations*, *in*: N. Woods (org.), *Explaining International Relations Since 1945*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 45.

o petróleo, novos atores passaram a fazer parte do sistema internacional e utilizar a dependência dos países às importações de suas reservas como instrumento de poder. Nesse caso, três dimensões sobre o tema energético são apresentadas e discutidas: a dimensão da segurança energética, que envolve elementos de disponibilidade de oferta de recursos energéticos, estabilidade no fornecimento, confiança no suprimento, acessibilidade e manutenção de preços estáveis, além do caráter da sustentabilidade da produção e consumo. Em seguida, observa-se a dimensão da diplomacia energética como instrumento de política externa para criação de canais de acesso aos recursos energéticos. A terceira dimensão seria a utilização de tais recursos como instrumento de poder ou *energy statecraft*, para aqueles países que possuem abundância de recursos e conseguem condicionar a vontade dos outros atores do sistema internacional.

O capítulo também utiliza os conceitos presentes no paradigma do Estado logístico, desenvolvido por Cervo, para ampliar a compreensão da quarta fase do etanol no Brasil tendo em vista as causas profundas e interesses que levaram à consolidação dos biocombustíveis na matriz energética do país, bem como os objetivos para a formulação de uma política externa do etanol.

Nesse caso, Cervo observa a postura do cientista diante do objeto estudado. Para o autor, as teorias comportam em sua gênese valores e interesses específicos, o que denota fragilidade na pretensão ao domínio da verdade e de sua universalidade. O caráter nocivo para a construção do conhecimento, rigorosamente científico, tende a surgir a partir do momento em que é agregado o componente normativo, utilizando a teoria com o fim de realizar os interesses de um determinado grupo ou sociedade, comprometendo assim, a objetividade. Por isso, aconselha o trabalho com forte embasamento histórico e que, no campo das relações internacionais, a análise factual seja sustentada por conceitos, em oposição ao vínculo rígido a uma teoria específica, carregada de valores e interesses particulares. A intenção é estabelecer o diálogo entre as parcelas da realidade que os conceitos comportam e não confrontá-los, sob a pena de exclusão, em nome da busca por uma verdade universal⁶.

Toda teoria carrega valores e interesses, sempre derivados de seu núcleo formulador. Países ou grupos de países que não desenvolvem suas teorias de relações internacionais estão inclinados a incorporar valores alheios à sua cultura e a sobrepor a seus próprios os interesses de

⁶ CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. Editora Saraiva: São Paulo, 2008, p. 214.

terceiros. Não há teoria que realiza os desejos de todos os povos, como não há teoria de alcance explicativo universal, por mais que os globalistas insistam sobre esse argumento⁷.

Dessa forma, o primeiro capítulo busca apresentar e discutir a evolução do paradigma do Estado logístico a partir da experiência anterior na década de 1990 e extrair seus principais conceitos e características para realizar análise sobre período entre os anos de 2003 a 2010, marco temporal que compreende os dois mandatos do Presidente Lula. Todavia, apesar de priorizar os eventos que ocorreram no período indicado, as análises não se limitam a esse recorte temporal, mas transitam com liberdade entre os momentos que apresentaram variáveis relevantes para a compreensão do objeto estudado.

O segundo capítulo observa e apresenta as características do setor sucroenergético brasileiro e o potencial do etanol no país. A partir da retomada da comercialização dos carros equipados com motores *flexfuel* em 2003, o mercado brasileiro para os biocombustíveis, sobretudo o etanol, que transitou da classificação como produto agrícola para bem energético, passou a demonstrar uma nova realidade com aumento constante e significativo da produção e do consumo. Apesar das várias críticas que o setor recebeu ao longo da última década, sobretudo em relação aos impactos sociais, ambientais, trabalhistas e como uma grande ameaça para os preços internacionais dos alimentos (pelo temor em relação à possibilidade de expansão da cana-de-açúcar para áreas destinadas ao cultivo de alimentos para atender a crescente demanda doméstica e internacional), o governo brasileiro continuou ressaltando o potencial de expansão dos setores produtivos dos biocombustíveis, inclusive para atender o mercado internacional, sem a necessidade de promover invasão sobre outras culturas ou provocar um movimento de avanço dos desmatamentos sobre os principais biomas nacionais (cerrado e amazônico). O capítulo ainda realiza um mapeamento sobre os principais fluxos de comércio para o etanol brasileiro no mercado internacional e as principais variáveis que afetam o preço do produto, sobretudo os valores internacionais do açúcar e do barril de petróleo que influenciam, de forma quase imediata, o preço do etanol para o consumidor brasileiro. Ainda realiza um levantamento sobre a regulamentação do setor e da importância do estabelecimento obrigatório de adição de etanol anidro à gasolina em até 25%, estratégia que garantiu um mercado estável para as usinas e que, aliado aos créditos e isenções fiscais disponibilizados pelo governo, estimularam o crescimento do setor.

⁷ CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. Editora Saraiva: São Paulo, 2008, p.215.

Por fim, os terceiro e quarto capítulos são frutos das pesquisas realizadas por meio da análise de fontes primárias nos arquivos do Itamaraty e no Centro de Documentações Diplomáticas vinculadas à temática energética. O esforço para gerar maior rigor empírico na presente tese resultou na avaliação de mais de 3.000 páginas de documentos oficiais do governo brasileiro, que apresentaram o trabalho realizado pelo Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores do Brasil – referente aos anos de 2006 a 2008, que correspondem ao período inicial da atuação do órgão.

Nesse caso, o principal intuito de buscar acesso à documentação produzida pelo órgão foi analisar e encontrar os conceitos, objetivos e padrões utilizados pelo aparato diplomático brasileiro para a construção e operacionalização de uma política externa voltada para o processo de inserção internacional dos biocombustíveis brasileiros, com atenção especial para o etanol. Dessa forma, o terceiro capítulo realiza um levantamento sobre a estrutura burocrática do Itamaraty estabelecida para tratar da temática energética e sobre o significado e importância da criação, em 2006, do Departamento de Energia, um reflexo do novo protagonismo da bioenergia para a agenda política e econômica nacional. Também se avaliou a estratégia multilateral como mecanismo de articulação e projeção dos interesses brasileiros nos principais ambientes de diálogo do sistema internacional para as fontes renováveis de energia. Para a estratégia bilateral, principal e mais incisivo instrumento da política externa brasileira, o quarto capítulo realizou exame dos memorandos, telegramas e acordos estabelecidos entre o Brasil e seus parceiros na agenda internacional de biocombustíveis com objetivo de detectar os movimento de articulação e a concretização dos esforços traduzidos pela balança comercial. Apesar de bastante descritivo, esses capítulos buscam cumprir a vocação histórica da tese ao apresentar o trabalho desenvolvido pelo Itamaraty nos primeiros anos de atuação do DE e servir de base para futuros estudos que possam explorar a temática energética ou as relações multilaterais e bilaterais do Brasil no período 2003-2010, já que as fontes encontravam-se quase em estado original, por ainda não terem passado pelo processo de catalogação e arquivamento, o que revelou grande dispersão e dificuldade para obter acesso, já que estavam apenas reunidas em suas caixas e pastas utilizadas no cotidiano dos escritórios, ou seja, como se encontravam no DE, divididas por temas, regiões ou países.

CAPÍTULO 1 - ENERGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL SOB A ÓTICA DO ESTADO LOGÍSTICO BRASILEIRO

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem o objetivo central de apresentar a energia como um recurso estratégico incorporado à agenda de segurança dos Estados e utilizado como ferramenta de política externa para realização de interesses nacionais. Nesse sentido, observam-se, do ponto de vista teórico e historiográfico, os elementos que podem fornecer inteligibilidade à recente utilização da diplomacia do etanol como estratégia de inserção internacional do Brasil.

A partir dessa percepção, torna-se interessante perceber a crescente relevância dos biocombustíveis em âmbito internacional com base em dois principais aspectos: como opção para promoção de diversificação energética e pelas vantagens dos biocombustíveis na redução dos impactos ambientais decorrentes da ampla utilização de hidrocarbonetos. Inserido nesse contexto, o etanol brasileiro, que já era uma opção de combustível no setor de transportes, assumiu, a partir do início do século XXI, nova relevância para o mercado doméstico e para a estratégia de inserção internacional do país, o que configurou uma nova fase para o setor de energias renováveis no Brasil.

Não por acaso, mudanças no paradigma energético precederam períodos de grandes transformações socioeconômicas. Eric J. Hobsbawm argumenta que, após a aventura de dominar a agricultura e inventar as cidades, a Revolução Industrial (1780-1840) foi o evento que mais impactou a humanidade, tendo como símbolos, além dos teares mecânicos, as ferrovias, que começavam a mudar não apenas a paisagem, mas a própria dinâmica do desenvolvimento das cidades, do comércio e das relações sociais, incorporando o interior dos continentes à estrutura econômica e política das regiões litorâneas. Naquele momento, o carvão supriu as necessidades energéticas que as novas máquinas demandavam e, junto ao ferro, tornou-se elemento estratégico para consolidação

dos processos de industrialização e para definição de qual posição os países poderiam ocupar no sistema internacional⁸.

Nesse contexto, a decisão britânica, liderada pelo Primeiro Lorde do Almirantado Winston Churchill em 1912, de converter a esquadra de seu país movida a carvão para navios que utilizavam óleo diesel, tornou-se marco histórico no que tange à relevância estratégica de recursos energéticos e ampliou o espaço que o tema ocupava na agenda política e econômica dos Estados. Com isso, a capacidade de produção ou o acesso aos recursos energéticos passariam a exercer grande pressão para as relações econômicas e políticas entre os países no sistema internacional, caracterizando a base de vários conflitos que, não raro, culminaram em guerras ou em alianças, muitas das quais, contraditórias do ponto de vista cultural e político, mas fortemente alicerçadas sobre os interesses energéticos, sobretudo o petróleo.

1.1 A ENERGIA COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rússia e Estados Unidos, os dois países que disputariam a hegemonia mundial e que mudariam a noção de poder e potência a partir de meados do século XX, foram os pioneiros na exploração do petróleo. O primeiro havia iniciado a produção, de forma manual, em 1829, na região de Baku, e o segundo, a partir de 1859, quando Edwin L. Drake perfurou o primeiro poço de petróleo norte-americano em Titusville, Pensilvânia e deu início à moderna indústria do petróleo⁹.

A própria noção de poder passaria a incluir o componente “recursos energéticos” para a caracterização de uma potência internacional a partir da rápida ascensão do petróleo como a principal matriz de energia para os transportes em todo o mundo. Edward H. Carr, em seu visionário *Vinte Anos de Crise*, discute a noção de poder na política internacional a partir do contexto da Primeira Grande Guerra e dos eventos que

⁸ HOBBSAWN, Eric J. A Era das revoluções 1789-1848. Editora Paz e Terra, 24ª edição, São Paulo, 2009, p. 72.

⁹ SIMÕES, Antônio José Ferreira. Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/NovaDelhi/pt-br/file/Biocombustiveis_02-experienciabrasileira.pdf>. Acesso em 12/10/2013.

levaram à eclosão da Segunda Guerra Mundial¹⁰. Na visão do autor, o poder político exercido no âmbito internacional deveria ser observado a partir de três categorias (poder militar, poder econômico e poder sobre a opinião) que estão profundamente interligadas e que, na realidade, seriam elementos indissociáveis para compreender a estrutura e os recursos de poder de um determinado ator. Embora a proposta não seja apresentar o conceito de poder para as relações internacionais, tampouco o desenvolvimento dos debates acerca do tema, é interessante observar que a capacidade de controlar os recursos e tecnologias vinculados à temática energética passaria a ocupar, nos primeiros anos do século passado, um importante espaço no rol de elementos que indicavam o quão poderoso era um Estado, sobretudo relacionado aos aspectos econômicos e militares.

Torres Filho observa que o petróleo ganha importância estratégica na geopolítica mundial a partir de sua utilização no campo militar, embora já houvesse, desde o final do século XIX, ampla utilização econômica do querosene como substituto ao óleo de baleia para a iluminação interna das casas. O autor lembra que em julho de 1911 o porto de Agadir, situado no Marrocos francês, foi ameaçado por um navio alemão que buscava a ampliação dos espaços de influência no contexto de possessões coloniais no continente africano. Como resultado, o episódio serviu para que a Alemanha obtivesse compensações territoriais de franceses e ingleses, além de convencer Winston Churchill de que uma guerra com os alemães estava próxima¹¹.

Quando os britânicos resolveram abrir mão do carvão, abundante na ilha, para alimentar os motores de sua esquadra com óleo diesel, nos primeiros anos da década de 1910, deu-se início ao processo de consolidação da dimensão estratégica do petróleo. Foi por meio dessa mudança que os navios ingleses passaram a ter maior flexibilidade de ação e de logística para armazenamento e transporte de combustíveis ao mesmo tempo em que reduzia o peso dos navios, aumentando suas capacidades de deslocamento e carga¹². Como

¹⁰ CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Tradução Luiz A. F. Machado. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Clássicos do IPRI, 2ª edição, 2001.

¹¹ FILHO, Ernani Teixeira Torres. *O papel do petróleo na geopolítica americana In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: Rio de Janeiro: 2007. Seminário Estados Unidos: presente e desafios*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 182.

¹² É interessante destacar que os britânicos não foram os primeiros a utilizarem o petróleo como fonte de combustível para seus navios. Torres Filho lembra que os Estados Unidos, que possuíam reservas de petróleo em seu território, já utilizavam esse combustível. A decisão de não possuir as reservas de petróleo em território britânico era bastante sensível, pois gerava uma dependência externa a países instáveis politicamente e “exóticos” do ponto de vista cultural. Os britânicos abriram mão de utilizar suas abundantes reservas de carvão

lembra Simões, também havia a necessidade de alocar um grande número de pessoas da tripulação para se encarregarem da transferência de carvão dos depósitos para as caldeiras. Com isso, a Grã-Bretanha passou a depender de recursos energéticos externos, vindos, sobretudo, do Oriente Médio, por meio da participação majoritária na empresa *Anglo-Persian*, que viria a se tornar, posteriormente, a *British Petroleum* (BP), uma das mais importantes e influentes do setor¹³.

Uma vez decidida a conversão, o governo inglês, no intuito de garantir suprimentos estáveis e baratos para sua nova marinha de guerra, adotou a medida complementar – inusitada para a época – de adquirir uma empresa de petróleo; que posteriormente deu lugar à atual BP (British Petroleum). Os almirantes britânicos não confiavam em um mercado sob o controle de poucas empresas americanas e da Shell. Esta última, apesar de contar com grande participação acionária inglesa, era efetivamente comandada por holandeses¹⁴.

A partir desse momento, o petróleo passou a ser observado como um valioso recurso de poder entre os países e adquiriu caráter estratégico ainda maior no contexto da Segunda Guerra Mundial, quando os alemães buscaram o controle das reservas de petróleo no Cáucaso (região de Baku) ao enfrentarem a URSS ou por terem buscado o controle no norte da África¹⁵. Importante destacar o caso japonês dos ataques sobre a base de *Pearl Harbor* com o intuito de enfraquecer a esquadra norte-americana e facilitar o acesso à Indonésia e suas reservas de petróleo. No entanto, as potências europeias e os Estados Unidos perceberam que os limites das próprias reservas e o aumento da demanda mundial de petróleo exigiriam esforços para controle de novas áreas de produção, dentre as quais

para sua esquadra, pois já se apresentava como um recurso pouco estratégico, ao mesmo tempo em que buscou assegurar seu acesso aos mercados de petróleo do Oriente Médio.

¹³ SIMÕES, Antônio José Ferreira. Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional. Disponível em:< http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/NovaDelhi/pt-br/file/Biocombustiveis_02-experienciabrasileira.pdf>. Acesso em 12/10/2013.

¹⁴ FILHO, Ernani Teixeira Torres. O papel do petróleo na geopolítica americana *In*: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: Rio de Janeiro: 2007. Seminário Estados Unidos: presente e desafios. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 183.

¹⁵ Edward H Carr salientou que a partir da lógica do poder militar, a história ensinava que a capacidade de conduzir e impor interesses no contexto de uma guerra teria como prêmio o reconhecimento, pelo sistema internacional, do status de grande potência.

se destacava o Oriente Médio, responsável por mais de 60% de todas as reservas de petróleo confirmadas no mundo¹⁶.

Edward Carr, para ilustrar esse contexto, comenta sobre o estabelecimento de uma Comissão Real britânica, em 1917, para estruturar uma lista de artigos que poderiam sofrer pressão econômica por parte de países que possuíam o controle das reservas de matérias-primas. A partir dessa situação os britânicos criaram uma estrutura de defesa dos interesses do país na qual a participação do governo era fundamental para garantir a manutenção da independência econômica. Trata-se do Ato de Salvaguarda das Indústrias (1921), que previa, como objetivo fundamental, na insuficiência dos suprimentos internos, buscar o controle ou abertura das rotas marítimas, sobretudo em relação ao petróleo e aos países produtores que detinham importantes reservas naquele período¹⁷.

A atualidade desse contexto pode ser percebida nas palavras de Simões:

Por ser necessário tanto na operacionalidade de um establishment militar quanto nas mais diversas atividades produtivas civis, a interrupção de seu fornecimento equivale a um colapso literal de qualquer sociedade contemporânea. Por isso, os Estados centrais buscam controlar o acesso às reservas e às rotas pelas quais o óleo chega aos mercados consumidores. É nesse contexto que se explica a militarização das políticas energéticas, a sempre crescente presença do poder público no estabelecimento de objetivos estratégicos e a transformação do conceito de “segurança energética” num dos pilares da segurança nacional¹⁸.

Torres Filho argumenta que o petróleo esteve no centro das principais crises internacionais do Pós-Segunda Guerra, inclusive no contexto inicial da Guerra Fria, quando ocorreu, por parte de britânicos e norte-americanos, pressão para a retirada das tropas soviéticas dos campos de petróleo que se localizavam na região norte do Irã. Em seguida, o nacionalismo árabe e o fim do império colonial europeu devem ser observados como resultado, entre outros fatores, da Crise de Suez, quando Grã-Bretanha, França e Israel tentaram retomar o Canal, uma das principais rotas de escoamento do petróleo para a Europa. A questão energética também ocupa lugar importante nos vários conflitos árabe-israelenses, na formação da OPEP e as consequentes crises do petróleo de 1973 e 1979, na

¹⁶ SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Op. cit.*

¹⁷ CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais.* Tradução Luiz A. F. Machado. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Clássicos do IPRI, 2ª edição, 2001, p. 161.

¹⁸ SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Op. cit.* p. 14.

guerra entre Irã e Iraque (1980-1988), na Revolução Iraniana (1979) e no contexto mais recente de conflitos na região do Oriente Médio, que teve início com a operação norte-americana “Tempestade no Deserto”, no Kuwait, em 1991, e que ainda se mantém presente na região, com a ocupação do Afeganistão e Iraque logo após os atentados ao *World Trade Center*, em setembro de 2001, em solo norte-americano¹⁹.

1.2 EMPRESAS DO PETRÓLEO: NOVOS ATORES DO SISTEMA INTERNACIONAL

Segundo a revista Forbes, das 20 maiores empresas do mundo em 2013, sete atuam na área de energia, incluindo a brasileira Petrobrás. Tal fato revela que a importância da energia na geopolítica mundial não se restringe apenas ao contexto militar, mas também tem forte presença no âmbito econômico²⁰.

Paralelamente à sua importância geopolítica, o petróleo foi responsável por alguns dos mais relevantes capítulos da história econômica do capitalismo moderno. Tornou-se a mais líquida das mercadorias e a mais difundida de todas as commodities. A generalização do uso de carros, aviões, navios e trens, movidos a gasolina ou diesel, confundiu-se com a reorganização espacial das indústrias e das cidades, permitindo a integração física de uma economia crescentemente urbanizada e internacionalizada²¹.

Com um número tão expressivo de empresas entre as maiores do mundo, a indústria vinculada ao setor energético, em especial aquelas que atuam no ramo do petróleo, possui capacidade de influência que extravasa o âmbito econômico e da noção convencional de fronteiras nacionais. Nesse caso, foi possível perceber novos atores agindo no sistema internacional, que passaram a constituir importante tema de debate

¹⁹ FILHO, Ernani Teixeira Torres. *Op. cit.* p.186

²⁰ Forbes Brasil. As 20 maiores empresas do mundo. Disponível em:< <http://forbesbrasil.br.msn.com/listas/as-20-maiores-empresas-do-mundo#image=22>>. Acesso em 15/10/2013.

²¹ FILHO, Ernani Teixeira Torres. *Op. cit.* p.187.

entre as correntes teóricas das relações internacionais, intensificado, na década de 1970 com o conceito de “interdependência complexa”, desenvolvido por Robert Keohane e Joseph Nye, quando os autores perceberam mudanças estruturais nos elementos e na forma de interação destes no ambiente internacional.

The environment of interstate politics, however, does not include only these powerful and well-known forces. A good deal of intersocietal intercourse, with significant political importance, takes place without governmental control. For example, among the major Western countries this includes most trade, personal contact, and communication. Furthermore, states are by no means the only actors in world politics. Arnold Wolfers noted more than a decade ago that “the Vatican, the Arabian-American Oil Company, and a host of other nonstate entities are able on occasion to affect the course of international events. When this happens, these entities become actors in the international arena and competitors of the nation-state. Their ability to operate as international or transnational actors may be traced to the fact that men identify themselves and their interests with corporate bodies other than the nation-state”²².

Não por acaso, a empresa do ramo de energia *Arabian-American Oil Company* foi um dos exemplos de atores transnacionais apresentados por Nye e Keohane para demonstrar a capacidade que possuem de reunir atributos de poder e influenciar os elementos do sistema internacional de forma a viabilizar a realização de seus próprios interesses. A partir do reconhecimento desses atores no sistema internacional, o conceito de relações transnacionais, ou seja, a interação de atores que não possuem uma estrutura de Estado ou espaço territorial delimitado por fronteiras convencionais, influenciou as análises sobre as relações internacionais e criou novas opções de abordagem teórica.

Nye e Keohane ainda ressaltam a capacidade de atores transnacionais possuírem recursos financeiros maiores que muitos Estados, como no caso referente ao ano de 1965, quando 85 empresas, dentre as maiores do mundo, possuíam uma renda anual superior ao Produto Interno Bruto de 57 membros das Nações Unidas. Nesse sentido, esses novos atores passaram a ter capacidade de definir seus interesses em termos de uma política externa própria e influenciaram não apenas o sistema internacional, mas

²² NYE, Joseph S; KEOHANE, Robert O. Transnational Relations and World Politics: an introduction. *In*: International Organization. University of Wisconsin Press: Vol. 25, nº 3, Summer, 1971, (pp 329-349), p.5. Disponível em:< http://journals.cambridge.org/article_S0020818300026187 >. Acesso em 17/10/2013.

também a política doméstica dos Estados, como no caso de bancos determinando políticas monetárias nacionais.

No caso específico de empresas do ramo do petróleo, os autores observam que a presença desses atores transnacionais podem gerar efeitos nas relações interestatais, como ocorreu entre a Grã-Bretanha e o Irã, durante os anos de 1951 e 1953, quando os interesses de manutenção dos privilégios na exploração de petróleo na região geraram interferência na política local. Por meio de apoio britânico e da CIA, um golpe de estado foi perpetrado com sucesso para depor o Primeiro-Ministro eleito de forma democrática, Mohamed Mossadegh, restituindo ao poder o Xá Mohamed Reza Pahlevi, alinhado aos interesses britânicos e à manutenção do *status quo*. Ou, também, como é relatado no caso do conflito de interesses entre os Estados Unidos e Cuba (1959 a 1961), em relação à determinação de Fidel Castro de nacionalizar as refinarias em território cubano, que, em sua maioria, representavam investimentos de empresas norte-americanas²³.

Por outro lado, essas mesmas empresas transnacionais possuem capacidade de estabilizar aspectos políticos e econômicos nos locais onde atuam, além de exercerem a função de facilitadoras na relação entre Estados, como no caso dos Estados Unidos e Israel, por meio do apoio norte-americano ao sionismo, que os autores consideraram uma força transnacional que aproximou os dois países, mesmo com o custo de criar grandes complicações nas relações com o mundo árabe²⁴.

As duas crises do petróleo na década de 1970, desencadeadas pelo arranjo político entre os países-membros da OPEP, evidenciaram, de forma dramática, como esses novos atores, sobretudo aqueles vinculados às questões energéticas, poderiam influenciar todo o sistema internacional. Nesse momento, outro componente das relações internacionais do período pode ser observado: a interdependência entre os países, vinculada, diretamente, ao grau de conexão das economias domésticas, pelos processos produtivos e de circulação de mercadorias no ambiente internacional, que já não mais respeitavam os limites das fronteiras e controle dos Estados. Tal processo era intensificado pelos avanços tecnológicos nas comunicações, pelo aumento das transações financeiras entre os países, pelo crescimento da produção mundial de bens e aumento do

²³ NYE, Joseph S; KEOHANE, Robert O. *Op. cit.* p. 22.

²⁴ *Idem, Ibidem.*

comércio, pela desterritorialização de empresas e a influência de aspectos culturais e ideológicos entre os atores²⁵.

Keohane e Nye buscaram demonstrar que a interdependência entre os Estados, com o exemplo do mercado do petróleo, gerou uma situação de profunda dependência dos países industrializados e desenvolvidos em relação aos países do então terceiro mundo, onde se encontravam as maiores reservas de petróleo. Tal fato se tornou evidente quando a OPEP possibilitou um espaço para articulação política entre os maiores produtores mundiais de petróleo, com capacidade de influenciar o sistema ao exercer controle sobre a oferta e demanda de petróleo, utilizando a dependência e a vulnerabilidade energética do sistema internacional como instrumento de pressão.

Preocupados em estabelecer maior controle sobre as variáveis que poderiam influenciar o desempenho econômico, os países passaram a observar os recursos energéticos como elementos estratégicos em suas políticas nacionais e internacionais para garantir a estabilidade do mercado internacional de petróleo e acesso às principais regiões produtoras.

Torres Filho produz uma síntese do período e apresenta a forma como o mercado do petróleo foi organizado e quais países exerceram maior influência na definição das regras para esse setor, que rapidamente passou a ter relevância estratégica para os países e a ocupar maior espaço na agenda política e econômica dos Estados²⁶.

Imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos foram o país que primeiro logrou estabelecer hegemonia sobre o petróleo, que se estendeu até 1973. Nesse período, como observa o autor, foi possível perceber o rápido crescimento do mercado com preços estáveis e fixados pelas próprias empresas, com excessiva capacidade ociosa e segurança interna e externa do Golfo Pérsico, região com as maiores reservas mundiais, a cargo de um condomínio anglo-americano, cuja presença militar inglesa se estendeu até 1971.

A partir da primeira Crise do Petróleo, o condomínio passou a ser estruturado por Arábia Saudita, Estados Unidos e Irã, entre os anos de 1973 e 1985. As características foram nitidamente distintas em relação ao período anterior, já que o mercado de petróleo

²⁵ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Elsevier: Rio de Janeiro, 2005.

²⁶ FILHO, Ernani Teixeira Torres. *Op. cit.* p.229.

apresentou estagnação, com pequenas oscilações e preços instáveis e definidos pelos países exportadores. A capacidade ociosa tornou-se muito restrita e revelou a Arábia Saudita como o grande país ofertante de petróleo de última instância. No campo militar, a segurança interna e externa da região do Golfo Pérsico ficou estabelecida por meio de acordos bilaterais entre norte-americanos e países locais, tendo o Irã como o ator mais presente até 1979. No período posterior, que vai de 1985 até 2002, Torres Filho ressalta o crescimento lento e a flexibilidade do mercado do petróleo, além da presença militar direta dos Estados Unidos, a partir de 1991, na região do Golfo Pérsico²⁷.

A partir de 2002, é possível observar que o cenário de dependência mundial em relação ao petróleo, gás e derivados ainda deverá persistir por muitas décadas. Fator complicador nesse contexto, a instabilidade política na região do Oriente Médio, principal produtor e exportador mundial dessa fonte de energia, gera insegurança e desconforto para as economias no sistema internacional globalizado que, por questões estratégicas, tentam promover a diversificação das fontes, a estabilidade do fornecimento e o desenvolvimento de energias limpas e renováveis. Tal fato confirma a presença do tema energético como um dos principais itens da agenda política, econômica e de segurança dos Estados.

1.3 DIMENSÕES DO TEMA ENERGÉTICO: SEGURANÇA, DIPLOMACIA E ENERGIA COMO INSTRUMENTO DE PODER

O cenário apresentado anteriormente ressalta a trajetória do petróleo e a forma como esse recurso energético adquiriu, ao longo do século passado, *status* de bem e commodity vital para a estrutura econômica dos países no sistema internacional. No entanto, outras fontes, como a energia nuclear e, mais recentemente, aqueles recursos renováveis e considerados limpos, compuseram o rol de recursos energéticos que se tornaram elementos intrinsecamente ligados à capacidade industrial dos Estados, aos setores de transportes terrestre, aéreo, fluvial e marítimo, à produção de alimentos e comunicação, para citar apenas alguns, dentre tantos outros espaços que podemos imaginar nas sociedades do mundo contemporâneo que utilizam energia. De fato, um olhar panorâmico permite perceber a evidente e crescente dependência das estruturas

²⁷ FILHO, Ernani Teixeira Torres. *Op. cit.* p.229.

sociais, econômicas e políticas, sobretudo nas últimas décadas, em relação à energia, no que tange aos aspectos de obtenção das matérias-primas, desenvolvimento de tecnologias e utilização.

Para o campo de estudos das relações internacionais, a abordagem utilizada nas análises sobre questões energéticas deve levar em consideração a complexidade e a interdisciplinaridade dos vários aspectos presentes no ambiente e nas variáveis que envolvem o tema. Nesse sentido, é interessante observar a descrição de três conceitos que dialogam diretamente com questões tradicionais das relações internacionais: segurança, diplomacia e instrumentos de poder²⁸.

SEGURANÇA ENERGÉTICA

No primeiro caso, a segurança energética pode significar, em última instância, a capacidade que um Estado possui de viabilizar o acesso aos recursos energéticos necessários para o fortalecimento e desenvolvimento de sua economia. Nesse sentido, garantir suprimento e demanda estável por recursos energéticos tornou-se um dos elementos centrais para a elaboração das políticas interna e externa dos Estados, sobretudo após as crises do petróleo que ocorreram na década de 1970, que adquiriram contornos de dramaticidade para muitos países que tinham a base de seu desenvolvimento econômico e industrial fortemente vinculada às importações de petróleo – como no caso brasileiro – de um mercado internacional restrito e que passava a articular-se politicamente com eficiência por meio da OPEP. Nesse sentido, Elkind²⁹ apresenta quatro elementos que compõem a ideia de segurança energética nos dias atuais. O primeiro refere-se ao termo *availability*, ou seja, a existência de um mercado energético que possua a disponibilidade de bens e serviços energéticos assegurados, de forma estável, para o mercado consumidor internacional. Em seguida, o autor apresenta a dimensão da *reliability*, referindo-se à confiança de suprimento do mercado de energias, com a garantia de não interrupção da

²⁸ DALGAARD, Klaus Guimaraes. The energy statecraft of Brazil: promoting biofuels as an instrument of brazilian foreign policy, 2003-2010. The London School of Economics and Political Science, London, 2012. Tese.

²⁹ ELKIND, Jonathan. Energy Security: Call for a Broader Agenda. In Carlos Pascual and Jonathan Elkind (Eds.) Energy Security: Economics, Politics, Strategies, and Implications. Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 119-148.

oferta tendo em vista os impactos para a estrutura econômica dos países e para a vida cotidiana das pessoas.

Many aspects of contemporary energy markets are truly global. Demand or supply dynamics in one corner of the world trigger reactions – price volatility, fuel switching, capital investment choices – far away. For that reason, information – especially information about energy prices – is essential for ensuring the reliability of energy systems. A disruption of oil production in Nigeria – such as has occurred repeatedly over the past few years – has an impact on oil prices everywhere. An accident at a nuclear plant outside Tokyo results in a spike in demand for alternative power-generating fuels like liquefied natural gas (LNG), which causes a rise in prices for LNG shipments in both the Pacific Basin and the Atlantic³⁰.

O terceiro ponto estaria relacionado à ideia de *affordability*, no sentido de garantir condições de acessibilidade aos bens e serviços energéticos com pequena variação de preços, tendo em vista as consequências econômicas e sociais decorrentes da instabilidade dos preços internacionais, aliado à ampla dependência do mercado consumidor frente aos fornecedores.

However, the affordability element of energy security is not just a question of whether energy prices are low or high relative to disposable income. The *volatility* of prices is even more central. Price shocks often cause serious humanitarian or economic hardship, even political instability, as energy consumers struggle to cope with unexpected financial burdens³¹.

Por último, Elkind insere, de forma original, o aspecto da *sustainability* vinculado à segurança energética. Nesse caso, o autor buscou demonstrar a influência contemporânea sobre as ações de redução dos impactos causados pelo homem ao meio ambiente, como no caso das mudanças climáticas, elevação do nível dos mares, poluição atmosférica, entre outros, por meio de opções que sejam sustentáveis e que reduzam os efeitos colaterais das atuais e futuras tecnologias e recursos energéticos.

³⁰ ELKIND, Jonathan. Energy Security: Call for a Broader Agenda. In Carlos Pascual and Jonathan Elkind (Eds.) Energy Security: Economics, Politics, Strategies, and Implications. Washington, DC: Brookings Institution Press, p. 126.

³¹ *Idem*, p. 127.

DIPLOMACIA ENERGÉTICA

A diplomacia energética refere-se à utilização de instrumentos políticos, por parte do Estado, para obtenção de recursos energéticos ou objetivos relacionados diretamente com energia. Goldthau ressalta que o termo pode ser entendido como o uso da política externa para garantir o acesso aos recursos energéticos de outros países, sobretudo por meio da promoção de cooperação, com predomínio de articulações bilaterais entre governos, na área de energia. Nesse sentido, o reconhecimento do Estado como ator central, sugere que os interesses são dirigidos mais para objetivos nacionais de segurança do que para os interesses de oportunidades comerciais, evidenciando que o cálculo estratégico apresenta predomínio da lógica política em relação à racionalidade econômica³².

Para ilustrar a instrumentalização da diplomacia energética, o autor observa os casos de China e Rússia, que utilizaram mecanismos como assistência financeira para o desenvolvimento econômico e social dos parceiros, auxílio para subsídios e empréstimos bilaterais, suporte político em outras arenas do sistema internacional, cooperação militar, vendas de armas, entre outros, para realização de interesses vinculados a recursos energéticos. No caso chinês, o padrão de comportamento pode ser observado, de maneira mais evidente, em suas relações com países do continente africano, por meio do modelo “*aid-for-oil*”.

In addition, Chinese development-related efforts in Africa include various forms of nonfinancial assistance, such as construction of hospital, malaria prevention centers, schools; improvements in roads and infrastructure; and stipends for African students to study in China.

As for political support at the international level in exchange for favored access to resources, China’s obvious protection of Sudan in the UN Security Council is a frequently cited example³³.

Por sua vez, os russos optam por privilegiar estratégias diplomáticas com foco nos países que formavam a antiga União Soviética, por meio de subsídios, incentivos

³² GOLDTHAU, A. Energy Diplomacy in Trade and Investment of Oil and Gas. In GOLDTHAU, A; WITTE, J. M. Global Energy Governance: The New Rules of the Game, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2010.

³³ *Idem*, p. 34.

sobre os preços e, em algumas situações, por meio de cooperação no campo militar. Goldthau ainda ressalta que a Rússia possui maior interesse nas ações que envolvam o potencial do país pela produção de gás natural³⁴.

ENERGIA COMO INSTRUMENTO DE PODER

O terceiro conceito que estabelece profundo diálogo entre energia e relações internacionais se refere ao *energy statecraft*, ou seja, a utilização de recursos energéticos como instrumento de política externa. Dalgaard explorou o tema de maneira interessante e destacou seus contrastes em relação à diplomacia energética³⁵.

A utilização dessa ferramenta nas relações internacionais tem como estratégia principal o exercício da influência e o condicionamento do comportamento dos outros atores do sistema internacional, de forma a serem induzidos a realizar opções que não teriam, caso não houvesse a manipulação de suas necessidades energéticas. Nesse sentido, torna-se evidente a principal diferença entre as duas estratégias (*energy diplomacy* e *energy statecraft*), pois um Estado só possui capacidade de utilizar a energia como instrumento de poder se este tiver o controle de recursos, naturais ou tecnológicos, demandados de forma intensa no mercado internacional. As duas crises do petróleo, ocorridas na década de 1970 e que serão tratadas mais adiante, apresentam o exemplo mais concreto da utilização de recursos energéticos como instrumento de poder³⁶.

Abordado no início deste capítulo, as primeiras décadas do século passado assistiram à consolidação dos recursos energéticos como bens estratégicos, que passaram a incorporar, de forma vital, a economia e a estrutura social dos países industrializados. Por serem escassos, ou seja, pela estrutura geopolítica ter permitido que poucos países fossem detentores de reservas consideráveis de carvão, petróleo, gás natural e, até mesmo, de combustível nuclear, criou-se uma profunda diferença entre os países que possuem tais recursos, sobretudo com capacidade de abastecer o mercado internacional, e aqueles que

³⁴ GOLDTHAU, A. Energy Diplomacy in Trade and Investment of Oil and Gas. In: GOLDTHAU, A; WITTE, J. M. Global Energy Governance: The New Rules of the Game, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2010, p. 34.

³⁵ DALGAARD, Klaus G. *op. cit.*

³⁶ *Idem.*

dependem das importações para sustentar suas estruturas ligadas à energia. O Brasil viveu as consequências geradas pela excessiva dependência de recursos energéticos importados quando, em 1973, ano que ocorreu o primeiro Choque do Petróleo, o Brasil importava 80% do recurso consumido em seu mercado doméstico.

Em poucas palavras, os Estados que possuem abundância de recursos energéticos têm a opção de utilizá-los como um instrumento de poder para atingir interesses políticos, além dos econômicos. Por outro lado, a diplomacia energética seria a estratégia utilizada pelos países que possuem forte dependência de importações, que buscariam contextos que pudessem gerar segurança no fornecimento de recursos energéticos no mercado externo. Nas palavras de Dalgaard, “In simpler terms, energy diplomacy uses political means for energy ends, while energy statecraft uses energy means for political ends”³⁷.

Com o aumento do espaço ocupado pelas fontes de energia na agenda política interna e externa dos países, a ponto de tornarem-se recursos estratégicos vitais, as dimensões de segurança, diplomacia e instrumento de poder aplicadas às questões energéticas estruturam conceitos que auxiliam na compreensão das variáveis que atuam nesse campo de estudos. Todavia, quando observamos o caso brasileiro e, em específico, a retomada do etanol como opção consistente de combustível no mercado nacional, essas dimensões de análise seriam suficientes para fornecer inteligibilidade à realidade que cerca as opções e políticas domésticas para a matriz energética?

O Paradigma do Estado Logístico, apresentado por Amado Luiz Cervo, mostrou-se uma ferramenta interessante de análise e interpretação da política externa brasileira dos últimos anos, sobretudo quando empregada para a compreensão do processo de incorporação do etanol na agenda diplomática e política do país a partir de 2003. Nesse caso, a utilização do paradigma tem como objetivo central a identificação das “forças profundas” que influenciaram os tomadores de decisões a realizarem uma arrojada política nacional e internacional para os biocombustíveis, tendo o etanol como seu principal produto.

³⁷ DALGAARD, Klaus G. *op. cit.* p. 65.

1.4 A MUDANÇA DOS RUMOS E AS BASES PARA UM NOVO PARADIGMA

Em sua análise para construção do paradigma do Estado logístico, Cervo observa a atuação dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, entre 1995 e 2010, na realização de opções que desencadearam uma estratégia de inserção internacional do país que, apesar de reunir elementos do desenvolvimentismo e do neoliberalismo, agregou variáveis originais à forma como o Brasil passou a articular e realizar seus interesses no sistema internacional.

Deixou para trás mecanismos de inserção dependente para situar o Brasil entre as nações que andam por si à busca de seu destino, tendo, porém, o apoio de seus governos, convertidos em agentes logísticos. Nisso consiste o avanço de qualidade do modelo brasileiro de inserção internacional na virada do milênio: o papel de intermediário entre os segmentos sociais e sua ação externa exercida pelo Estado, como amálgama superior do interesse nacional, a equalizar os objetivos de produtores e consumidores, empresários e assalariados³⁸.

De acordo com Cervo, o período que compreende a atuação de Cardoso e Lula corresponde a um momento de mudanças concretas das características da ordem internacional, no qual o Brasil pôde avançar em relação à sua própria autonomia decisória. Nesse caso, o país reuniu condições internas e estratégias externas para, junto com outros países considerados emergentes, enfrentar as assimetrias da globalização em seus mais variados aspectos. Para tanto, a estabilização política e econômica obtida na década de 1990 criou as bases para o bom desempenho brasileiro na promoção de políticas sociais e comerciais na década posterior.

³⁸ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 4ª Edição, editora Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 526.

1.4.1 A CRISE ENERGÉTICA E A EXPERIÊNCIA DO PROÁLCOOL NO REGIME AUTORITÁRIO

O Brasil no final dos anos de 1960 e ao longo de toda a década seguinte apresentou importantes características sobre as preferências nacionais – no que tange a forma de conduzir os temas da agenda de política externa – utilizando estratégias de negociações bilaterais e multilaterais que revelam traços de continuidade em relação aos padrões de conduta, consolidados historicamente pela diplomacia brasileira, mas que também revelava mudanças significativas na forma de inserção internacional do país. A opção pela via de diálogos em fóruns internacionais ou de forma direta com seus parceiros sobre temas específicos, com vistas à realização dos interesses nacionais, era o resultado de cálculos que possuíam em sua estrutura, elementos domésticos, como o regime militar autoritário, a concentração das decisões políticas, além do surpreendente desempenho econômico. Por outro lado, no âmbito externo, o contexto da Guerra Fria e as crises do petróleo em 1973 e 1979, forneceram os contornos para a estruturação da política externa do período.

O crescimento econômico sustentado pelo Brasil entre 1968 e 1973 faz do período um momento diferenciado na história do país. Enquanto o regime militar atingia o auge da repressão política, com a instauração do AI-5, os resultados econômicos surpreendiam pelo espantoso desempenho e pela forte onda de industrialização. Esses anos ficaram marcados como o “Milagre Econômico”, quando o PIB brasileiro atingiu o patamar de crescimento de 14% em 1973.

Nesse contexto, o desenvolvimentismo nacionalista apresentava seus mais claros contornos, com o Estado à frente das iniciativas econômicas, utilizando todo o aparato burocrático para realizar os interesses do desenvolvimento nacional. Com a estratégia de primeiro estabilizar as finanças internas, o governo buscou reconquistar a credibilidade internacional e viabilizar aquisição de empréstimos e atração de investimentos estrangeiros. Em seguida, os recursos foram direcionados para setores estratégicos com foco na modernização do parque industrial e do sistema de transportes. O desenvolvimento do país e seu reconhecimento como potência era a ambição e o objetivo final de todo o esforço político.

Com o preço internacional do petróleo baixo e estável, o Brasil passou a importar aproximadamente 80% da commodity. Essa dependência, mais tarde, seria responsável pelos efeitos nefastos para a economia do país em virtude das crises internacionais do petróleo em 1973 e 1979. Nesse contexto, uma postura mais drástica foi a opção adotada pelos militares, pois com o declínio do desempenho econômico a própria estabilidade do regime autoritário estaria ameaçada.

A solução encontrada foi estimular a economia com mais investimentos e grandes obras, manipulando as finanças, gerando empregos e aumentando o endividamento do Estado, ações que caminhavam na contramão das recomendações mais tradicionais de poupar e reduzir os gastos em tempos de crise.

Dessa forma, os governos militares utilizaram os recursos disponíveis para tentar manter as elevadas taxas de crescimento, com destaque para o papel exercido pelo aparato diplomático, que passou a atuar de forma orientada para a realização dos interesses nacionais de desenvolvimento econômico e social. Embora não seja correto afirmar que a crise energética tenha condicionado a política externa brasileira é importante observar a influência que a busca por opções internacionais de fornecimento de petróleo exerceu na condução de assuntos importantes da agenda de relações internacionais, inclusive, em foros multilaterais, onde o Brasil executou mudanças significativas, em posições tradicionais, sobre temas como a descolonização afro-asiática, o apoio ao sionismo como forma de discriminação, conflitos de interesses com os EUA em relação à energia nuclear, a aproximação política e econômica com os países árabes, entre outros aspectos.

REGIME MILITAR E O PROJETO “BRASIL POTÊNCIA”

Somos hoje uma nação que se projeta mais e mais no cenário mundial, amadurecida e responsável, gozando de sólida credibilidade internacional e dia a dia menos vulnerável a pressões quaisquer que venham do exterior³⁹.

³⁹ GEISEL, Ernesto. Discurso no Palácio do Planalto: transmissão da faixa presidencial ao General João Baptista de Oliveira Figueiredo. (*Apud*) CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2ªed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 400. Disponível em:

Esse excerto, que poderia ser lido em algum discurso contemporâneo, foi apresentado na década de 1970 por Geisel ao transmitir a faixa presidencial para o general Figueiredo. Nele, sintetizou o otimismo de um país que observava o crescimento de seu PIB a uma taxa média superior a 11% entre 1968 e 1974. A participação no produto mundial também tinha significativo aumento de 2% para 4% ao longo desse período⁴⁰. Na visão dos militares, o Brasil estava no caminho do desenvolvimento e seria apenas uma questão de tempo para que o país adquirisse o *status* de potência. No entanto, o impressionante desempenho da economia nacional não é capaz de ilustrar *per se* as contradições de uma longa experiência de regimes autoritários que, embora apresentem traços de continuidade, evidenciaram características distintas e marcantes entre os governos, sobretudo em termos de política externa.

Em sentido mais amplo, o período no qual os militares assumiram a política nacional corresponde, em termos conceituais, ao paradigma nacional-desenvolvimentista⁴¹. De acordo com Cervo, esse paradigma orientou a modernização da América Latina logo após a crise de 1929 até a última década do século XX, apresentando linhas de conduta que permitem a observação de um padrão comum na atuação do Estado, embora seja necessário ressaltar a incidência das particularidades de orientação em cada governo ou regime para formulação de suas políticas. Assim, o autor apresenta as seguintes características do paradigma desenvolvimentista, que fornecem inteligibilidade ao processo de inserção internacional do Brasil no referido período:

- acionar a diplomacia econômica como ator nas negociações externas;
- promover a industrialização;
- transitar da posição internacional de subserviência em relação às potências para a autonomia decisória com objetivo de realização dos interesses no sistema internacional;

<<https://www2.gestao.presidencia.serpro.gov.br/area-presidencia/pasta.2008-1008.1857594057/pasta.2008-10-08.9262201718/pasta.2008-12-17.5111792367/pasta.2009-06-23.7966917890/9.pdf>>. Acesso em 15 dez. de 2012.

⁴⁰ ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

⁴¹ CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

- implementação de um projeto nacional de desenvolvimento assertivo visando à superação das desigualdades entre as nações e;
- imitar a conduta das grandes potências utilizando como base o nacionalismo econômico⁴².

Com essas características, o Estado passava a atuar como o principal indutor e articulador do desenvolvimento ao alocar recursos para determinados setores da economia, considerados fundamentais para a consecução dos objetivos propostos. No Brasil, o paradigma nacional-desenvolvimentista perdurou por sessenta anos e foi responsável por tornar a busca pelo desenvolvimento econômico e social um objetivo central do Estado.

No que tange a conjuntura interna do país, a década de 1960 apresenta alguns elementos e características interessantes que auxiliam no entendimento do excelente desempenho econômico nacional posterior. É possível também observar nesse momento alguns problemas estruturais que estariam diretamente vinculados na direção, bem como nos sucessos e fracassos, das decisões e ações políticas e econômicas da década seguinte.

Dentre esses elementos que marcaram o período, com importantes inflexões na história social e econômica brasileira, destaca-se a inversão em relação à pauta de exportações brasileira entre 1969 e 1979 quando em uma década as exportações de produtos primários perderam espaço para os industrializados, fruto da crescente industrialização e dos incentivos ao comércio exterior para as empresas nacionais, conhecida como política de substituição das importações. Os resultados mostraram que em 1969 os produtos primários representavam 77,7% do total das exportações, mas já no final dos anos de 1970 os produtos manufaturados e semimanufaturados atingiram 57% das exportações nacionais⁴³. Como já foi ressaltado, o crescimento do PIB também foi surpreendente e cresceu em média 11,2% ao ano entre 1968 e 1973, atingindo 14% nesse último.

⁴² CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 72.

⁴³ *Idem*.

Nesse momento, o desempenho econômico passaria a ser condição *sine qua non* para a permanência dos governos militares. A legitimação seria obtida ou a contestação amenizada por meio do estímulo à economia nacional e aos bons resultados consequentes. Mesmo com o recrudescimento do regime autoritário por seus meios de repressão, sobretudo, a partir de 1968, o crescimento do país tornava-o suportável, principalmente, para as classes e grupos sociais beneficiados economicamente pelo processo⁴⁴.

Após sanear as finanças públicas, o Brasil passou a investir de forma crescente na melhoria de sua infraestrutura produtiva por meio de subsídios e incentivos fiscais. Quando a indústria passou a atuar próxima de sua capacidade máxima, a partir de 1970, o governo aproveitou para impulsionar o setor de bens de capital, viabilizando a importação de máquinas e equipamentos, com importante participação de empréstimos externos. Lago argumenta que a indústria de transformação cresceu em média 13,3% e o setor de construção cresceu aproximadamente 15% entre 1968 e 1973. Nota-se ainda que o período ficou marcado como o de maior volume na criação de novas empresas públicas no país, distribuídas em: 175 para a área de serviços; 42 indústrias de transformação; 12 de mineração; e duas para agricultura⁴⁵.

A indústria cresceu, inicialmente, com base em significativa capacidade ociosa. A partir de estimativas do produto potencial da indústria de transformação, avaliou-se que a utilização da capacidade de produção ter-se-ia elevado de 76% em 1967 para 93% em 1971 e 100% em 1972-73⁴⁶.

No entanto, este processo foi sustentado, em grande medida, pelo crescente endividamento do Estado e por aumento considerável da dependência ao petróleo que, de opção relativamente barata, tornou-se um recurso crítico e complicador para o processo de desenvolvimento nacional após as crises de 1973 e 1979. Observa-se que o comportamento da inflação seguiu tendência de crescimento nos primeiros anos da década

⁴⁴ LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. *Op. cit.*, p.237

⁴⁵ LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. *Op. cit.*, p. 239-40/268. De acordo com o autor, os principais motivos para o substancial aumento de empresas públicas está ligado aos seguintes fatores: criação do Decreto-lei n° 200 de 1967 que viabilizava a implementação de subsidiárias; criação de *holdings* setoriais para organizar os serviços; e a eficiência na administração que propiciou a geração de recursos excedentes que possibilitavam a expansão natural das empresas.

⁴⁶ LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. *Op. cit.*, p. 240

de 1960, atingindo limite anual de aproximadamente 90% no momento do golpe militar em 1964. O fato era visto com grande preocupação pelo governo, que passou a promover ações econômicas para obter redução dos índices de inflação.

O momento de alta inflação na década de 1970 não estava ligado às pressões de demanda como na década anterior, onde havia menor oferta, mas às perdas de valor da moeda e ao efeito dominó gerado pelos surtos de aumento do petróleo, que comprometiam a maior parte das cadeias produtivas elevando seus custos. Dessa forma, a saída encontrada pelo Estado foi aumentar seu endividamento ao colocar mais dinheiro no mercado nacional com obras, compras e subsídios na tentativa de amenizar os efeitos nocivos para o desenvolvimento do país.

Lago salienta que, entre 1966 e 1975, o setor de energia elétrica e o de petróleo e petroquímica foram os que mais receberam investimentos públicos. Entre 1966 e 1969 a ampliação da capacidade nacional de produção de energia elétrica recebeu 55% dos investimentos totais para o período, enquanto o petróleo e a petroquímica foram o destino de aproximadamente 19% e 21% do total dos investimentos entre os anos de 1970 e 1975⁴⁷.

Sobre o comércio exterior e a política de câmbio no período conhecido como “Milagre Econômico”, Lago salienta o sucesso das medidas implementadas que tiveram como resultado o aumento direto das exportações (principalmente de produtos industrializados) e da capacidade brasileira de importar. O clima de prosperidade e a política cambial foram radicalmente favoráveis à permanência do capital estrangeiro, que readquiriu a possibilidade de enviar lucros para os países de origem com taxas de câmbio mais realistas e maior constância nas exportações⁴⁸. Nesse período, argumenta Lago, houve expressivo aumento das importações de máquinas e equipamentos que passaram de US\$ 907,7 milhões para US\$ 2,14 bilhões entre os anos de 1970 e 1973, principalmente pelo esgotamento da capacidade ociosa do parque industrial brasileiro⁴⁹.

⁴⁷ LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. *Op. cit.*, p. 244

⁴⁸ *Idem*, p.283.

⁴⁹ *Idem*, p. 274

CRISE ENERGÉTICA E OS EFEITOS PARA O BRASIL

Nesse contexto, o II PND foi um plano de desenvolvimento que buscou inserir o Brasil como uma potência econômica no cenário internacional. Tornou-se um importante exemplo de planejamento no regime militar, cuja principal tarefa focava a manutenção de altas taxas de crescimento do PIB, com média anual entorno de 10%, e na reversão da dependência nacional em relação às importações de petróleo. O cenário de grave crise internacional impelia o Brasil a buscar autonomia em insumos básicos para manter seu acelerado ritmo de crescimento. Assim, vultosos investimentos foram direcionados para siderurgia e energia, esta última com foco em pesquisas para prospecção e extração de petróleo, implantação de usinas nucleares e hidrelétricas e no programa para o álcool combustível⁵⁰.

Todavia, as metas de manutenção do ritmo de crescimento da economia nacional sofreram dramático golpe com a eclosão da primeira crise internacional do petróleo, desencadeada após a Guerra do *Yom Kippur*. Nesse momento, os Estados que formavam a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) utilizaram o aumento do preço do barril de petróleo (com a quase imediata quadruplicação do valor do barril) e de cortes no fornecimento como estratégia política ante os países que apoiavam a política e as ações de Israel.

No caso brasileiro, 80% do petróleo consumido era importado, fator responsável pela rápida mobilização do governo e de suas ferramentas diplomáticas, no sentido de buscar alternativas internas e externas para suprir a demanda energética e não comprometer as estratégias de desenvolvimento. A partir de 1973 com a primeira crise foi marcada pelo aumento do preço do barril de petróleo, que passou de aproximadamente três dólares em setembro para 12 dólares em dezembro. A escalada do valor da commodity foi contínua e quase atingiu o patamar de 40 dólares no momento em que ocorreu o segundo choque do petróleo em 1979.

Entre 1967 e 1980 o consumo brasileiro seguiu tendência ininterrupta de aumento, passando de 20,7 para 60,8 mil metros cúbicos. Nota-se que a quantidade de petróleo exportado foi pouco relevante e apresentou declínio nos momentos de crise

⁵⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto. *Op. Cit.* p.21

internacional do produto. A extração manteve ritmo praticamente constante no período e as importações apresentaram crescente aumento, evidenciando a dependência do país sobre esse recurso energético.

Na visão dos autores Castro e Souza, o II PND propunha uma “fuga para frente”, mesmo que o contexto internacional fosse de dramática crise energética. Os responsáveis no governo pela elaboração do plano partiam do pressuposto de que as consequências da crise energética internacional seriam passageiras e haveria boas condições para atração de capitais externos, com juros reduzidos e prazos mais longos para pagamento. A estratégia era manter os investimentos públicos, (embora essa medida aumentasse o déficit nas contas do Estado), com objetivo de modernizar a infraestrutura do país e seu parque industrial para superar a crise e caminhar de forma mais rápida rumo ao desenvolvimento. No contexto de substituição de importações, as empresas estatais teriam papel fundamental (Petrobrás, Eletrobrás, Siderbrás, Embratel, etc.) no fornecimento dos insumos necessários para a indústria de bens de consumo e para a fase de internacionalização da indústria nacional⁵¹.

Almeida apresenta de forma bastante clara os principais setores e subáreas nos quais seriam alocados os esforços do Estado e direcionados os investimentos:

(a) insumos básicos: metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (b) infraestrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proálcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão; (c) bens de capital: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços⁵².

Carneiro ressalta que a estratégia para superar a escassez de petróleo atribuía ênfase na prospecção pela Petrobrás na Bacia de Campos e na elevação da capacidade de

⁵¹ CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA Francisco E. P. de. A economia brasileira em marcha forçada, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. *Apud* ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. Cit.* p. 23.

⁵² ALMEIDA, Paulo Roberto. *Op. Cit.* p. 23-24.

gerar energia hidroelétrica no país em 60%, que poderia viabilizar a produção e exportação de bens como o alumínio⁵³.

Mas o efeito imediato foi o drástico aumento da dívida externa com crescentes saldos negativos na balança de pagamentos entre 1974 e 1980. O segundo choque nos preços do petróleo em 1979 explicitou os limites da ação econômica do regime militar e sua estratégia de arrojados investimentos em momento de forte instabilidade internacional.

Em grande medida, este vertiginoso crescimento da dívida externa foi o resultado da política de longo prazo adotada. A manutenção de uma taxa de investimento superior a 25% em praticamente todos os anos do período permitiu ao país crescer 6,8% ao ano em média de 1974 a 1979⁵⁴.

A modernização da indústria nacional bem como seus efeitos positivos para o desenvolvimento do país foi percebido apenas na década de 1980 com o desempenho do setor de bens intermediários. No entanto, a crise da dívida externa, que havia crescido 20 bilhões de dólares entre 1974 e 1979, em decorrência dos altos juros pelos empréstimos da década anterior⁵⁵, e o vertiginoso aumento da inflação, tornou insuficiente todo o esforço de ações políticas e econômicas dos governos Médici e Geisel. Era evidente o esgotamento do regime militar e os contornos negativos que o planejamento estatal havia adquirido⁵⁶.

1.4.2 O CONTEXTO ECONÔMICO BRASILEIRO ENTRE AS DÉCADAS DE 1990 E 2000

Os anos entre 1990 e 2010 testemunharam a transição de uma ordem internacional caracterizada pelo confronto bipolar das duas superpotências para uma nova

⁵³ CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) A Ordem do Progresso: cem anos de política republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 310.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ O Brasil pagava cerca de 500 milhões de dólares em juros por ano no início do governo Geisel, mas essa cifra atingiu 2,7 bilhões em 1978 e 4,2 bilhões de dólares dois anos depois. CARNEIRO, Dionísio Dias. *Op. cit.* p.310

⁵⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. Cit.* p. 24.

ordem multipolar, marcada, *grosso modo*, por novos espaços de manobra, intensa globalização financeira dos mercados e economias nacionais, além de novos atores e problemas de âmbito global, como as mudanças climáticas, o terrorismo, narcotráfico, crises do capitalismo, epidemias, escassez de recursos energéticos, etc. Mesmo assim, passadas mais de duas décadas após o fim da Guerra Fria, essas características, aliadas a questões positivas, como os avanços tecnológicos na área de informática, comunicação, robótica, biotecnologia, transportes e ambientes estabelecidos para o diálogo social, como no caso dos fóruns promovidos pelas Nações Unidas, não revelam todas as variáveis da ordem internacional contemporânea.

No caso específico do Brasil, esse período também corresponde a um momento de mudanças significativas na vida política e econômica do país. Se, por um lado, a queda do Muro de Berlim e a desintegração da União Soviética foram os eventos mais representativos do colapso da ordem internacional, por outro, as primeiras eleições diretas de 1990, o Plano Real e as crises econômicas no México e no sudeste asiático marcaram profundamente a última década do século XX no Brasil e a forma encontrada pelo país para consolidar sua inserção na nova ordem internacional na década seguinte.

Os primeiros anos da década de 1990 no Brasil foram marcados por uma grande indefinição política e econômica. Após a eleição de Jânio Quadros, em 1961, quase trinta anos se passaram para que os brasileiros pudessem eleger um novo presidente pelo voto direto, quando Fernando Collor de Mello venceu o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, em dois turnos, tornando-se o presidente mais jovem do Brasil. Conhecido como o “Caçador de Marajás”, teve seu mandato interrompido por um processo de *impeachment*, consumado em setembro de 1992, com a própria renúncia de Collor para evitar a cassação, assumindo, então, o vice-presidente Itamar Franco.

Apesar do breve período, Collor promoveu mudanças profundas no mercado doméstico quando buscou inserir o Brasil na ordem internacional pós-Guerra Fria. Cervo observa que, naquele momento de redefinição do sistema internacional surgiam alguns elementos que iriam interferir, de maneira definitiva, sobre os novos rumos da ordem

internacional: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade dos Estados Unidos na área econômica e militar⁵⁷.

Herdeiro imediato da “década perdida”, quando a maioria dos países da América Latina perderam suas capacidades de honrar os pagamentos de suas dívidas externas em virtude da elevação das taxas de juros internacionais sem precedentes, que consumiam em média cerca de 80% das receitas oriundas da balança comercial, inclusive com a declaração de moratória pelo governo brasileiro, em 1987, Collor e sua equipe buscaram, no receituário do Consenso de Washington, os remédios para os males que impediam a recuperação da economia nacional⁵⁸.

⁵⁷ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais-IBRI, 2º ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 455.

⁵⁸ BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In* Barbosa Lima Sobrinho [et al.]. Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público, São Paulo: Paz e Terra, 1994. Disponível em:< http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em 15/05/2013.

TABELA 1: NÚMEROS DA ECONOMIA BRASILEIRA (1990-1999)

BRASIL	PIB (Taxa de crescimento%)	Inflação ⁵⁹ (%)	Taxa Anual Real de Juros (%) ⁶⁰	Balança Comercial ⁶¹ (US\$ bilhões) FOB	Abertura da economia ⁶² (%)
1990	-4,3	1620,97	-27,2	10.753	16,7
1991	1,0	472,70	11,2	10.579	16,7
1992	-0,5	1119,10	35,3	15.239	19,3
1993	4,9	2477,15	22,6	13.116	19,6
1994	5,9	916,46	23,3	10.466	18,7
1995	4,2	22,41	25,1	-3.466	16
1996	2,2	9,56	16,0	-5.554	14,9
1997	3,4	5,22	18,5	-8.448	15,8
1998	0,0	1,65	22,2	-6.604	15,9
1999	0,3	8,94	14,3	-1.263	20,2

Fonte: IBGE, Banco Central. Elaborado pelo autor.

Se, por um lado, a década de 1990 marca a retomada do processo democrático com as eleições presidenciais, por outro, como é possível observar na tabela anterior, o início desse período não foi dos melhores na esfera econômica, pois nos anos em que o Presidente Collor exerceu seu mandato, o PIB brasileiro variou de forma negativa, em, aproximadamente, -1,3%. A média da inflação acumulada nos anos entre 1990 e 1992 era de 1.070,9%, atingindo, em 1993, o maior valor da década, com 2.477,15%, configurando um quadro dramático de hiperinflação, além das elevadas taxas de juros.

Fernando Collor buscou inserir o Brasil na nova ordem internacional que se construía ao final da Guerra Fria, sobretudo no que tange à globalização financeira, à liberalização dos mercados domésticos e à maior interdependência entre os países. Essa

⁵⁹ Médias anuais elaboradas a partir do IPCA. Fonte: IBGE. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000291.pdf>>. Acesso em 09/02/2013.

⁶⁰ Relação entre Selic e o IPCA. Dados disponíveis no site do Banco Central.

⁶¹ IBGE. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=IU63&t=balanca-comercial-saldo-comercial>>. Acesso em 11/02/2013.

⁶² Obtido a partir do resultado da divisão do valor corrente das exportações mais as importações de bens e serviços pelo valor corrente do PIB. É a proporção entre o comércio exterior e o PIB fornecido pelo IBGE.

opção foi realizada de forma consciente pelo governo brasileiro, todavia, como ressaltou Cervo, a busca pela maior internacionalização não parece ter sido fruto de uma estratégia política bem elaborada ou pelo consenso de uma ampla gama de grupos de interesses nacionais.

Diante desse cenário internacional, a política exterior do Brasil adaptou-se de modo não simples. À primeira vista, parece haver-se perdido o rumo que por sessenta anos havia impresso racionalidade e continuidade à política exterior de um Estado que buscava obstinadamente a promoção do desenvolvimento nacional. O Itamaraty teve dificuldades de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a denotar instabilidade de pensamento e de estratégia externa⁶³.

Independentemente das críticas realizadas ao processo de maior abertura da economia brasileira, esta foi levada a cabo, com base no prognóstico realizado por instituições multilaterais, com sede na capital norte-americana, para os países da América Latina. Em artigo escrito por John Williamson, em 1989, foi compilado um conjunto de proposições sobre as políticas que deveriam ser executadas pelos países da região para que superassem os efeitos da generalizada crise da dívida externa da década anterior. Essas medidas passariam a balizar o grau de confiança na relação entre credores e devedores, ou seja, a disponibilização de empréstimos pelas instituições financeiras internacionais, sobretudo FMI e Banco Mundial, para que a maioria dos países latino-americanos afetados pela crise da dívida externa pudessem promover ajustes e reformas em suas economias.

Assim, os pontos definidos pelo consenso e apresentados pelo economista John Williamson foram: disciplina fiscal; reorientação dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial unificado e competitivo; liberalização comercial; maior abertura ao investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação; e propriedade intelectual⁶⁴. O governo brasileiro buscou adotá-los como estratégia de desenvolvimento de sua economia e de inserção do país no processo de reordenamento do

⁶³ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais-IBRI, 2º ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 455.

⁶⁴ BATISTA, Paulo Nogueira. *Op.cit.* p.18.

sistema internacional, que apresentava, como principal característica, o avanço da globalização financeira no mercado mundial.

1.4.3 A NECESSIDADE DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

Após um conturbado período político, o governo de Itamar Franco orientou suas ações para a promoção da estabilização econômica e combate ao cenário de hiperinflação, sobretudo pela criação da Medida Provisória nº434 de fevereiro de 1994 que instituiu a Unidade Real de Valor – URV como ação de ajuste monetário e criou o Real como nova moeda do Brasil, que se tornou a quinta em menos de dez anos.

Fernando Henrique Cardoso trocava o cargo de Ministro das Relações Exteriores para liderar o Ministério da Fazenda, em 1993, para comandar, no ano seguinte, a equipe que elaborou o Plano Real, fato esse que o colocou em evidência no cenário político nacional e o credenciou à Presidência da República nas eleições de 1994.

Como é possível observar na tabela anterior, houve uma drástica reversão do cenário de hiperinflação, quando a taxa caiu de 916,46% em 1994 para 22,41% em 1995. O índice de investimentos estrangeiros diretos em relação ao PIB brasileiro seguiu um padrão de crescimento contínuo ao longo do período, partindo de 0,29% em 1993 para 3,55% em 1998⁶⁵. Como recomendou o receituário de Washington, a essas medidas, seguiram-se uma política de privatizações, desindexação do câmbio e a disciplina fiscal, com a busca constante por superávits primários. A elevada taxa de juros na década de 1990 também foi uma ferramenta utilizada pelo governo para tentar controlar a demanda por recursos e os movimentos do capital especulativo, que ganhavam impulso no contexto internacional pós-Guerra Fria, ou seja, ações que visavam à manutenção de baixos índices de inflação e maior estabilidade do mercado doméstico.

⁶⁵ De acordo com dados da série histórica do IBGE.

Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=IU63&t=balanca-comercial-saldo-comercial>>. Acesso em 11/02/2013.

A valorização do câmbio frente ao dólar estimulou as importações e um consequente desequilíbrio da balança comercial brasileira, como pode ser observado pelos resultados negativos acumulados de 1995 a 1999. A partir desse momento, o governo de Cardoso passou a promover intervenções nas taxas de juros e câmbio, além da elevação de tributos e restrições de crédito como forma de manutenção do ambiente econômico do país⁶⁶.

As crises financeiras do México (1994-1995), dos tigres asiáticos (1997), da Rússia (1998) e do próprio Brasil (1999) confirmaram a elevação do grau de interdependência entre os países, sobretudo em relação ao sistema financeiro. Todavia, apesar de o Brasil ter sofrido os reflexos dessas crises, Almeida ressalta que o país possuía um dos menores índices de abertura econômica na América Latina, quando a participação do Investimento Direito Estrangeiro (IDE) no PIB de 1996 atingiu apenas 0,7%, fato que evidenciava um processo lento de inserção da economia brasileira no sistema financeiro globalizado⁶⁷.

1.4.4 UMA DÉCADA DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO

Nos primeiros anos da década seguinte, foi possível observar a retomada positiva de importantes indicadores da economia brasileira. Com base na tabela a seguir, pode-se perceber que o país alcançou um crescimento médio do PIB de 3,7%, ao mesmo tempo em que conseguiu promover a estabilização da inflação em um dígito, sendo que, após 2004, o valor não ultrapassou os 6%.

⁶⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, José F. S. (org.). História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização, IBRI, 2ª edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2007.

⁶⁷ *Idem*, p. 312.

TABELA 2: NÚMEROS DA ECONOMIA BRASILEIRA (2000-2010)

BRASIL	PIB (Taxa de crescimento%)	Inflação ⁶⁸ (%)	Taxa Anual Real de Juros (%) ⁶⁹	Saldo da Balança Comercial ⁷⁰ (US\$ bilhões) FOB	Abertura da economia ⁷¹ (%)
2000	4,3	5,97	11,0	-705	21,7
2001	1,3	7,67	9,1	2.642	25,7
2002	2,7	12,53	5,9	13.122	26,7
2003	1,1	9,30	13,0	24.824	27,1
2004	5,7	7,60	8,2	33.700	29
2005	3,2	5,69	12,7	44.756	26,6
2006	4,0	3,14	11,8	46.074	25,8
2007	6,1	4,46	7,3	40.028	25,2
2008	5,2	5,90	6,2	24.745	27,1
2009	-0,3	4,31	5,6	25.272	22,1
2010	7,5	5,91	3,8	20.267	22,8

Fonte: IBGE, Banco Central. Elaborado pelo autor.

No período, também se destaca o acúmulo de bons resultados da balança comercial brasileira, o que possibilitou ao país aumentar suas reservas de moeda internacional. A redução gradativa das taxas de juros praticadas pelo Banco Central do Brasil, o controle da inflação e a constante preocupação com a obtenção de superávits primários, esse último inserido no contexto da criação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) são elementos presentes na estratégia política e econômica do país desde os conselhos de Washington em 1990 e que foram mantidos ao longo da década seguinte.

⁶⁸ Médias anuais elaboradas a partir do IPCA. Fonte: IBGE. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000291.pdf>>. Acesso em 09/02/2013.

⁶⁹ Relação entre Selic e o IPCA. Dados disponíveis no site do Banco Central.

⁷⁰ IBGE. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=IU63&t=balanca-comercial-saldo-comercial>>. Acesso em 11/02/2013.

⁷¹ Obtido a partir do resultado da divisão do valor corrente das exportações mais as importações de bens e serviços pelo valor corrente do PIB. É a proporção entre o comércio exterior e o PIB fornecido pelo IBGE.

Todavia, mesmo com a promoção de uma política voltada para a inserção internacional do Brasil no mercado globalizado, os dados que indicam a participação do comércio exterior no PIB brasileiro, apresentando, assim, o grau de abertura do mercado doméstico, demonstram que, após um crescimento inicial constante de 21% a 29% entre 2000 e 2004, seguiu-se uma tendência de redução desses valores, atingindo 22,8% ao final da década. Como ressaltou Almeida⁷², o Brasil possuía, nesse período, uma das economias menos abertas do mundo, sendo que a participação do Investimento Direito Estrangeiro (IDE) no PIB era menor quando comparada a muitos países da América do Sul. Na visão do autor, o país ainda precisaria, para obter uma maior inserção na economia internacional, promover o desenvolvimento do mercado interno e a incorporação, cada vez maior, de setores da sociedade e economia voltados para o mercado exterior.

Apesar de terminar a década de 2000 com um valor de IDE duas vezes maior do que em relação a 2001, como pode ser observado na tabela a seguir, o que mais chama a atenção é o desenvolvimento de um papel mais ativo por parte das empresas nacionais como provedoras de investimentos externos.

TABELA 3: INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL (IED) E INVESTIMENTO BRASILEIRO DIRETO NO EXTERIOR (IBD)

	IED	IBD
2001	22,5	2,8
2002	16,6	3,1
2003	10,1	2,0
2004	18,1	11,1
2005	15,1	4,0
2006	18,8	29,3
2007	34,6	29,6
2008	45,1	34,1
2009	25,9	15,2
2010	48,9	34,9

Fonte: Bacen⁷³. Elaborado pelo autor.

⁷² ALMEIDA, Paulo Roberto. *Op. cit.*, p.311.

⁷³ Conhecendo o Brasil em Números. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de julho de 2011. Disponível em: < http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1312203713.pdf>. Acesso em 21/10/2012. Valores em US\$ bilhões.

Dentre as empresas brasileiras que possuem reconhecida atuação internacional com investimentos em diversos países, destacam-se a gigante do setor de energia Petrobrás, a mineradora Vale do Rio Doce (com atuação nos cinco continentes), Embraer, Gerdau, Companhia Siderúrgica Nacional/CSN, Marco Polo (com a produção de ônibus), Perdigão, Sadia e Friboi (na área de alimentação e carnes), além das construtoras Odebrecht e Camargo Corrêa⁷⁴. Com os valores apresentados na tabela anterior é possível perceber uma tendência de aumento para os investimentos estrangeiros, sobretudo a partir de 2006, e um espantoso salto entre 2004 e 2005 em relação aos investimentos que os brasileiros fizeram no exterior, saindo de um patamar de US\$ 4 bilhões para quase US\$ 30 bilhões. Nota-se, também, que a redução observada em 2009 tanto para o IED quanto para o IBD, refletem as consequências da crise do sistema bancário norte-americano e europeu.

Tema de destaque na edição da revista *The Economist* de novembro de 2009, a economia brasileira foi observada a partir de seu grande potencial de crescimento. O artigo ressalta que vários analistas, até mesmo a Goldman Sachs, apostam que o Brasil deve se tornar a quinta maior economia do mundo após 2014, quando ultrapassará Grã-Bretanha e França. Além disso, o país teria destacada posição entre os emergentes que formam o grupo dos BRICs por ser uma democracia (ao contrário da China), por não possuir insurgências, conflitos étnicos ou religiosos, tampouco uma vizinhança hostil (como no caso indiano), e por ter uma pauta de exportações mais diversificada que a Rússia, restrita aos armamentos e petróleo⁷⁵.

A revista também chama a atenção para o comportamento em relação às taxas de juros e aos créditos que foram realizados no Brasil. A partir de 2005, é possível observar uma queda constante das taxas de juros (SELIC), ao mesmo tempo em que ocorreu um aumento significativo dos créditos oferecidos pelos bancos no mercado nacional, o que por sua vez, resultou em aumento da demanda por empréstimos para aquisição de bens como carros e imóveis.

Com imenso potencial para produção de produtos primários⁷⁶ – o país é o maior exportador mundial de açúcar, café, suco de laranja, etanol e carne bovina e o

⁷⁴ Empresas destacadas pela *The Economist*. *The Economist*. Brazil takes off. Novembro, 2009, vol. 393, n° 8657, p. 70.

⁷⁵ *The Economist*. *Brazil takes off*. Novembro, 2009, vol. 393, n° 8657, p. 15.

⁷⁶ Conhecendo o Brasil em Números. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de julho de 2011. Disponível em:< http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1312203713.pdf>. Acesso em 01/05/2013.

segundo maior em soja, além de se destacar na exportação de aço e de minérios como o ferro e o alumínio –, o Brasil utilizou suas vantagens no setor agrícola e em recursos naturais para promover um aumento nas exportações e um saldo positivo na balança comercial sem precedentes históricos⁷⁷. Mas, apesar dos bons resultados do comércio exterior brasileiro, ainda existe a preocupação em relação ao fato de o Brasil não ter a presença significativa em sua pauta de exportações, de produtos com alto valor agregado, ou seja, bens de alta intensidade tecnológica, um problema estrutural que inviabilizaria o estabelecimento do país como potência econômica internacional, mesmo com previsões de que o Brasil se tornará nas próximas décadas a quinta maior economia do mundo. Na verdade, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior⁷⁸, as exportações de produtos manufaturados, após terem superado, ainda na década de 1980, as exportações dos produtos básicos, e terem mantido essa posição até 2007 (atingindo 60,8% do total geral exportado em 1993), passaram a sofrer contínua regressão e atingiram, em 2010, o percentual de 39,4%, valor semelhante ao total geral de exportações de produtos manufaturados em 1978.

De maneira geral, argumenta Cervo, após um primeiro momento de abertura do mercado doméstico à economia internacional, inclusive com a estruturação de um bloco regional de integração com seus vizinhos e de estabilização da economia doméstica nos anos 1990, o Brasil, na década seguinte, buscou melhorar o desempenho do país na esfera econômica e ampliar sua autonomia decisória no sistema internacional. Também intensificou sua presença nos foros internacionais e assumiu posição em alguns temas da agenda internacional que revelaram o componente moral da política externa do país, com destaque no combate à fome e extrema pobreza e nas mudanças climáticas. Esse último, com a estratégia de divulgar a estrutura da matriz energética brasileira, composta, em grande parte, de fontes renováveis de energia, além de buscar transformar o etanol combustível em commodity internacional⁷⁹.

⁷⁷ Evolução do Comércio Exterior Brasileiro de 1950 a 2009. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/SECEX/DEPLA.

⁷⁸ Exportação Brasileira por Valor Agregado 1964 a 2011. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/SECEX/DEPLA.

⁷⁹ CERVO, Amado L. Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros. Editora Saraiva: São Paulo, 2008.

1.5 A NOVA ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL E O PARADIGMA LOGÍSTICO

Ao longo dos mandatos de Cardoso e Lula, a ordem internacional passou por mudanças concretas a partir da ebulição de novos atores e estruturas de poder. Nesse momento, a globalização ditou a cadência das transformações, sobretudo no campo financeiro, além de potencializar as controvérsias e assimetrias existentes entre os países ricos e pobres, democracia e liberalismo frente ao protecionismo, crises econômicas, terrorismo, crises energéticas, questões ambientais etc.

A irrupção de novos atores eleva a voz crítica acerca das assimetrias globais e embaraça a negociação diplomática. Isso explica a estagnação do multilateralismo, a reação de defesa dos países avançados que reativam o G8, bem como o confronto de duas estratégias de solução de conflitos, a brasileiro-chinesa pela via pacifista da negociação diplomática, a US-Otan pela via da violência da intervenção ou sanção⁸⁰.

Na visão de Cervo, a ascensão internacional do Brasil, percebida a partir dos primeiros anos do século XXI, foi fruto de três principais fatores. Em primeiro lugar a própria atitude logística por parte do Estado; em segundo, a adaptação das estratégias de inserção internacional com as novas realidades internas e externas; por último, o processo de intensificação da internacionalização da economia brasileira⁸¹.

Com um ambiente político e econômico mais estável, ou seja, após o país ter superado as inseguranças sobre o recente período democrático, com as turbulências de um processo de *impeachment* e da eleição de um presidente metalúrgico e sindicalista, o que gerava grande desconfiança no mercado financeiro internacional, além da série de crises financeiras com ampla capacidade de contaminação dos mercados nacionais – da própria condição da economia brasileira nos anos de 1990 –, a década seguinte apresentou um cenário mais otimista e o país buscou elevar o nível de articulação e maior influência no sistema internacional. Aumentou seu corpo diplomático, o número de embaixadas e de representações consulares. Priorizou as relações com os vizinhos sul-americanos para fazer avançar os processos de integração, buscou aproximação com a África Ocidental e

⁸⁰ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Editora Universidade de Brasília: 4ª edição, Brasília, 2012, p. 527.

⁸¹ CERVO, Amado Luiz. Estado logístico: la inserción internacional sistémica de Brasil en el siglo XXI. Prelo.

fortalecimento das relações com a Ásia, região considerada o novo centro econômico mundial. Além disso, num gesto de prestígio, o Brasil passou, pela primeira vez desde a fundação do FMI, a participar da entidade como país credor quando, em 2009, aceitou o convite do órgão para fazer parte do grupo dos 47 países que contribuem para as operações do fundo⁸².

Com o objetivo de exercer um papel mais relevante no sistema internacional, a política externa na primeira década do século XXI manteve, por um lado, a tradição brasileira no diálogo bilateral para construção de entendimentos e realização de interesses e, por outro, investiu na articulação dos interesses do país em espaços multilaterais como o G-20, IBAS e BRICS, com a expectativa de influenciar as estruturas do mercado globalizado em benefício dos países do sul e emergentes, sobretudo no âmbito da OMC, quando fez coro às demandas por redução do protecionismo dos países desenvolvidos sobre questões do comércio de produtos agrícolas, que gerou grande impasse na Rodada Uruguai (com duração de quase oito anos de negociação) e, também, para a atual Rodada Doha, que teve início em 2001 e que ainda não logrou avanços definitivos contra o protecionismo de seus membros, principalmente em relação ao setor agrícola.

A segurança também foi um tema bastante explorado pela política externa brasileira no período em que o Presidente Lula exerceu seus dois mandatos. Segundo Villa e Viana, é possível perceber dois momentos distintos na condução dos interesses nacionais para os temas de segurança. Por um lado, o país articulou suas ações de forma reativa às propostas e ações norte-americanas após os atentados terroristas ao *World Trade Center* e as discussões levadas no âmbito da OEA sobre terrorismo. Por outro, a participação brasileira ao liderar a missão de paz no Haiti, os diálogos com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) para liberação de reféns, as negociações para esclarecer a questão nuclear iraniana, além da retomada do interesse brasileiro por um lugar como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas revelou um caráter mais proativo da política externa do país, que buscou consolidar uma posição mais estratégica do país no sistema internacional. Ainda vale citar como exemplo de ativismo da política externa brasileira a proposta de criação de um conselho de defesa para a região sul-americana com capacidade e autonomia para, no âmbito da União das Nações

⁸² Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>, p.18.

Sul-Americanas (UNASUL), tratar de questões vinculadas à segurança de seus Estados-membros⁸³.

[A diplomacia brasileira] Crítica a ação preventiva unilateral no caso norte-americano, a doutrina da ingerência europeia e o terrorismo, além de vincular segurança, desenvolvimento e combate à fome⁸⁴.

Nesse sentido, a política externa brasileira do período manteve sua tradição, como política de Estado, com a preservação de valores, padrões de conduta e interesses, que são orientados para o desenvolvimento econômico e social do país, com base em seu regime democrático. Todavia, demonstrou novas perspectivas quando buscou a reciprocidade das regras e dos benefícios econômicos, a expansão do comércio exterior do país – de forma a considerar a diversificação de produtos e parceiros – e a internacionalização das empresas brasileiras.

A característica básica das relações econômicas internacionais do Brasil consiste na busca da real interdependência, isto é, da reciprocidade na realização de interesses, por meio da negociação em múltiplas esferas e da internacionalização econômica.

Desde 2003, a negociação incorpora essa economia política e condiciona a atuação na OMC, na Alca e com a União Europeia, bem como na articulação de coalizões com países emergentes. A estratégia tem por fim, fortalecer laços com o maior número possível de nações, blocos e regiões, independentemente da posição geográfica, porém com ênfase no hemisfério sul, por onde melhor desfilam os interesses brasileiros⁸⁵.

Com isso Cervo chamou a inserção internacional do país de “globalista industrial”, pois apresentou maturidade ao guiar o processo de desenvolvimento via internacionalização de sua economia e por um multilateralismo orientado pela reciprocidade, não apenas no campo econômico, mas nas questões políticas, de segurança, saúde, meio ambiente e direitos humanos, como afirmou o Presidente Lula, em 2003, quando discursou no 33º Fórum Econômico Mundial, diante das principais potências

⁸³ VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 53, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-3292010000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05/01/2014.

⁸⁴ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Editora Universidade de Brasília: 4ª edição, Brasília, 2012, p. 539-540.

⁸⁵ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.* p. 533.

econômicas do mundo. Reciprocidade, nesse sentido, significa o estabelecimento de regras da ordem internacional que beneficiem a todos. O autor ainda cita o caso chileno como exemplo de globalismo comercialista, que revela baixo nível de reflexão crítica por assumir tratados de livre-comércio e exportações baseadas no setor de bens primários, que reproduzem as orientações neoliberais dos anos 1990⁸⁶.

A VARIÁVEL AMBIENTAL PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

As mudanças climáticas, percebidas como resultado da ação humana em relação à intensificação das atividades industriais e da exploração indiscriminada de recursos naturais, entre outros fatores, passou a ser tema importante das relações internacionais e ocupou um espaço crescente na agenda política dos países. Iniciada em Estocolmo (1972) e com destaque para o Rio de Janeiro (1992), o tema sobre a necessidade de preservação ambiental e as mudanças climáticas tornou-se objeto de intenso diálogo internacional, sobretudo por meio do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima e suas conferências realizadas, como no caso da COP 15 (Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas) de 2009, estimulando mecanismos de cooperação e compromissos que levam em consideração a interdependência dos países e a necessidade de soluções coletivas para o aquecimento global e outros desafios, como nos casos do combate à fome e a seca.

Por ter abundância de recursos naturais e de biodiversidade, o Brasil incorporou o regime internacional sobre o meio ambiente e as mudanças climáticas entre os temas relevantes de sua política internacional, sobretudo a partir de 1992.

Nevertheless, the Brazilian environmental profile is a strong condition of its status as an emerging power, since Brazil hosts around 12% of the world freshwater and 15% ot 20% of the world's living biodiversity. So, it is a *sui generis* country and its participation in environmental regimes is directly linked to this condition. Being recognized as an emerging power has contributed to strengthen Brazil as a global environmental player, though it cannot be considered a key player in all the environmental regimes...⁸⁷

⁸⁶ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. Op. cit.

⁸⁷ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. When emergente countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. Revista Brasileira de Política Internacional. IBRI, Brasília-DF, Edição especial, 2010, p. 74.

Considerado um país emergente pelo avanço de seu processo de industrialização e crescimento econômico e social, o Brasil passou a buscar maior protagonismo e participação nos diálogos e acordos multilaterais de regime ambiental, como no caso do Protocolo de Quioto, percebendo que seria a melhor estratégia para proteger os próprios interesses e a soberania nacional. Embora a participação brasileira na governança global para o meio ambiente remonte ao final dos anos 1980 e início dos 1990, Barros-Platiau ressalta que foi a partir dos primeiros anos do século XXI que o país, mais confiante de sua capacidade de influenciar decisões, construiu estratégias de política externa para articular os interesses nacionais sobre o contexto internacional para o meio ambiente⁸⁸.

Orgulhoso de possuir uma matriz energética baseada em mais de 45% de recursos renováveis, o Brasil percebeu que poderia utilizar seu know-how em energia e inserir seus setores produtivos no ambiente internacional. Nesse contexto, a escolha pelo etanol não foi mero acaso, e o objetivo de exportar o biocombustível e transferir tecnologias para produção, de forma a viabilizar um mercado internacional para o produto, correspondia à necessidade de diversificação energética, sob a óptica da segurança e da redução das emissões de gases poluentes oriundos da utilização de combustíveis fósseis nos setores de transportes.

Assim, o cumprimento das metas assumidas com a diretiva 2003/30/CE pelos países-membros da União Europeia, que previu a adição de 5,75% de biocombustíveis de forma progressiva no mercado doméstico europeu até 2010, representa um dos diversos movimentos decorrentes da governança global para o meio ambiente em relação à mitigação das mudanças climáticas e que foi percebido como uma oportunidade pelo Brasil para expandir e consolidar seu mercado interno de biocombustíveis, exportar etanol e transferir tecnologias para sua produção por países em desenvolvimento. Nesse caso, como veremos de forma mais detalhada no segundo capítulo, o discurso sobre as mudanças climáticas foi incorporado à diplomacia do etanol como um dos principais elementos para convencer o sistema internacional sobre as vantagens desse biocombustível para que os países pudessem atingir as metas assumidas de inclusão de energias renováveis em suas matrizes energéticas.

⁸⁸ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. When emergente countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. Revista Brasileira de Política Internacional. IBRI, Brasília-DF, Edição especial, 2010.

O PARADIGMA DO ESTADO LOGÍSTICO

Nas ciências humanas, o paradigma também desempenha a superior função de organizar a matéria que é objeto de observação, porém não apresenta a mesma rigidez científica [das ciências exatas e naturais]. [...] Em razão dessa versatilidade e flexibilidade, não deve o leitor exigir do paradigma o encaixe de todas as variáveis, dependentes, interdependentes e intervenientes, na explicação de um tema de estudo⁸⁹.

A utilização da estrutura de um paradigma, como ferramenta científica, permite a análise e a representação de um conjunto de práticas e valores que consolidam um padrão. Este, quando percebido, pode fornecer maior inteligibilidade ao real. No caso da política externa brasileira, Cervo desenvolveu análise sobre os fatos e fenômenos históricos para estruturar um paradigma, considerando a articulação de três esferas: a política, a diplomática e a das relações internacionais. Com isso, o autor conseguiu atribuir maior caráter empírico à construção dos conceitos e à compreensão das relações internacionais do Brasil, a partir do método paradigmático estritamente vinculado a uma base de pesquisa histórica⁹⁰.

Nesse sentido, o paradigma do Estado logístico observa a política externa brasileira a partir dos primeiros anos do século XXI e revela a maneira como o país interagiu com os elementos e oportunidades de uma ordem internacional em reestruturação. As opções de agenda e estratégias realizadas ao longo do governo Lula e implementadas pelo Itamaraty, apesar de apresentarem traços de continuidade com paradigmas anteriores, sobretudo o desenvolvimentista e o normal, evidenciam inovações estratégicas alicerçadas sobre uma nova percepção acerca do lugar que o Brasil deveria ocupar no sistema internacional.

Importante para esta tese, os pressupostos que fornecem suporte ao paradigma revelam, entre outros aspectos, a preocupação com a tradição renouviana em buscar as causas profundas e limites explicativos para as relações internacionais do Brasil. Cervo divide-os em três planos: no primeiro, observa-se a identidade cultural (conjunto de

⁸⁹ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. Editora Saraiva: São Paulo, 2008, p. 65.

⁹⁰ *Idem*.

valores de uma nação) e a visão “do outro” que condiciona as escolhas e ações de política externa; no segundo plano, encontra-se a percepção de interesses nacionais; e o terceiro plano, que envolve a construção da política a partir do esforço interno de definição de interesses estratégicos e sua articulação com os elementos externos, que acabam condicionando a ação e criando tendências de médio e longo prazo⁹¹.

A partir dessa visão mais ampliada de análise, a presente tese busca compreender a opção brasileira para a estruturação de uma política para o etanol. Além dos componentes estratégicos que circundam a temática energética e que foram apresentados anteriormente, como a utilização do etanol a partir da lógica da segurança ou como um instrumento de poder, o paradigma do Estado logístico orienta a análise das causas, dos interesses e diálogos presentes entre os setores produtivos nacionais e o governo, que teve como resultado um novo capítulo para a história do etanol combustível no Brasil. Nesse sentido, a consolidação do etanol como opção aos combustíveis para o transporte e a internacionalização desse setor foram os impactos mais evidentes do que já é conhecido como a 4º fase do etanol no Brasil.

La alianza entre el Estado y la sociedad, un hecho notable en las relaciones internacionales de Brasil en el siglo XXI, eleva el grado de madurez de la inserción internacional de país. Esta alianza promueve un nuevo paradigma que denominamos paradigma logístico, responsable, en nuestra opinión, de la nueva fase de la inserción internacional. La alianza se establece a través del diálogo entre los líderes y dirigentes de los segmentos dinámicos de la sociedad, especialmente con los líderes de las asociaciones empresariales y laborales, cuyo fin es establecer estrategias de acción externa⁹².

Cervo argumenta que a política exterior, no Estado logístico, se torna uma ferramenta para a realização e defesa dos interesses nacionais, como é o caso daqueles vinculados aos setores agrícolas no combate ao protecionismo e subsídios que prejudicam a capacidade de competição no mercado internacional. A influência do Estado logístico, nesse sentido, limita-se na regulamentação da atividade privada, na atenção às oportunidades internas e externas e no apoio e orientação de ações na esfera econômica dos setores produtivos e social para enfrentar os desafios da globalização e promover o desenvolvimento do país. No caso específico do etanol é possível perceber esse contexto

⁹¹ CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. Ed. Saraiva: São Paulo, 2008, p.66.

⁹² CERVO, Amado Luiz. Estado logístico: la inserción internacional sistémica de Brasil en el siglo XXI. Prelo.

com relação às exportações do produto brasileiro para o mercado norte-americano, tratado no quarto capítulo, e também na disponibilização de apoio ao setor sucroalcooleiro pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, por meio do programa PASS, que libera recursos de até 50 milhões de reais para financiar a estocagem do etanol combustível, disponibilizados para usinas, destilarias cooperativas de produtores e empresas comercializadoras e distribuidoras de etanol combustível⁹³. De acordo com o BNDES, entre 2004 e 2009, o banco empregou, aproximadamente, 20 bilhões de reais em ações de financiamento para o setor sucroenergético⁹⁴. Ao lado da diplomacia, os altos recursos disponibilizados pelo Estado logístico aos setores produtivos, representam os principais instrumentos de apoio ao fortalecimento e estímulo à internacionalização de empresas nacionais, bem como à atração de recursos para empreendimentos no país.

Quando Lula afirmava que investir en el exterior era bueno para Brasil, se refería a tres efectos, pensados en conjunto con el empresariado: elevar la competitividad de la industria y de los servicios al nivel de la competitividad sistémica global, en razón de la convergencia de los procesos productivos que la interdependencia económica entre las naciones establece; estimular la exportación de bienes y servicios con mayor valor agregado, conducido por las empresas que actuarán en el exterior; ampliar las ganancias de empresas de matriz nacional con recursos de mercados externos⁹⁵.

De acordo com o autor, o processo de inserção internacional do país, no contexto do Estado logístico é composto por três elementos fundamentais. O primeiro refere-se à ação diplomática, ou seja, à capacidade negociadora do Itamaraty para construir mecanismos de diálogo – apresentada nos terceiro e quarto capítulos da presente tese – quando são observados e analisados os arquivos da Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do Departamento de Energia do Itamaraty. O segundo elemento, a política externa do país, corresponde aos interesses, valores e padrões de conduta somados à atividade da diplomacia. Por último, as relações internacionais do país por meio da ação de atores não governamentais que buscam realizar seus interesses no ambiente internacional, nesse caso, o Estado logístico atua no sentido de harmonizar as

⁹³ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. Ed. Saraiva: São Paulo, 2008, p.86.

⁹⁴ MILANEZ, Artur Y; NYKO, Diego; GARCIA, Jorge L. F; XAVIER, Carlos E. O. *Logística para o etanol: situação atual e desafios futuros*. BNDES Setorial, Sucroenergético, nº 31, p. 92. Disponível em: <<http://esalqlog.esalq.usp.br/files/biblioteca/arquivo3591.pdf>>. Acesso em 17/01/2014.

⁹⁵ CERVO, Amado Luiz. *Estado logístico: la inserción internacional sistémica de Brasil en el siglo XXI*. Prelo, p. 16.

relações conflituosas decorrentes da diversidade de interesses dos diversos seguimentos sociais (produtores, trabalhadores e consumidores)⁹⁶.

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PARA O ETANOL

Trazida pelos colonizadores, como indicam os registros na alfândega em Lisboa da entrada de açúcar brasileiro em 1520, a cana-de-açúcar está inserida na própria formação econômica e social do Brasil e, desde o século XVI, mantém uma estreita relação com o Estado⁹⁷. Ao longo das décadas, os produtores de açúcar e álcool estruturaram-se como um importante grupo de interesse e com influência suficiente para manter um canal de diálogo com as estruturas de Estado, cujo objetivo sempre foi o de resguardar os próprios interesses, voltados ora para o protagonismo do açúcar, ora para a produção de álcool. Nesse sentido, seria um grave equívoco desconsiderar o papel exercido por esses atores na formulação das políticas nacionais para o setor, sobretudo a partir do início desse novo século.

A política desenvolvida pelo governo, entre os anos de 2003 e 2010, para considerar o etanol uma fonte de energia estratégica e promovê-lo no mercado internacional guarda grande diferença daquela executada pelo governo Geisel com o Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975, que criava o Programa Nacional do Álcool (Proálcool). O contexto dramático gerado pelas crises do petróleo na década de 1970 para os países com grande dependência de importações, exigiu uma reação por parte do governo que, entre outras medidas, direcionou recursos para estimular a produção de motores e de álcool combustível para minimizar os efeitos da escassez e elevação dos preços da gasolina. Foi uma política *top-down* para responder ao estímulo externo.

Art. 2º. A produção do álcool oriundo da cana-de-açúcar, da mandioca ou de qualquer outro insumo será incentivada através da expansão da oferta de matérias-primas, com especial ênfase no aumento da produção agrícola, da modernização e ampliação das destilarias existentes e da

⁹⁶ CERVO, Amado Luiz. Estado logístico: la inserción internacional sistémica de Brasil en el siglo XXI. Prelo.

⁹⁷ CESNIK, Roberto; MIOCQUE, Jacques. Melhoramento da cana-de-açúcar: marco sucro-alcooleiro no Brasil. Embrapa Informação Tecnológica, Brasília, 2004.

instalação de novas unidades produtoras, anexas a usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras⁹⁸.

No sentido contrário, a política conduzida para o etanol no início do século XXI surgiu do diálogo estabelecido entre o governo e os setores produtivos. Esse entendimento seria, talvez, um dos principais elementos que definem o paradigma do Estado logístico desenvolvido por Cervo, no que tange a relação entre Estado e sociedade. Nesse caso, é possível observar que o governo do Presidente Lula reconheceu o potencial desse biocombustível tanto para o mercado interno quanto para a possibilidade de inseri-lo nos fluxos de comércio internacional como uma opção aos combustíveis não renováveis.

Não obstante o forte declínio das vendas de carros movidos exclusivamente a álcool hidratado no final dos anos 1980 e início da década de 1990 – decorrentes de quedas na produtividade das safras e pela diferença de rendimento e qualidade em relação aos motores que utilizavam gasolina – as pesquisas para desenvolvimento de novas tecnologias para utilização do álcool seguiram até o sucesso obtido com o desenvolvimento e comercialização dos carros com motores *flexfuel* em 2003, marco para o início de uma nova fase do álcool combustível, que passou a ser denominado “etanol”, no Brasil.

Apesar de, a Volkswagen oficialmente ter sido a primeira empresa que disponibilizou no mercado a nova tecnologia de motores para os carros *flexfuel* ou bicomcombustível, que utilizava qualquer mistura entre etanol e gasolina, as montadoras foram as últimas a apostarem nesse novo patamar tecnológico, quando o governo já havia sinalizado com políticas para estimular a produção do etanol (que havia sofrido uma forte queda após o processo de desregulamentação do setor no final da década de 1990), por meio de créditos do BNDES para projetos de modernização e ampliação dos setores de produção, armazenamento e distribuição de etanol. Na verdade, as montadoras reagiram ao desenvolvimento da tecnologia para os motores *flexfuel* por parte de empresas fornecedoras de equipamentos para as montadoras, como a Bosh, Magneti Marelli e Delphi (outro grupo de importantes atores para a concretização da nova fase do etanol no Brasil), que trabalharam desde o início da década de 1990 com componentes capazes de identificar

⁹⁸ BRASIL. Decreto nº 76.593 de 14 de novembro de 1975, que institui o Programa Nacional do Alcool e dá outras providências. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76593-14-novembro-1975-425253-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20/01/2014.

a proporção álcool/gasolina no interior dos motores e ajustar todos os mecanismos para a realização de uma combustão eficiente. Nesse caso, as montadoras aguardaram o contexto mais propício para a produção e comercialização dos motores bicompostível⁹⁹.

A discussão sobre sistemas que permitissem a utilização tanto de etanol quanto de gasolina em qualquer proporção nos motores, já estava presente nos Estados Unidos em 1980, mas foi apenas em 1991 que os motores *flexfuel* passaram a ser comercializados no mercado norte-americano. No final da década de 1980 também havia pesquisas para tecnologias de motores *flexfuel* na Europa e no Japão, sobretudo em virtude da percepção de insegurança energética vivida por esses atores. As pesquisas continuaram, e no Brasil, importante avanço ocorreu em 1994, quando componentes eletrônicos (sensores e software) passaram a detectar, de forma mais eficiente, as proporções de álcool e gasolina definidas pelo próprio consumidor no momento de abastecer seu veículo. Todavia, as montadoras não tiveram interesse na possibilidade de introduzir, naquele momento, os motores *flexfuel*¹⁰⁰.

Da disponibilidade tecnológica para os motores *flexfuel* até a comercialização dos novos carros, iniciada no Brasil em 2003, pela Volkswagen, vários fatores contribuíram para a construção de uma política nacional e internacional para essa nova fase dos biocombustíveis no país. O preço internacional do açúcar e do petróleo foram responsáveis diretos por influências para o mercado de álcool combustível doméstico. O mercado internacional do açúcar enfrentou dificuldades a partir de 1995, quando os preços praticados em relação ao produto começaram a sofrer uma severa redução, ao mesmo tempo em que os volumes de açúcar aumentavam¹⁰¹. Por outro lado, o valor do barril do petróleo teve constante aumento a partir de 1998, com mais intensidade após os ataques terroristas em setembro de 2001 ao *World Trade Center* e a posterior invasão norte-americana ao Iraque. Nesse mesmo período, os estoques de álcool aumentaram, seu preço

⁹⁹ JUNIOR, Wilian Gatti. 35 anos da criação do Proálcool: do álcool-motor ao veículo *flex fuel*. XIII Semead: Seminários em Administração, Faculdade de Economia e Administração-FEA/USP, São Paulo, setembro de 2010.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ CASTILHO, Marta R. Panorama do comércio internacional do complexo sucroalcooleiro. IV Workshop Infosucro – Economia do bioetanol e indústria sucroenergética. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 28/11/2011. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/infosucro/panorama_marta.pdf>. Acesso em: 19/09/2013.

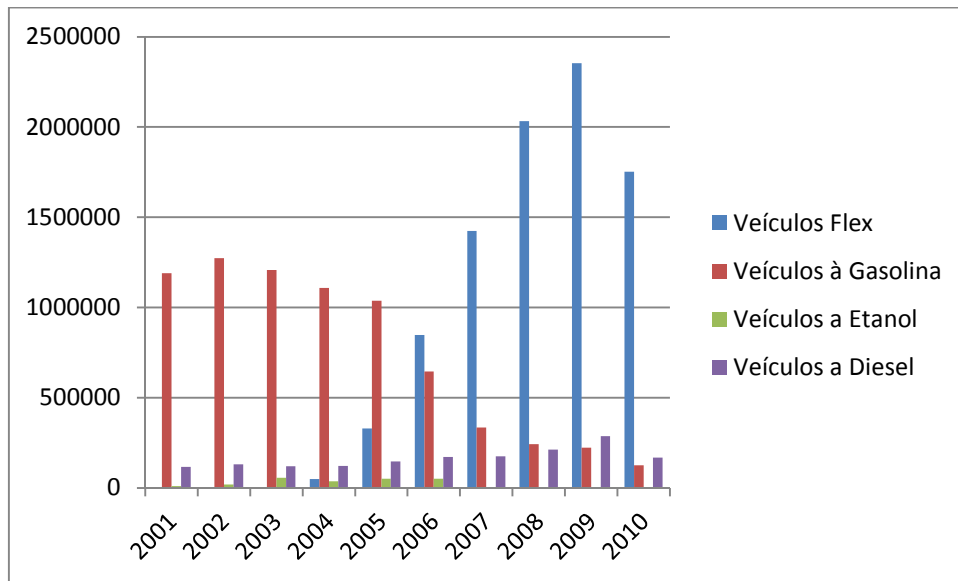
tornou-se mais competitivo em relação à gasolina e o consumo no mercado doméstico e internacional aumentou de forma significativa¹⁰².

Esse contexto, francamente favorável para o etanol, convenceu as montadoras de carros no Brasil a apostarem na tecnologia *flexfuel*. A elevação dos preços da gasolina e a desvalorização do açúcar, aliados à pressão internacional por fontes de energia limpa, tornaram o biocombustível uma opção confiável. Assim, em 2002, a montadora Ford lançou um protótipo com a tecnologia bicombustível (Fiesta), porém, o veículo não foi integrado à linha de produção e comercialização. Já em abril de 2003, a Volkswagen lançou o primeiro carro *flexfuel* no mercado brasileiro (Gol 1.6), por meio dos componentes tecnológicos desenvolvidos pela empresa Magneti Marelli. Dois meses depois, a General Motors lançou seu modelo *flexfuel* (Corsa 1.8) com sistema tecnológico desenvolvido pela empresa Delphi, e, em setembro, a Volkswagen voltou a lançar um segundo modelo *flexfuel*, mas com sistema tecnológico desenvolvido pela empresa Bosh. Nos meses e anos seguintes, as montadoras Fiat (2003), Ford (2004), Renault (2004), Peugeot (2005), Honda (2006), Toyota (2007) e Nissan (2009) lançaram seus modelos com tecnologia bicombustível, refletindo a excelente aceitação que esses novos motores tiveram no mercado brasileiro¹⁰³.

¹⁰² SANT'ANNA, André Albuquerque. Indústria de petróleo e gás: desempenho recente e desafios futuros. In: Perspectivas do investimento 2010-2013. BNDES, 2010. Disponível em:< http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/liv_perspectivas/02_Perspectivas_do_Investimento_2010_13_PETROLEO_E_GAS.pdf>. Acesso em: 19/09/2013.

¹⁰³ JUNIOR, Wilian Gatti. 35 anos da criação do Proálcool: do álcool-motor ao veículo *flex fuel*. XIII Semead: Seminários em Administração, Faculdade de Economia e Administração-FEA/USP, São Paulo, setembro de 2010.

GRÁFICO 1: VENDAS DE CARROS NO BRASIL



Fonte: ANFAVEA. Elaborado pelo autor.

O gráfico anterior apresenta a evolução das vendas de carros no Brasil em relação ao tipo de combustível utilizado. Nele, é possível perceber a surpreendente evolução e aceitação no mercado doméstico dos veículos com motores *flexfuel*, quando, em 2010, o volume de vendas de carros no Brasil atingiu mais de 85% para aqueles com a tecnologia bicombustível. Tal fato aponta para a estratégia bem-sucedida por parte das montadoras que, em 2003, apostaram na capacidade de o mercado nacional produzir e absorver o etanol como opção à gasolina. Importante ressaltar que o governo, além das linhas de crédito cedidas para o setor sucroenergético, em 2002, houve uma significativa redução das taxas de juros para o financiamento e também do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por meio do Decreto nº 4.544, de 26 de dezembro de 2002 (revogado pelo Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010), que motivaram as vendas de veículos naquele período.

Após a estruturação das bases para o novo mercado de veículos *flexfuel*, e o consequente aumento da demanda interna por etanol, o governo Lula incorporou o caráter estratégico do etanol e construiu uma política internacional para o produto. Ao lado do programa de governo “Fome Zero”, a questão dos biocombustíveis, em especial o etanol, foi o tema de destaque nos discursos realizados pelo Presidente Lula em sua agenda internacional. Em cerimônia de premiação¹⁰⁴ para iniciativas do setor sucroenergético

¹⁰⁴ Premio de personalidade política do 2º Prêmio Top Etanol 2010.

realizada em 2010, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva lembrou o papel de seu Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, quando ressaltou a importância estratégica do setor sucroenergético e dos biocombustíveis para o país.

Lembro um dia em que o Roberto Rodrigues entrou no Gabinete, acho que ainda em 2003, e falou: - Presidente o país tem uma chance extraordinária, o Senhor pode passar para a história como o Presidente do biocombustível¹⁰⁵.

Roberto Rodrigues, Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do governo Lula entre 2003 e 2006, formou-se em Engenharia Agrônoma pela ESALQ/USP e é professor titular do Departamento de Economia da UNESP (campus de Jaboticabal) e coordenador do Centro de Agronegócio da FGV, com área de interesse em Economia Rural. Também é presidente do Conselho do Agronegócio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e tem atuação em outras entidades representativas do setor da agroindústria. A presença de Rodrigues na equipe ministerial demonstra um dos canais de diálogo que o governo estabeleceu com representantes dos setores produtivos nacionais, como aponta um dos pressupostos do paradigma do Estado logístico, para a construção de uma estratégia de fortalecimento e inserção internacional dos setores vinculados à produção do etanol.

O etanol brasileiro não é apenas um combustível, mas um caso pedagógico de coordenação bem-sucedida entre políticas públicas e iniciativa privada no desbravamento de uma nova fronteira do desenvolvimento. Decisões políticas foram tomadas para que chegássemos até o posto de liderança mundial.

(...)

Se dependesse da relação que eu tinha com vocês [setor sucroenergético], antes de ser Presidente, talvez a gente nem tivesse conversado. Eu nem conhecia do Roberto Rodrigues bem e convidei para ser meu Ministro. Mais surpresa do que eu convidá-lo, foi ele aceitar¹⁰⁶.

Ainda a respeito da influência sobre a decisão do governo em formular uma política para o etanol, deve ser ressaltado que a chamada “bancada ruralista” no

¹⁰⁵ LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso no 2º Prêmio Top Etanol, São Paulo, 06/06/2011. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/lula-e-destaque-no-premio-top-etanol/#.UuPskxBTVIU>>. Acesso em 25/01/2012.

¹⁰⁶ *Idem*.

Congresso Nacional Brasileiro, grupo de interesses que, embora não possua uma organização formal, exerce grande poder de influência no parlamento e na articulação da agenda para a defesa dos temas vinculados aos setores da agricultura e pecuária, inclusive em interesses relativos à indústria sucroenergética. Com 117 parlamentares na Câmara de Deputados entre 2007 e 2010, na sua maioria proprietários de terras ou vinculados ao agronegócio, o *lobby* exercido no Congresso e com reflexos na articulação entre os poderes Legislativo e Executivo não pode ser desconsiderado, principalmente em relação às negociações de posições ou projetos do governo, com capacidade, inclusive, de definir a estrutura do alto escalão de funcionários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento¹⁰⁷.

A partir de 2003, também surge uma política orientada para a inserção do etanol no ambiente internacional, com a elaboração de estratégias e utilização do aparato diplomático para defender os interesses brasileiros. Com os esforços mundiais para redução das emissões dos gases que potencializam o efeito estufa e as mudanças climáticas decorrentes desse contexto, a necessidade de fontes energéticas limpas e renováveis gerou uma demanda quase irreversível no sistema internacional. Nesse sentido, o governo brasileiro utilizou a variável correspondente aos benefícios ambientais oriundos da utilização do etanol para dar corpo à estratégia de transformação do combustível em commodity internacional. Para atingir um mercado estável e seguro, o país dispôs-se a estabelecer parcerias para transferência de tecnologias e de seu know-how, principalmente para países com características climáticas semelhantes e menor desenvolvimento sócio-econômico, localizados na América Central, África e Ásia, como alternativa econômica para gerar opção energética para os mercados domésticos, postos de trabalho e diversificação de fornecedores no comércio internacional.

¹⁰⁷ FELLET, João. Maior lobby no Congresso, ruralistas controlam ¼ da Câmara. BBC Brasil, Brasília, 24/05/2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/05/120524_ruralistas_abre_jf.shtml>. Acesso em 25/01/2014.

CAPÍTULO 2 - O DESEMPENHO DO ETANOL NO BRASIL (2003-2010)

INTRODUÇÃO

Nos primeiros anos do século XXI o Brasil escreveu um relevante capítulo na história de utilização de combustíveis alternativos à gasolina. Foi um momento em que o etanol e outros biocombustíveis passaram a ocupar, gradativamente, um espaço mais amplo na agenda política interna e externa, além de uma maior relevância para o desempenho econômico de muitas regiões do país. Não por acaso, esse período também foi marcado pela consolidação de uma importante inversão de tendências de vários indicadores da saúde da economia nacional.

A partir disso, o presente capítulo busca apresentar e analisar dados referentes ao desempenho econômico do setor de biocombustíveis no Brasil, com foco no período entre os anos 2003 e 2010, o que possibilita o desenho do mapa do ambiente econômico que foi a base para o desenvolvimento dos vários setores industriais ligados aos biocombustíveis.

Este estudo também busca observar alguns dados da macroeconomia brasileira, aliados ao desempenho do etanol, para explorar elementos que forneçam base empírica na relação entre o conceito de Estado logístico e o direcionamento de estratégias para o desenvolvimento econômico e social do país. Para tanto, serão apresentadas e avaliadas as informações sobre as exportações e importações de biocombustíveis realizadas pelo Brasil, com foco nos principais atores envolvidos na diplomacia energética do país. Além disso, serão avaliados os impactos que variáveis como a produção de açúcar e seu mercado externo e o desenvolvimento do setor automotivo, para os motores que utilizam qualquer mistura entre gasolina e etanol, geraram ao longo do período para o setor de biocombustíveis.

2.1 O ETANOL NO MERCADO BRASILEIRO.

2.1.1 RETOMADA DA PRODUÇÃO

Apesar de o álcool estar presente no mercado doméstico de combustíveis desde os anos de 1920, foi somente a partir das décadas de 1970 e 1980 que o Brasil consolidou o álcool como uma alternativa à gasolina. O Proálcool foi um dos mecanismos utilizados pelo governo brasileiro para combater os efeitos do primeiro choque de preços do petróleo em 1973, quando o barril do petróleo saiu do patamar dos US\$ 3,86 e atingiu US\$ 12,55 no ano seguinte. Aliado ao aumento do barril de petróleo, houve redução dos preços internacionais do açúcar, que por sua vez gerou estoques no mercado doméstico brasileiro e também teve seu preço reduzido. Esses fatores estimularam a produção de álcool anidro no país para adicioná-lo à gasolina. Essa foi considerada a primeira fase do programa, que durou de 1975 a 1979¹⁰⁸.

A segunda fase se estende de 1979 até 1989 e foi marcada pelo segundo choque do petróleo e pela produção e comercialização de carros com motores movidos exclusivamente a álcool hidratado. Esse período caracterizou o apogeu do Proálcool, com apoio governamental por meio de incentivos fiscais e financeiros, além da crescente aceitação do carro a álcool no mercado automotivo. Inserido no mercado em 1979, o motor apto para utilizar álcool hidratado igualou as vendas dos motores à gasolina entre 1982 e 1983 e atingiu o ápice das vendas em 1986, estimulados pelo alto valor do petróleo naquele momento. A partir de 1987, quando os carros a álcool representavam mais de 95% das vendas em relação aos que utilizavam gasolina, a demanda por carros a álcool seguiu tendência de queda até 1989, quando voltou ao patamar semelhante ao início da década de 1980, sobretudo, pelas dificuldades de manutenção dos estoques de combustível, já que os consumidores não encontravam etanol nos postos de gasolina, fato que gerou bastante desconfiança no mercado doméstico desse combustível¹⁰⁹.

A terceira fase, que vai de 1989 até 2000, sofreu influência do processo de desregulamentação de vários setores da economia brasileira. Naquele período ocorreu a retirada dos incentivos financeiros e a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA),

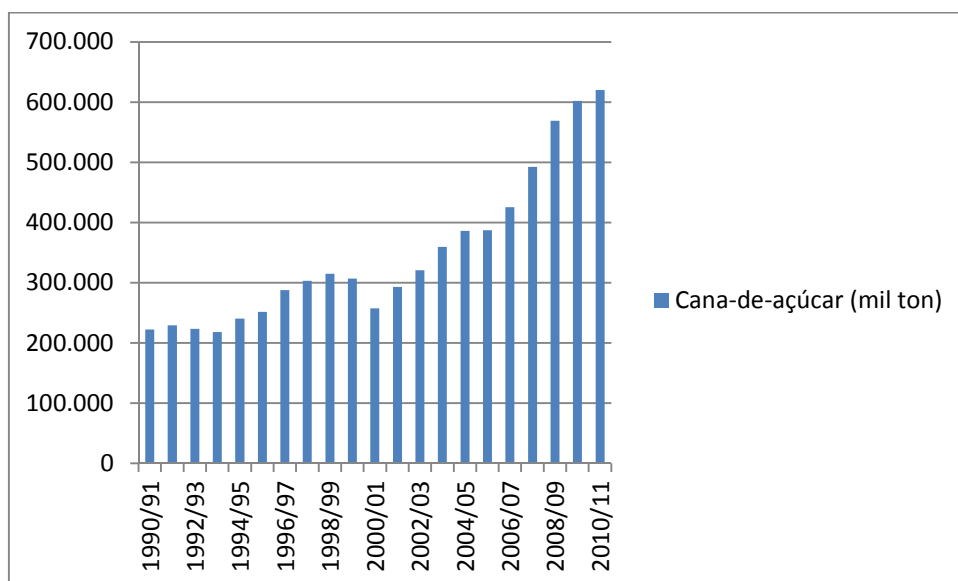
¹⁰⁸ SANTOS, Maria Helena de Castro. Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool. Ed. Notrya Rio de Janeiro, 1993.

¹⁰⁹ *Idem*.

passando para o setor privado, de forma gradativa, a tarefa de planejar e executar as questões referentes à produção e comercialização do setor sucroenergético. Nesse caso, o comportamento do setor na década de 1990 foi bastante inconstante e respondeu à redução de interesse do mercado consumidor pelos veículos que utilizavam exclusivamente o álcool como combustível, que por sua vez deixaram de ser atraentes por questões tecnológicas e também pela crise de desabastecimento de álcool a partir de 1987. No entanto, as variáveis que influenciam esse setor não se limitam apenas à demanda do mercado por uma fonte de energia. O desempenho das safras de cana-de-açúcar está intimamente ligado a fatores climáticos, ao acesso às novas tecnologias para a lavoura, ao mercado internacional de açúcar, aos incentivos fiscais e políticos por parte do governo e, no caso do álcool combustível, a liberalização do setor na década de 1990 e ao estabelecimento de diálogo e cooperação com a indústria automotiva.

O início do século XXI marca a quarta fase do etanol. Nela ocorreu a liberalização dos preços dos produtos do setor sucroenergético, a comercialização dos carros com motores *flexfuel*, o aumento da produção e da demanda por álcool combustível (no mercado doméstico e internacional), que passou a ser classificado como produto energético e chamado de etanol. Importante ressaltar que uma análise mais específica sobre os elementos dessa fase atual do etanol será apresentada ao longo desse estudo.

GRÁFICO 2: MOAGEM DE CANA-DE-AÇÚCAR¹¹⁰



Fonte: União da Indústria da Cana-de-açúcar/UNICA. Elaborado pelo autor.

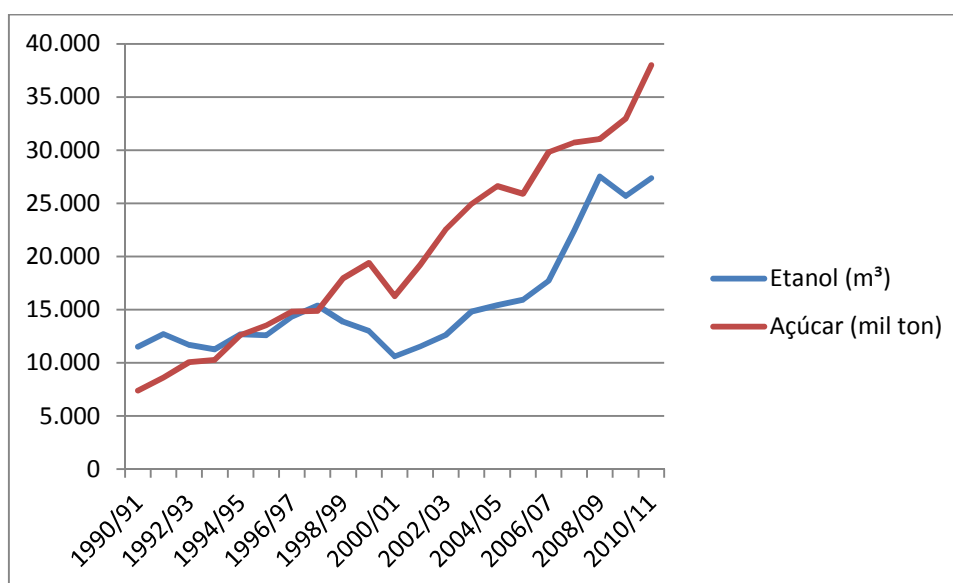
¹¹⁰ Dados disponíveis no site da União da Indústria de Cana-de-Açúcar/UNICA <<http://www.unicadata.com.br/historico-de-producao-e-moagem.php?idMn=32&tipoHistorico=4>>. Acesso em 25/06/2013.

O gráfico anterior demonstra o desempenho das lavouras de cana-de-açúcar a partir da safra 1990/1991 e a retomada de um forte crescimento da produção com base na melhoria genética, expansão das áreas cultivadas, criação de novas usinas e aumento da demanda por etanol no Brasil. Para ilustrar esse contexto, o país possuía, em 1980, uma área cultivada com cana-de-açúcar de 2.768.514 milhões de hectares, sendo que a região centro-sul era responsável por 62,3% das áreas com o plantio dessa matéria-prima, enquanto a região norte-nordeste representava os 37,7% restantes. No ano 2000, a área com cultivo de cana-de-açúcar no Brasil já havia atingido 4.879.841 milhões de hectares, com a região centro-sul responsável por 78,7% das plantações. A partir desse ano, o aumento das áreas destinadas ao plantio da cana-de-açúcar foi constante e atingiu pouco mais de 9 milhões de hectares no final de 2010, ou seja, 1,46% do território nacional. Especificamente para o etanol, a matéria-prima destinada à sua produção ocupou uma área cultivada de, aproximadamente, 5 milhões de hectares, ou 0,5% do território nacional¹¹¹. Nota-se que a região centro-sul do país foi responsável por 90,9% de toda a área cultivada, e o Estado de São Paulo tem destacado papel, por ser responsável pelo cultivo de 55,3% de toda a produção brasileira de cana-de-açúcar¹¹².

¹¹¹ Nesse caso, considera-se, de acordo com a Embrapa, uma área de cultivo de 340 milhões de hectares no Brasil em 2010. Confederação Nacional da Indústria. Bioetanol – o futuro renovável. Fórum Nacional Sucoenergético, Brasília, 2012, p.17. Disponível em: <http://www.cnisustentabilidade.com.br/docs/FNS_RIO20_web.pdf>. Acesso em 25/06/2013.

¹¹² UNICA. Disponível em: <<http://www.unicadata.com.br/historico-de-area-ibge.php?idMn=33&tipoHistorico=5&acao=visualizar&idTabela=1360&produto=%C3%81rea+Plantada&anoIni=1980&anoFim=2011&estado=RS%2CSC%2CPR%2CSP%2CRJ%2CMG%2CES%2CMS%2CMT%2CGO%2CDF%2CBA%2CSE%2CAL%2CPE%2CPB%2CRN%2CCE%2CPI%2CMA%2CTO%2CPA%2CAP%2CRO%2CAM%2CAC%2CRR>>. Acesso em 10/05/2013.

GRÁFICO 3: PRODUÇÃO DE ETANOL E AÇÚCAR NO BRASIL (1990-2010)



Fonte: União da Indústria da Cana-de-açúcar/UNICA. Elaborado pelo autor.

Entre as mais variadas razões que ajudam a compreender a retomada de intensidade produtiva do setor sucroalcooleiro brasileiro na década de 2000 estão: os interesses industriais, a capacidade tecnológica do setor e o aumento da demanda nacional aliada à necessidade de diversificação energética no sistema internacional. Como pode ser observado no gráfico anterior, após um momento de instabilidade na oferta e relativa estagnação da produção do etanol nos anos 1990, um período de acentuado crescimento teve início com a safra 2000/2001, quando o Brasil produziu 10,6 milhões de metros cúbicos do combustível, atingindo, na safra 2008/2009, a produção de 27,5 milhões de metros cúbicos de etanol. A queda observada na safra seguinte coincide com o momento de crise do sistema financeiro norte-americano e a imediata contaminação das economias nacionais ao redor do mundo. Como os Estados Unidos são parceiros importantes para o comércio do setor sucroenergético do Brasil, os reflexos para a produção nacional foram inevitáveis¹¹³.

Além do aumento da demanda, os constantes investimentos em biotecnologias para melhorar o desempenho das lavouras têm demonstrado resultados concretos para a evolução da capacidade produtiva da matéria-prima e das técnicas de cultura. Nesse

¹¹³ UNICA. Disponível em: <<http://www.unicadata.com.br/historico-de-area-ibge.php?idMn=33&tipoHistorico=5&acao=visualizar&idTabela=1360&produto=%C3%81rea+Plantada&anoIni=1980&anoFim=2011&estado=RS%2CSC%2CPR%2CSP%2CRJ%2CMG%2CES%2CMS%2CMT%2CGO%2CDF%2CBA%2CSE%2CAL%2CPE%2CPB%2CRN%2CCE%2CPI%2CMA%2CTO%2CPA%2CAP%2CRO%2CAM%2CAC%2CRR>>. Acesso em 10/05/2013.

campo, governo e iniciativa privada atuam na elaboração de pesquisas de melhoramento genético das variedades de cana-de-açúcar utilizadas no país e, também, em relação aos aspectos vinculados ao processamento industrial, com destaque para a EMBRAPA, o Instituto Agrônomo de Campinas (IAC), a Copersucar e a Planalsucar (Programa de pesquisas atualmente realizados pela Universidade Federal de São Carlos/UFSCAR). Esses programas buscam aumentar as variedades de cana-de-açúcar (o Brasil conseguiu desenvolver mais de 50 variedades nos últimos 10 anos) com o objetivo de melhorar a produtividade por meio de espécies mais resistentes às principais pragas e doenças que atacam as lavouras nas diferentes regiões do país, além de buscar plantas mais adaptadas às condições climáticas, morfológicas e químicas das áreas destinadas ao cultivo¹¹⁴.

Os resultados de todo o investimento para melhorar o desempenho da cana-de-açúcar no Brasil podem ser observados com a evolução da produção da matéria-prima por hectare plantado. Assim, de acordo com as informações apresentadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, os produtores brasileiros alcançavam, na safra de 1988, um rendimento de 62,78 toneladas de cana-de-açúcar por hectare plantando, e, em 2009, esse valor subiu para 80,24 toneladas por hectare. Outro indicador importante para refletir a evolução da produtividade brasileira nesse setor (novas variedades de cana-de-açúcar e tecnologias agrícolas na produção) foi o crescimento de 130% de Açúcares Totais Recuperáveis (ATR) por hectare plantado entre os anos de 1975, que marcou o início do Programa Nacional do Alcool - Proálcool, e 2007, quando essa marca histórica foi atingida¹¹⁵.

¹¹⁴ SANTANA, Polliana Basília. Desempenho agrônomo e tecnológico de variedades de cana-de-açúcar submetidas a diferentes lâminas de irrigação no Norte de Minas Gerais. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Produção Vegetal no Semiárido, Universidade Estadual de Montes Claros, Janaúba, 2012.

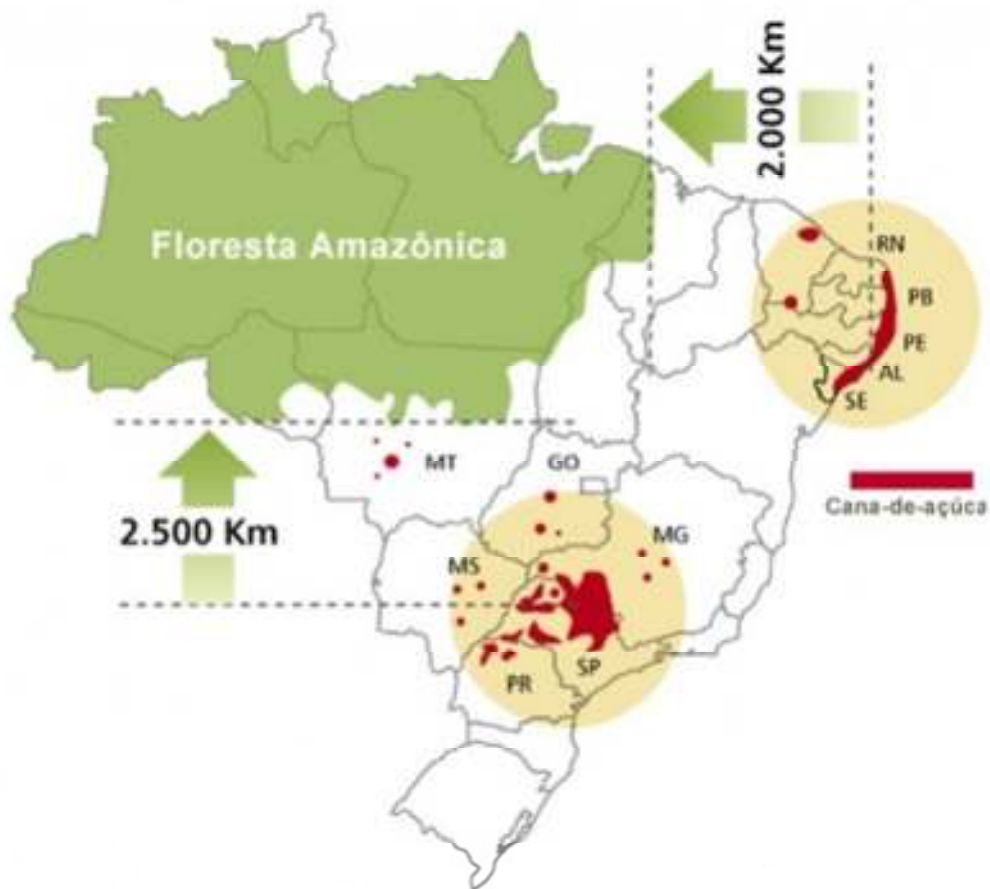
¹¹⁵ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Anuário Estatístico da Agroenergia, 2010. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Desenvolvimento_Sustentavel/Agroenergia/estatisticas/Book_Anuario_Portugues.pdf>.

2.1.2 OS CAMINHOS DO ETANOL NO BRASIL

Com a retomada de uma forte demanda interna por etanol, aliada ao período de crescimento econômico do país, estabilidade financeira, maior oferta de recursos, disponibilidade de financiamentos, juros atrativos e disposição política para investir no setor, a cadeia produtiva da indústria sucroenergética pode se modernizar, obter e desenvolver melhores tecnologias e se tornar a mais competitiva no mercado global.

O mapa a seguir apresenta as principais regiões brasileiras responsáveis pelo cultivo e produção da cana-de-açúcar e posterior transformação da matéria-prima em etanol ou açúcar¹¹⁶.

FIGURA 1: A FRONTEIRA AGRÍCOLA DA CANA-DE-AÇÚCAR



Fonte: NIPE-Unicamp, IBGE e CTC.

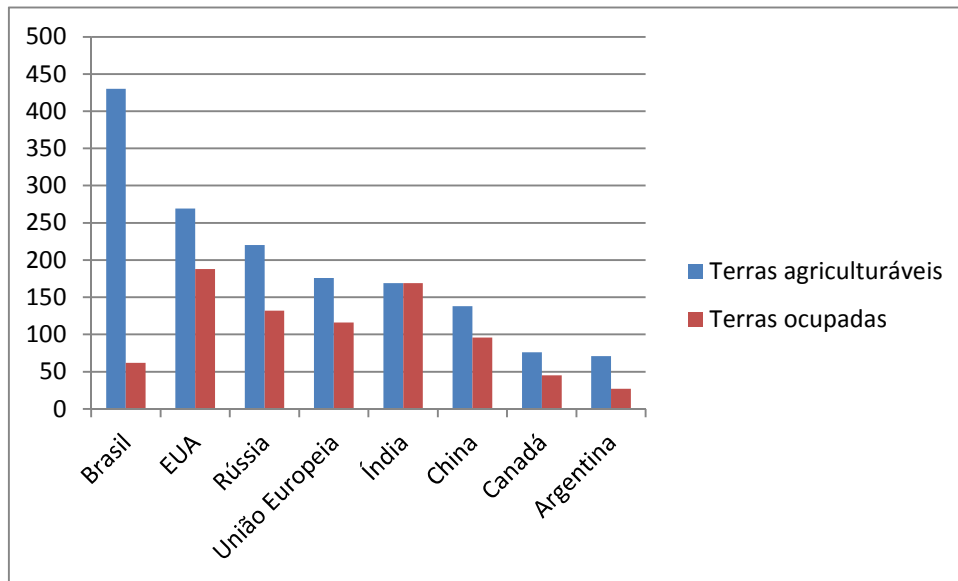
¹¹⁶ UNICA. Disponível em: < <http://www.unica.com.br/mapa-da-producao/> >. Acesso em 18/05/2013.

Além da produção, o mapa anterior apresenta as distâncias dos maiores centros de produção de cana-de-açúcar do país em relação à Floresta Amazônica e ao Pantanal, duas áreas que são alvos de preocupação de variados atores nacionais e internacionais, sobretudo, pelo risco de expansão das lavouras sobre áreas destinadas à preservação ambiental e sensíveis à ocupação para atividades de exploração econômica. O tema representa uma das principais críticas ao estímulo da utilização do etanol como substituto ideal para a gasolina, tema que será abordado a seguir.

No que tange à distribuição geográfica é possível observar a concentração dos canaviais no Estado de São Paulo e na região nordeste do país, apesar da produção ser desenvolvida em 22 estados brasileiros. Além de tradição histórica no cultivo, esses estados possuem condições climáticas, de solo, de infraestrutura, bem como mercados consumidores diferenciados para a produção de biocombustíveis, mas que não evidenciam ou restringem todo o potencial de produção desse setor no país.

Nesse caso, o MAPA tem elaborado estudos e apresentado dados que estabelecem uma base para a capacidade de expansão das áreas agricultáveis no Brasil sem a necessidade de estimular a ampliação das fronteiras agrícolas no país, ou seja, sem promover novos desmatamentos de áreas com florestas e outros biomas que compõem a biodiversidade brasileira. Pela distribuição do espaço territorial do Brasil, que é composto por uma área total de 851 milhões de hectares, 400 milhões são ocupados pela Floresta Amazônica e demais áreas de preservação ambiental; 20 milhões corresponderiam ao espaço ocupado pelas cidades, estradas e lagos; 62 milhões compõem as áreas destinadas para a produção agrícola do país; 220 milhões para pastagens; 43 milhões para outros usos; e 106 milhões, como áreas inexploradas disponíveis. Assim, o Brasil contaria com uma área de 369 milhões de hectares com potencial para produção agrícola¹¹⁷.

¹¹⁷ AMADO, André. Segurança energética, energias renováveis e política externa brasileira. II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa, Brasília, 16-17 de maio de 2010, p. 18.

GRÁFICO 4: DISPONIBILIDADE DE TERRAS PARA A AGRICULTURA (MILHÕES DE HECTARES)¹¹⁸

Fonte: FGV/GV Agro, ING. Elaborado pelo autor.

Pelo gráfico anterior é possível observar a vantagem brasileira em relação à capacidade de expansão do setor agrícola frente aos maiores mercados produtores mundiais. Com o aumento da demanda global por biocombustíveis, países com estruturas de produção já consolidadas, como no caso brasileiro, além de regiões com potencial de desenvolvimento desse setor passaram a observar, com bastante entusiasmo, a criação de um mercado internacional de biocombustíveis. Entre as possibilidades tecnológicas, o etanol despontou, no início do século XXI, como uma das opções para promover a diversificação de fontes de energia e a redução da emissão de gases poluentes pelos combustíveis fósseis.

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o valor da produção de cana-de-açúcar no Brasil, referente à safra de 2010, atingiu o valor de 28,3 bilhões de reais, ou seja, 18,4% em relação ao total produzido pela agricultura no Brasil. Esse número consolidou a cana-de-açúcar como segunda cultura mais importante no país, atrás apenas da soja, que representou 24,3% no mesmo período. Todavia, em termos de rendimento, a cana-de-açúcar apresentou um valor de produção de R\$ 3.095 por hectare, enquanto a soja teve uma produtividade significativamente menor de aproximadamente R\$ 1.600 por hectare colhido. A importância do setor sucroenergético também pode ser observada tendo em vista sua presença na vida econômica do país, com participação de

¹¹⁸ AMADO, André. *Op. cit.*, p. 17.

1,6% no total do PIB brasileiro em 2010, valor que seguiu tendência de aumento nos últimos anos¹¹⁹.

Como principais destinos para produção, o mercado brasileiro absorveu os derivados da cana-de-açúcar da seguinte forma: açúcar para exportação com 30,8% e açúcar para o mercado doméstico com 15%; etanol anidro combustível com 16,8% e etanol hidratado combustível com 29,4%. Apenas 3,9% do etanol hidratado e anidro produzidos na safra 2010/2011 foi destinado para o mercado externo, que revela uma baixa participação do etanol brasileiro nos fluxos de comércio internacional¹²⁰.

Outra questão que demonstra a expansão do setor sucroenergético no Brasil está relacionada à criação de novas usinas de açúcar e álcool que, entre 2005 e 2012, somaram 117 novas instalações em operação. Em 2010, o setor contava com cerca de 400 usinas espalhadas pelo território nacional, com a grande maioria capaz de produzir eletricidade a partir do bagaço da cana-de-açúcar. Aliás, o país tem reconhecimento internacional de seu know-how para transformação da matéria-prima em biocombustível e na utilização dos resíduos (palha e bagaço) para produção de eletricidade, demonstrado pela atuação de empresas brasileiras em outros países para a construção de parques de produção de açúcar e álcool, sobretudo em cooperação com países do continente africano. Além das usinas, a cadeia de combustíveis no Brasil, ou seja, correspondente à gasolina, etanol e óleo diesel, foi composta por 38.235 postos de gasolina e 501 distribuidores de combustíveis líquidos em 2010¹²¹.

Em relação ao mercado de trabalho, tema que será abordado mais adiante em virtude das diversas críticas referentes às condições de trabalhadores, ressalta-se que há expressiva parcela da sociedade brasileira vinculada direta ou indiretamente a esse setor industrial. Pesquisas realizadas pela CNI constataram a tendência de introdução, cada vez mais intensa, de tecnologias nas indústrias de agroenergia, ao mesmo tempo em que ocorre a redução do número de pessoas empregadas nesse setor. De maneira geral, entre 1992 e 2009, o setor agropecuário brasileiro sofreu uma diminuição de cerca de 18

¹¹⁹ Confederação Nacional da Indústria. Bioetanol – o futuro renovável. Fórum Nacional Sucroenergético, Brasília, 2012, p.19. Disponível em:< http://www.cnisustentabilidade.com.br/docs/FNS_RIO20_web.pdf>. Acesso em 25/06/2013.

¹²⁰ *Idem, Ibidem*, p. 20-21.

¹²¹ RESENDE, Amaury José; NAKAO, Silvio H; ABRÃO, Gustavo. Estudo sobre a carga tributária dos combustíveis. Núcleo de Estudos em Controladoria e Contabilidade Tributária, USP/FEA, Ribeirão Preto, 2011, p. 3. Disponível em:< http://www.fundace.org.br/arquivos_diversos/ftp/carga_tributaria2011.pdf>. Acesso em 16/07/2013.

milhões para 15 milhões de pessoas empregadas, enquanto para o setor agrícola, a redução foi de, aproximadamente, 12 milhões para 10 milhões de pessoas. Apesar da relevante diminuição da oferta de trabalho no campo, a retomada da produção do etanol combustível movimentou toda uma cadeia produtiva e, entre 1999 e 2009, gerou uma média de 2% de novos empregos ao ano¹²².

De acordo com a COPERSUCAR, apenas o setor sucroenergético foi responsável pela manutenção, em 2010, de mais de 1 milhão de empregos diretos, dos quais mais da metade eram referentes à produção da cana-de-açúcar, número superior em relação ao ano de 2000, quando havia 640 milhões de empregados no setor, e, também, em 2005, quando o número atingia cerca de 980 milhões de pessoas empregadas na indústria sucroenergética¹²³.

Todavia, o comportamento desse mercado de trabalho tem apresentado variações importantes. As exigências sociais e estabelecidas em leis para a redução e posterior proibição da utilização das queimadas nos canaviais no período de colheita no Brasil ajudaram a promover o estímulo à mecanização e modernização desse fator na produção, o que influencia de maneira positiva o desempenho, aumentando o número de mão-de-obra especializada ao mesmo tempo em que reduz, de forma significativa, o número de trabalhadores com baixa qualificação que atuam no setor.

2.1.3 REGULAMENTAÇÃO PARA O ETANOL

Desde as primeiras experiências de utilização de álcool de cana-de-açúcar como combustível no Brasil, na década de 1920, é possível perceber a forte presença do Estado na determinação de importantes elementos da produção e do mercado do setor sucroenergético. Com o açúcar, o governo brasileiro, em 1922, sob o mandato do Presidente Epitacio Pessoa, estabelecia a Lei nº 4.456 que criava a “Caixa Nacional de Exportação do Assucar para o Estrangeiro”, dotada de personalidade jurídica com

¹²² Confederação Nacional da Indústria. Bioetanol – o futuro renovável. Fórum Nacional Sucroenergético, Brasília, 2012, p.19. Disponível em:< http://www.cnisustentabilidade.com.br/docs/FNS_RIO20_web.pdf>. Acesso em 25/06/2013.

¹²³ SANTANA, Polliana Basília. *Op. cit.* p.14.

comissão formada pelo Ministério da Fazenda, pelo Ministério da Agricultura e por pessoas dedicadas à lavoura da cana-de-açúcar, à indústria e ao comércio de açúcar. Nesse caso, o objetivo era manter o mercado interno e as exportações de açúcar controladas, com um preço mínimo e garantias para o setor¹²⁴. A iniciativa seguia os moldes da “Comissão de Compra do Café” e também buscava abrir espaços para os produtos brasileiros, principalmente em território europeu¹²⁵.

No caso do etanol, ou álcool carburante, como era conhecido, o marco legal remete ao Decreto nº 9.717, de 20 de fevereiro de 1931. Apesar da experiência com o álcool na década anterior, foi com o governo de Getúlio Vargas que o Estado brasileiro passou a utilizar o álcool combustível como opção energética em relação à gasolina quando o referido decreto estabelecia, de forma compulsória, a adição de 5% de etanol à gasolina importada. Em 1938, por meio do Decreto nº 737 o governo tornou obrigatória a mistura para a gasolina produzida no Brasil. Com as décadas de 1970 e 1980, ocorreu o auge e o declínio do esforço do governo brasileiro para estimular a introdução do álcool combustível na matriz energética brasileira, que buscou claramente diversificar as fontes energéticas do país e reduzir a dependência nacional ao petróleo importado no contexto de suas duas crises internacionais. O Estado era o responsável por influenciar, de forma direta, a distribuição e revenda de combustíveis por meio do controle de preços, margens de comercialização e estoques¹²⁶.

No momento seguinte, após um período de franca desregulamentação do setor, que ocorreu ao longo da década de 1990 e que foi importante para a modernização e aumento da capacidade competitiva dos produtores de açúcar e álcool, o Estado retoma um papel significativo para a nova fase do álcool combustível – que passou a ser chamado “etanol” – no Brasil, sobretudo após o desenvolvimento e a comercialização dos motores *flexfuel*, que ocorreu a partir de 2003.

Apesar de não atuar de forma tão intensa, como ocorreu na década de 1970 no contexto do Proálcool, o governo brasileiro buscou desenvolver as bases para uma

¹²⁴ Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4456-7-janeiro-1922-567945-publicacaooriginal-91310-pl.html>>. Acesso em 05/07/2013

¹²⁵ Folha de São Paulo. Governo quer criar comissão para exportação do açúcar. Caderno cotidiano 17/12/1921. Acervo digital disponível:< <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/15378-ha-90-anos.shtml> >. Acesso em 05/07/2013.

¹²⁶ WOSCH, Luiz Fernando Oliveira. O desafio do etanol brasileiro no cenário do comércio mundial. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nº118, jan/jun, 2010, p.10.

regulação voltada para padronização do etanol, normas sanitárias, legislação ambiental, trabalhista, exigência de estudos de impacto ambiental, além da criação de linhas de crédito para o estímulo e facilitação de investimentos em todos os ramos da cadeia produtiva do setor sucroalcooleiro, como no caso do PROINFA (Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica), realizado pelo BNDES, com o intuito de auxiliar, dentre outras ações, as usinas sucroenergéticas a produzirem energia elétrica a partir da queima do bagaço da cana-de-açúcar. Em muitos casos, as usinas conseguem produzir a eletricidade que consomem e vender seus excedentes para o mercado nacional, sendo essa uma iniciativa do Ministério de Minas e Energia e da Eletrobrás, como agente executora do programa. Mas o programa ainda conta com uma gama mais ampla de opções para a diversificação das fontes de energia elétrica no país, como no caso da construção de usinas eólicas, pequenas hidrelétricas e, também, na ampliação e modernização das redes de transmissão no país¹²⁷.

A tributação sobre os combustíveis no Brasil também deve ser observada como mecanismo de estímulo ao setor e suas diferentes etapas que, no caso do etanol, engloba o produtor rural, a produção das usinas, a distribuição, os postos de revenda e o consumidor final. No caso do ICMS, a alíquota flutua entre 12% e 30%, conforme as determinações de cada estado brasileiro, sendo que essa variação está presente tanto no etanol (anidro ou hidratado) como na gasolina e óleo diesel. No caso de São Paulo, o estado pratica uma alíquota de ICMS de 25% para gasolina e etanol anidro e de 12% para o etanol hidratado e para o óleo diesel. O Rio de Janeiro possui uma alíquota de 30% para a gasolina e etanol (anidro e hidratado) e de 12% para o óleo diesel¹²⁸.

No caso do etanol, incide a tributação do PIS (Programa de Integração Social) em 1,5% por metro cúbico (m³) para o produtor ou importador e 3,75% por m³ para o distribuidor, além do Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) no valor de 6,9% por m³ para o produtor ou importador e 17,25% para o distribuidor. Importante ressaltar que o Decreto n° 5.060 de 30 de abril de 2004 isentou a cobrança do CIDE (Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico) para o etanol¹²⁹.

Por outro lado, a incidência de tributos sobre outros combustíveis presentes no mercado nacional é maior em relação ao etanol. No óleo diesel, a alíquota do PIS é de

¹²⁷ Ministério de Minas e Energia. PROINFA.

¹²⁸ RESENDE, Amaury José; NAKAO, Silvio H; ABRÃO, Gustavo. *Op. cit.* p. 7. Valores referentes ao ano de 2011.

¹²⁹ *Idem, ibidem.*

4,21% por m³, Cofins de 19,42% por m³ e CIDE com R\$ 0,07 por litro. Para o biodiesel as alíquotas são de 6,15% (PIS) por m³, 28,32% (Cofins) por m³ e também R\$0,07 (CIDE) por litro. Na gasolina, incidem 5,08% por m³ (PIS), 23,44% por m³ (Cofins) e R\$0,23 por litro (CIDE). Ao considerar a margem de autonomia dos estados para estabelecerem algumas alíquotas de impostos em seus territórios, sendo que a carga tributária média sobre os combustíveis apresentada no Brasil é de 38,61% para a gasolina, 31,36% para o etanol e 27,28% para o diesel, pôde ser observada vantagem do etanol em relação à gasolina, que se apresenta como um dos elementos de incentivo governamental para tornar o etanol uma opção mais competitiva de combustível em relação aos outros correntes, além de auxiliar na criação de um ambiente seguro e com mercado menos suscetível às instabilidades econômicas para o etanol¹³⁰.

O governo brasileiro também exerce papel importante na definição dos preços dos combustíveis no mercado doméstico. Na história recente de retomada do etanol no mercado doméstico e mundial, o país determinou a adição de álcool anidro à gasolina, ainda no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a Lei 10.203, de 22 de fevereiro de 2001, que determinava o valor de 22% de mistura obrigatória no país, com a ressalva de que o Poder Executivo poderia alterar esse limite entre 20% e 24% caso fosse necessário. Em 11 de janeiro de 2010, a Portaria MAPA n° 7 determinou que, a partir do dia 2 de maio do mesmo ano, a mistura de etanol à gasolina fosse estabelecida com um valor limite de 25% em todo o território nacional, um aumento de 5% do que era praticado. A estratégia fundamenta-se numa ferramenta política para influenciar o mercado nacional de combustíveis a reduzir os preços praticados em relação à gasolina, além da realização de controle sobre a produção e sobre os estoques de combustíveis¹³¹.

Nesse sentido, a Lei n° 12.490 de 16 de setembro de 2011, estabeleceu as bases para a ação pública referente aos combustíveis que integram a matriz energética nacional e altera o status do etanol brasileiro de produto agrícola para produto energético, que em termos práticos, significou a transferência do controle das questões referentes a esse biocombustível do MAPA para a ANP, que passou a regular e fiscalizar toda a cadeia produtiva do etanol. Assim, em relação aos combustíveis, o Artigo 1° da referida lei

¹³⁰ RESENDE, Amaury José; NAKAO, Silvio H; ABRÃO, Gustavo. *Op. cit.* p. 7. Valores referentes ao ano de 2011.

¹³¹ Ministério da Agricultura do Brasil. Aumento da mistura do etanol à gasolina foi discutido em reunião em Brasília. Notícias, Brasília, 06/12/2012. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2012/12/aumento-da-mistura-do-etanol-a-gasolina-foi-discutido-em-reuniao-em-brasilia>>. Acesso em 17/07/2013.

determina, em seus incisos referentes aos biocombustíveis: garantir o abastecimento no território nacional; promover a competitividade do país no mercado internacional; atrair investimentos em infraestrutura de transportes e estocagem; incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias para fontes renováveis de energia; reduzir as emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa e poluentes. O Artigo 2º determina a obrigação do governo para estabelecer as diretrizes para a importação e exportação de combustíveis, tendo em vista as necessidades do mercado nacional e a definição de estratégias e política de desenvolvimento econômico e tecnológico das indústrias vinculadas a toda cadeia produtiva dos combustíveis no país. No Artigo 8º estabelece o papel do poder executivo para regular e autorizar as atividades de produção, importação, exportação, armazenamento, transporte, distribuição, revenda e comercialização dos biocombustíveis, além de avaliação e fiscalização sobre a sua qualidade.

Com a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 06/08/1997), ocorreu a criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Entre outras questões, a lei estabelece os princípios e objetivos da política energética nacional; a criação do Conselho Nacional de Política Energética; o monopólio do petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos; as regras para exploração, produção, refino, transporte importação e exportação, além das atividades econômicas da indústria de biocombustíveis.

A ANP é o órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis. Uma autarquia da administração federal indireta e vinculada ao Ministério de Minas e Energia com a incumbência de promover a política nacional para os combustíveis de veículos automotores por meio de estratégias que visam à garantia do suprimento, à proteção dos interesses dos consumidores em relação ao preço e qualidade, além da promoção de estudos e regulação das concessões para atividades econômicas em relação ao petróleo, seus derivados e os biocombustíveis. Também exerce importante papel para a fiscalização das indústrias do setor e aplicação de sanções administrativas, entre outras questões específicas previstas no capítulo IV da Lei do Petróleo.

O Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA), criado pelo Decreto nº 3.546, de 17 de julho de 2000, exerce importante papel na promoção do diálogo entre os setores governamentais envolvidos com a política nacional para o setor sucroenergético no que tange à promoção do desenvolvimento científico e tecnológico, à garantia de adequada participação do etanol na matriz energética brasileira e à deliberação

sobre os mecanismos econômicos necessários para a viabilidade das diversas áreas do setor. O CIMA está vinculado diretamente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e possui, em sua composição, representantes dos Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Ministério de Minas e Energia.

El Estado logístico brasileño no se reduce, pues, a conducir una sociedade pasiva, como procedían los dirigentes en la época del desarrollismo, o asistir pasivamente al juego de las leyes del liberalismo de mercado, como actuaba en la época del neoliberalismo. El Estado logístico recupera la planificación del desarrollo, aunque convoca a los segmentos dinámicos de la sociedad, a los actores no gubernamentales, para compartir con ellos el poder y la responsabilidad. El Estado logístico escapa de la querrela acerca del Estado mínimo o el Estado todopoderoso. No reduce su propio poder, pues regula la actividad privada, explora oportunidades internas y externas, orienta y apoya programas y proyectos económicos y sociales abocados a la formación nacional y a la inserción internacional del país¹³².

Como é possível observar, a presença do Estado ainda é marcante para a atual fase do etanol na matriz energética nacional. O país elevou o status do combustível ao de recurso energético estratégico e assumiu o papel de agente regulador do setor e promotor de estímulos para o desenvolvimento de tecnologias e expansão do mercado internacional. Como ressaltado no paradigma logístico, o Estado buscava o “meio termo” entre a ausência e a presença – Estado mínimo e interventor – para atuar sobre os interesses de setores específicos e dinâmicos da sociedade e impulsioná-los rumo ao ambiente internacional, competitivo e globalizado.

Dessa forma, a atuação do governo brasileiro nesse período histórico não se limitou apenas na condução de uma política energética de âmbito nacional e o tema acabou absorvido pela agenda internacional do país. Por meio de uma “diplomacia presidencial”, Lula divulgou a experiência brasileira com o biocombustível e ressaltou seu papel para a redução das emissões de gases que contribuem para o efeito estufa e o potencial de captação de carbono pelos canaviais. Também divulgou os benefícios do setor para criação de empregos e desenvolvimento econômico para regiões mais pobres no continente africano e asiático, que possuem em comum o fato de estarem localizadas entre os trópicos, o que viabiliza o cultivo da cana-de-açúcar e de outras matérias-primas para a produção de biocombustíveis. Em suas viagens, o Presidente Lula realizou um grande

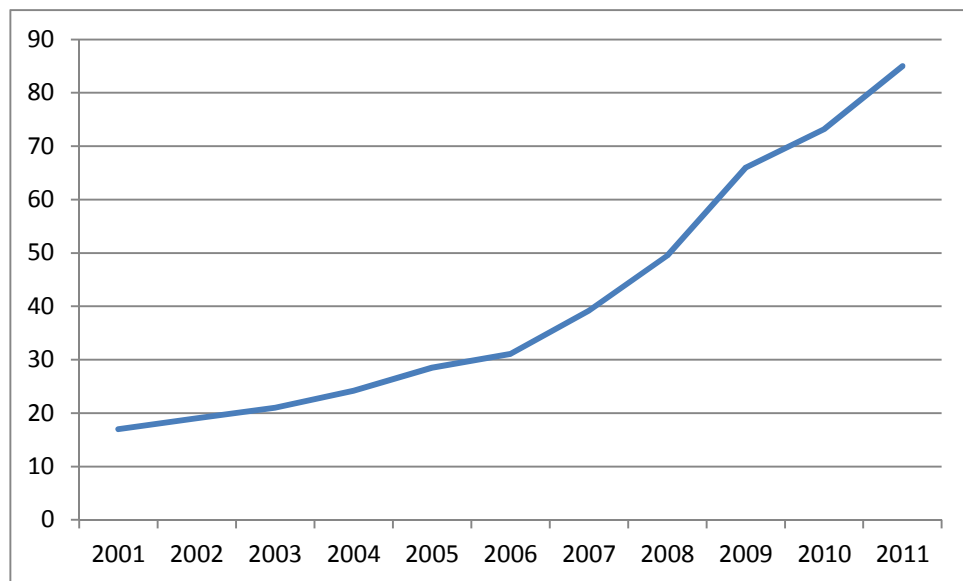
¹³² CERVO, Amado Luiz. Estado logístico: la inserción internacional sistémica de Brasil en el siglo XXI, p. 6, Prelo.

número de acordos entre 2003 e 2010, além de assinar memorandos de entendimento com o intuito de divulgar o know-how nacional e estabelecer vínculos de cooperação na área de biocombustíveis.

2.2 O ETANOL BRASILEIRO E SEUS PRINCIPAIS DESTINOS NO COMÉRCIO EXTERIOR

O consumo mundial de etanol tem apresentado significativo aumento ao longo da última década. O gráfico a seguir demonstra o contínuo crescimento da produção mundial de etanol, sendo que Estados Unidos, Brasil e União Europeia são, respectivamente, os maiores produtores do biocombustível¹³³.

GRÁFICO 5: PRODUÇÃO MUNDIAL DE ETANOL (BILHÕES DE LITROS)



Fonte: Global Energy Partnership. Elaborado pelo autor.

Nesse campo, Estados Unidos e Brasil possuem posições de destaque em virtude da ampla produção e consumo de etanol. Os norte-americanos tiveram, em 2010, uma produção de etanol (utilizando milho) com volume de, aproximadamente, 50 bilhões de litros, enquanto o Brasil produziu (com a cana-de-açúcar) 26 bilhões de litros. No

¹³³ REN21. Renewables 2013 Global Status Report, Paris, 2013, p. 34.

ranking de produtores mundiais de etanol esses países ocupam os primeiros postos e são seguidos de longe pela União Europeia com uma produção de 4,5 bilhões de litros; pela China, com 2 bilhões de litros; e pelo Canadá com 1,4 bilhão de litros de etanol, observados no mesmo período de 2010. Importante ressaltar que a beterraba é outra matéria-prima bastante utilizada para a produção de etanol e é difundida, principalmente, nos países europeus, apesar de, assim como o milho e o trigo, possuir uma eficiência energética bastante inferior ao obtido pela cana-de-açúcar, tendo como referência a proporção de unidades de energia fóssil gastas para obtenção de uma unidade de energia de biocombustíveis¹³⁴.

Em virtude das mudanças climáticas, da elevação dos preços internacionais do petróleo e da necessidade de diversificação de fontes energéticas, vários países criaram regulamentações sobre a adição de etanol à gasolina utilizada em seus mercados nacionais. Dentre os principais importadores mundiais, destacam-se a União Europeia, Estados Unidos, Japão, China, Rússia, Indonésia, Egito e Canadá. As previsões sobre o comportamento do mercado internacional de etanol são otimistas e apontam para o crescimento contínuo da demanda por essa fonte renovável de energia. De acordo com os indicadores internacionais, haverá aumento do consumo mundial de etanol combustível dos atuais 80 bilhões de litros para 205 bilhões de litros até 2025¹³⁵.

O mercado brasileiro de etanol também acompanhou o acelerado ritmo de crescimento do interesse mundial pelo produto, como fonte alternativa de combustível para o setor de transportes, apesar de possuir um caminho próprio, com avanços e recuos, para a consolidação do etanol na atual matriz energética nacional. Com a maior demanda internacional, o Brasil passou a articular seus interesses em tornar o etanol uma commodity, sobretudo a partir dos anos 2000, por meio de estratégias de cooperação e diálogo com os principais produtores mundiais e demandantes, de forma a criar um amplo, regulamentado e padronizado mercado do combustível. Nessa questão, o empenho pessoal do Presidente Lula e a ação constante do Itamaraty revelaram o etanol, inserido no contexto dos biocombustíveis, como um dos principais assuntos da agenda internacional estabelecida pelo país no período analisado.

¹³⁴ WOSCH, Luiz Fernando Oliveira. O desafio do etanol brasileiro no cenário do comércio mundial. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n°118, jan/jun, 2010, p.14.

¹³⁵ FERNANDES JR, Ottoni. Combustível com futuro – Brasil precisa investir para aproveitar crescimento do consumo mundial de álcool. Revista Desafios do Desenvolvimento. IPEA, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1480:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 28/07/2013.

Tendo em vista esse maior engajamento político sobre o tema dos biocombustíveis, com o conseqüente estabelecimento de um grande número de acordos de cooperação e memorandos de entendimento entre o Brasil e aqueles países interessados na introdução do etanol em seus mercados domésticos, a realização de uma análise sobre os resultados da balança comercial brasileira para o etanol podem auxiliar na observação e avaliação dos esforços e utilização do aparato diplomático, por meio da construção de uma política externa para a realização dos interesses brasileiros nesse setor.

2.2.1 BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA DO ETANOL

O crescimento da demanda mundial por etanol, a partir do início desse século, gerou reflexos positivos para a balança comercial brasileira. Com vistas a esse novo mercado em expansão, os setores nacionais vinculados à indústria do etanol passaram a identificar e organizar, com auxílio governamental, seus interesses no sistema internacional, traduzidos, principalmente, na exportação de etanol e de tecnologias para criação de novos complexos sucroenergéticos como forma de estimular a produção do biocombustível em outros países, sobretudo no continente africano e asiático, além de consolidar um mercado internacional mais estável, seguro e harmonizado para os biocombustíveis.

A partir da análise de dados disponíveis no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, foi possível identificar, de forma empírica, a concretização de parte dos interesses do setor sucroenergético no mercado internacional de biocombustíveis. Além disso, permitiu confrontar esses elementos ao trabalho realizado pelo Ministério das Relações Exteriores na promoção e defesa desses mesmos interesses diante do sistema internacional. Mais importante, a tabela a seguir fornece os elementos para entender os resultados obtidos a partir dos diálogos e esforços multilaterais e bilaterais realizados pela diplomacia brasileira, orientada por uma política externa estruturada para viabilizar a inserção do etanol brasileiro como uma opção internacional de diversificação de fontes renováveis de energia frente a ampla e persistente dependência mundial do petróleo.

TABELA 4: EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE ETANOL¹³⁶

País	2007	2008	2009	2010	2011
África do Sul	0	5.557	12.379	3.577	
Alemanha		4.482	0	6	4
Angola		9.861	8.198	14.638	12.252
Arábia Saudita		0	1.779	0	0
Argentina		0	6.009	16.889	7.699
Austrália		6.368	9.696	19.508	16.634
Bahamas	1.528	0	3.415	0	0
Bélgica		6.271	5.065	4.953	18.209
Cabo Verde		23	23	22	21
Camarões	662	770	644	101	
Canadá	1.730	36.975			
Chile		2.840	1.655	5.506	5.542
China	47	4.046	24	0	
Cingapura	279	10.696	19.628	6.411	
Colômbia		8.178	2.445	43	8
Congo			20		
Coréia do Norte		1.753	11.302		
Coréia do Sul		186.596	316.624	379.032	303.083
Costa do Marfim	388	269	161	40	
Costa Rica	129.337	109.394	101.151	0	13.632
Dinamarca			108	29	
El Salvador	185.773	355.881	71.853		50.613
Emirados Árabes	38.683	5.157	23.499		
Equador	2.007	3.961		4.848	25
Espanha	90	4.906			
Estados Unidos		1.519.426	270.190	309.935	655.889
Filipinas	1.543	4.518	32.433	26.324	
Finlândia	19.704	41.436	27.090	14.997	
França		10.203	2		
Gâmbia		327	117		
Gana		19.740	14.894	18.991	8.370
Ilhas Virgens	52.699	187.950	13.186		
Índia		66.444	371.247	59.219	27.870
Jamaica		436.067	441.863	140.085	138.630
Japão		263.209	282.728	263.770	282.714
México		30.354	74.422	35.267	4.108
Nigéria		97.790	116.996	80.969	74.369
Países Baixos		1.331.423	674.720	239.921	96.413

¹³⁶ Principais destinos do etanol brasileiro entre 2007 e 2011 em mil litros. Números coletados na Secretaria de Comércio Exterior/SECEX do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e pela União das Indústrias da Cana-de-açúcar/Unica.

Paraguai		5.063	58	96	55
Porto Rico		10.235	22.497	32.740	20.584
Reino Unido		69.591	159.369	158.097	20
República Democrática do Congo		374			
República Dominicana		2.022	4.047	2.031	1.325
Senegal	863	310		56	
Serra Leoa	2.134	2.311	1.667	83	32
Suécia	79.407	5.137			
Suíça		11.560	59.024	52.536	80.316
Trinidad e Tobago		224.286	141.425	6.674	137.350
Uruguai		467	440	3.071	4.933

Fonte: MDIC/ União da Indústria da Cana-de-açúcar/UNICA, 2013. Elaborado pelo autor.

Apesar de ocorrer importação de etanol por parte do mercado brasileiro, a balança comercial do país nesse setor é explicitamente positiva¹³⁷. No ano de 2000, o Brasil produziu 10.593 milhões de metros cúbicos de etanol, exportou 227 mil m³ e importou 64 mil m³. Três anos depois, a safra 2003/2004, produziu 14.639 milhões de metros cúbicos de etanol, momento marcado pela introdução dos carros com motores *flexfuel*. Na safra 2009/2010, o Brasil produziu 25.694 milhões de metros cúbicos de etanol, dos quais 1.310 mil m³ foram exportados e, nesse mesmo período, aproximadamente 4,5 mil m³ de etanol foram importados, sendo que o consumo nacional total foi de 22.823 milhões de metros cúbicos (etanol hidratado e anidro)¹³⁸.

De acordo com a ANP, as importações de etanol por parte do Brasil foram pontuais e serviram para atender demandas específicas em momentos de atraso nas safras ou outras variáveis que tenham reduzido a disponibilidade de etanol no mercado nacional, como o próprio período de entressafra, quando não foi possível manter os estoques suficientes para cobrir a demanda, sobretudo aquela vinculada à adição obrigatória no mercado brasileiro de etanol à gasolina¹³⁹.

¹³⁷ Na safra de 2009/2010 o Brasil importou aproximadamente 23 mil litros de etanol, na safra seguinte, 2010/2011 o país chegou a importar pouco mais de 78 mil litros, número que atingiu 1.4 milhão de litros de etanol em 2011/2012. Esses números estão disponibilizados na SECEX. A explicação para importações brasileiras de etanol, quando o país é consolidado o segundo maior produtor mundial do produto, deve ser entendido a partir da relação entre o aumento da demanda interna e problemas principalmente oriundos no desempenho das safras, bem como os componentes dos custos para a distribuição do etanol para todos os estados brasileiros.

¹³⁸ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Anuário Estatístico da Agroenergia 2010. Dados disponíveis pelo SECEX <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Desenvolvimento_Sustentavel/Agroenergia/anuario_agroenergia/index.html>. Acesso em 16/08/2013.

¹³⁹ Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Estudo Temático – Evolução do mercado de combustíveis e derivados: 2000-2012, Brasília, fevereiro de 2013, p. 18.

2.2.2 ALGUMAS RAZÕES PARA O DESEMPENHO APRESENTADO PELO ETANOL NO MERCADO INTERNACIONAL

Com os números apresentados, é possível perceber que o saldo da balança de comércio exterior para o etanol não é tão significativo se comparado ao consumo interno. A tabela anterior, além de descrever o destino das exportações, revela um padrão de grande inconstância para os clientes brasileiros no mercado internacional do etanol.

Nesse sentido, observa-se que os Estados Unidos e os Países Baixos foram os parceiros mais importantes para o mercado brasileiro de etanol no período analisado. Todavia, mesmo com importações expressivas, quando, em 2008, esses países importaram, respectivamente, 1.5 milhão de m³ e 1.3 milhão de m³ de etanol, as quantidades importadas sofreram considerável redução, quando atingiram, aproximadamente, 310 mil m³ e 240 mil m³ em 2010.

Com relação aos Estados Unidos, a redução deve ser observada a partir das próprias questões internas do mercado norte-americano de etanol. Produzido a partir do milho, o etanol norte-americano não consegue competir com o brasileiro, que possui uma eficiência energética muito superior, alcançando oito unidades de energia para cada uma gasta no processo de produção, enquanto o etanol produzido a partir do milho consegue obter apenas três unidades de energia para cada uma gasta em sua produção¹⁴⁰. Além disso, como pode ser observado no quarto capítulo, uma das vertentes da política energética norte-americana foi o estímulo à utilização do potencial do país para o cultivo de milho, no sentido de gerar novo fôlego para esse setor agrícola e abastecer o mercado doméstico com um complemento para as opções de combustíveis. Por meio de vários incentivos, a política dos Estados Unidos para esse segmento buscou gerar maior desenvolvimento tecnológico para a produção de biocombustíveis, além de utilizarem barreiras tarifárias e não-tarifárias para o etanol brasileiro, como no caso da tarifa *ad valorem* de 2,5% sobre as importações do produto oriundas do Brasil que, na prática, representou cerca de 14 centavos de dólar por litro de etanol importado. Necessário ressaltar que o etanol produzido nos Estados Unidos também contava com isenção fiscal. O tema foi tratado diretamente pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que estabeleceu

¹⁴⁰ Salla, D. A.; Furlaneto, F. P. B.; Cabello, C.; Kanthack, R. A. D. *Análise energética das operações de cultivo da mandioca no Médio Paranapanema, Estado de São Paulo* (Manihot esculenta Crantz). Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental. V.14, nº4, p. 444-448, Campina Grande, Paraíba, 2010.

diálogos com o presidente norte-americano George W. Bush, ressaltando o carácter protecionista e contrário ao estabelecimento de mecanismos de livre comércio entre ambos os países.

De acordo com Wosch, apenas em 2008, as exportações brasileiras de etanol para o mercado norte-americano atingiram o valor de 1,53 bilhão de litros, nos quais incidiram a tarifa específica de US\$ 0,1455 por litro de etanol importado. Com isso, a receita tributária para os Estados Unidos atingiu o montante de 220 milhões de dólares no ano de 2008, quantia que representa mais de 30% do valor total das importações de etanol brasileiro – que, no período analisado, foi de 760 milhões de dólares. A esse montante, está somada a tarifa *ad valorem* de 2,5%¹⁴¹.

Apesar desses fatos, Brasil e Estados Unidos alinharam os interesses sobre cooperação no campo dos recursos energéticos renováveis com a criação de vários instrumentos de promoção de diálogo, dentre eles, o Fórum Internacional de Biocombustíveis, com o objetivo de promover mais uma alternativa em relação ao petróleo, criar um mercado internacional para os biocombustíveis (definição de padrões técnicos e harmonizados para produção, armazenamento, distribuição e comercialização de biocombustíveis, com foco especial para o etanol) baseado na diversificação de produtores e consumidores e na transformação do etanol em commodity. Como lembrou Stephen Krasner¹⁴², as relações entre os dois países foram consideradas estratégicas por Bush no que tange à cooperação energética.

No caso dos Países Baixos, a redução das importações do etanol brasileiro pode ser observada a partir do próprio aumento da produção de etanol em território europeu, sobretudo em virtude dos compromissos que os países que compõem a União Europeia realizaram diante da Diretriz 2003/30/EC, que estipulou metas para a redução dos impactos causados pela emissão de gases poluentes ao meio ambiente pelo setor de transportes, dentre as quais a de 5,75% de utilização de biocombustíveis em substituição aos combustíveis fósseis até 2010. Com isso, ocorreu um forte estímulo à produção regional de biocombustíveis e, também, ao consumo entre os Estados-membros do bloco. Tal fato criou um mecanismo de competição artificial com o produto brasileiro e gerou impactos negativos para a balança de comércio entre esses países em relação aos

¹⁴¹ WOSCH, Luiz Fernando Oliveira. O desafio do etanol brasileiro no cenário do comércio mundial. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n°118, jan/jun, 2010, p.31.

¹⁴² Telegrama – MG 00962 de 08/08/2006. Disponível na pasta América do Norte 2006 da DRN.

biocombustíveis. Ainda assim, os Países Baixos assinaram, em 2008, o Memorando de Entendimento na área de Bioenergia.

Ásia, Coreia do Sul e Japão também possuem números expressivos e com um maior grau de constância em relação à importação do etanol brasileiro. No caso sul-coreano, o país manteve uma média de importação de, aproximadamente, 300 mil litros de etanol entre 2008 e 2011, sendo que o único instrumento formalizado na área de energia entre o país e o Brasil ocorreu ainda em 2003, com a assinatura do Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério do Comércio, Indústria e Energia da Coreia do Sul. O Japão também possui uma relevante e constante importação de etanol brasileiro, com média no período superior aos 270 mil litros por ano entre 2008 e 2011. No caso japonês as expectativas de manutenção do comércio bilateral de etanol são mantidas em virtude da elevada dependência do país em relação ao petróleo importado que, em consonância à limitação de recursos energéticos naturais, exige políticas de diversificação de combustíveis e outras formas de energia.

Ainda é possível observar que Angola, Gana, Nigéria, Chile, Austrália, Bélgica, Suíça e Reino Unido mantiveram um ritmo de importações de etanol brasileiro significativo e pouco variável, com exceção apenas para o Reino Unido que, no último ano analisado, reduziu drasticamente as importações de etanol do Brasil.

Apesar dos esforços diplomáticos, o Brasil não conseguiu transformar o potencial do mercado energético chinês em um efetivo comércio bilateral de biocombustíveis. Diálogos foram estabelecidos e instrumentos de cooperação na área energética foram assinados, com destaque para o Memorando de Entendimento que criou uma Subcomissão de Energia e Recursos Minerais, em nível ministerial, em 2006 e o Protocolo de Cooperação em Energia, de 2009.

Por fim, vale ressaltar o contexto das exportações brasileiras de etanol para alguns países da América Central e Caribe. Nesse caso, o montante de importações de biocombustíveis pela Costa Rica, Jamaica, El Salvador e Trinidad e Tobago¹⁴³ é bastante significativo, principalmente se comparado o potencial desses mercados e suas necessidades energéticas aos grandes mercados da Europa e Ásia. Um dos motivos do

¹⁴³ Esses países tiveram uma importação média de etanol brasileiro entre os anos de 2008 e 2011 de: Costa Rica com 88 mil litros; Jamaica com 290 mil litros; Trinidad e Tobago com 130 mil litros; e El Salvador com 166 mil litros de etanol por ano.

constante volume de importações seria um mecanismo criado por Brasil e Estados Unidos para o estabelecimento de cooperação trilateral com Honduras, Guatemala, El Salvador, Jamaica, Haiti, República Dominicana e São Cristóvão e Névis para estimular a produção de etanol local e facilitar o acesso ao mercado norte-americano por meio de acordos comerciais bilaterais. Embora o assunto volte a ser abordado no quarto capítulo, na prática, existe uma triangulação com o etanol brasileiro que seria exportado para esses países do Caribe. Por meio do acordo *Caribbean Basin Initiative* com os Estados Unidos, o etanol hidratado brasileiro, exportado para os países citados, passa por um processo de transformação em anidro para posterior reexportação para o mercado norte-americano – o maior consumidor do continente – em condições mais competitivas e facilitadas em comparação com aquelas estabelecidas para a compra direta no mercado brasileiro, que possui uma sobretaxa de US\$ 0,54 por litro de etanol importado do Brasil¹⁴⁴.

2.2.3 INFLUÊNCIA NOS PREÇOS DO ETANOL E SEUS MERCADOS CONCORRENTES

O mercado do etanol, no que tange à produção e aos valores comercializados, sofre influência de outras atividades e mercados de forma direta. Não apenas da relação oferta e demanda de outros combustíveis, como no caso dos derivados do petróleo, o preço e a oferta de etanol são influenciados pela demanda e valores do mercado doméstico e internacional do açúcar, além de possíveis variações climáticas ou ataque de pragas nas lavouras destinadas à produção de etanol.

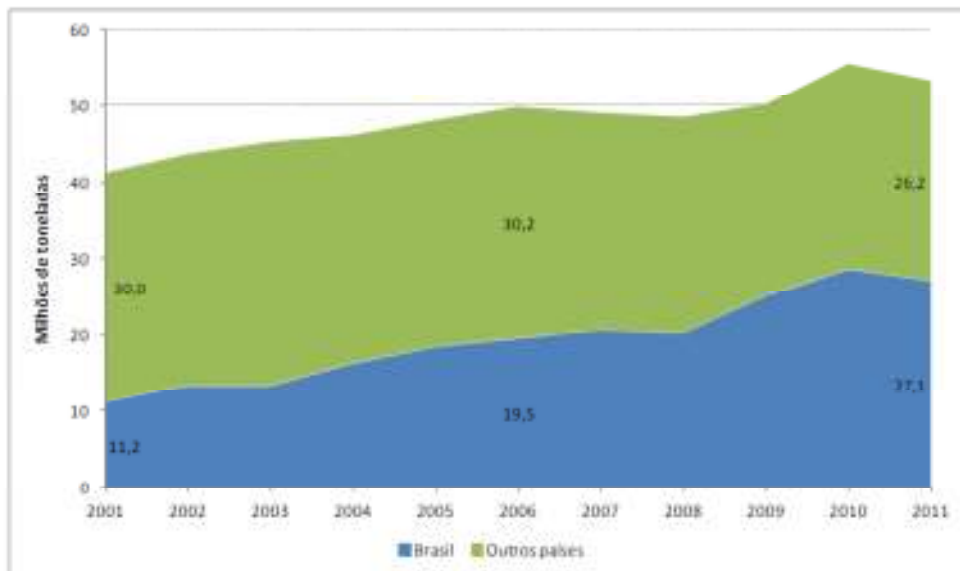
Em estudo apresentado no 48º Congresso da SOBER, em 2010, o tema dos efeitos gerados pelo aumento do valor internacional do açúcar em relação à produção de etanol foi abordado de modo bastante interessante¹⁴⁵. Os autores ressaltaram que, em 2009, ou seja, logo após a crise internacional iniciada nos Estados Unidos, o preço internacional do açúcar atingiu seu maior valor em 28 anos. Um dos fatores mais

¹⁴⁴ Balanço de Política Externa do Brasil (2003/2010). Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em 22/04/2012.

¹⁴⁵ VALENTE, Luiza C. M; SATOLO, Luiz F. Impacto do preço internacional do açúcar no mercado brasileiro de biocombustíveis. 48º Congresso SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Campo Grande-MS, 25 a 28 de julho de 2010. Disponível em:< <http://www.sober.org.br/palestra/15/26.pdf>>. Acesso em 25/08/2013.

importantes, que desencadeou a elevação dos preços, foi a quebra da safra da cana-de-açúcar na Índia, sobretudo em virtude de um período atípico do regime das monções na região, que recebeu chuvas abaixo do normal e que acabou por gerar situações não ideais e até de seca para esse cultivo. Com isso, o país deixou de exportar e passou a importar açúcar, elevando o valor dessa commodity. Associado a esse contexto, a safra da cana-de-açúcar 2009/2010 no Brasil sofreu significativo atraso no processo de moagem, em virtude do excesso de chuvas que ocorreram nas regiões centro e sul do país no período apontado.

GRÁFICO 6: PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE AÇÚCAR ¹⁴⁶



Fonte: MAPA, 2012.

O Brasil tem exercido papel importante no comércio mundial de açúcar. De acordo com o gráfico anterior é possível observar a evolução da participação do país nesse setor. Em 2001 foi responsável por, aproximadamente, 27% do açúcar comercializado internacionalmente e, em 2011, atingiu a participação de mais de 50% do comércio mundial de açúcar.

Ainda, com base nos dados apresentados pela Empresa de Pesquisa Energética, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, em virtude do melhor preço praticado

¹⁴⁶ Empresa de Pesquisa Energética – EPE. Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis 2012. Brasília, 2013, p. 13.

internacionalmente para o açúcar em relação ao etanol e outros derivados da cana-de-açúcar, sobretudo entre 2008 e 2010, o setor sucroenergético deslocou importantes quantidades da matéria-prima destinada para a produção de etanol para o açúcar, como pode ser observado na tabela a seguir¹⁴⁷.

TABELA 5: MATÉRIA-PRIMA DESTINADA AO ETANOL E AÇÚCAR¹⁴⁸

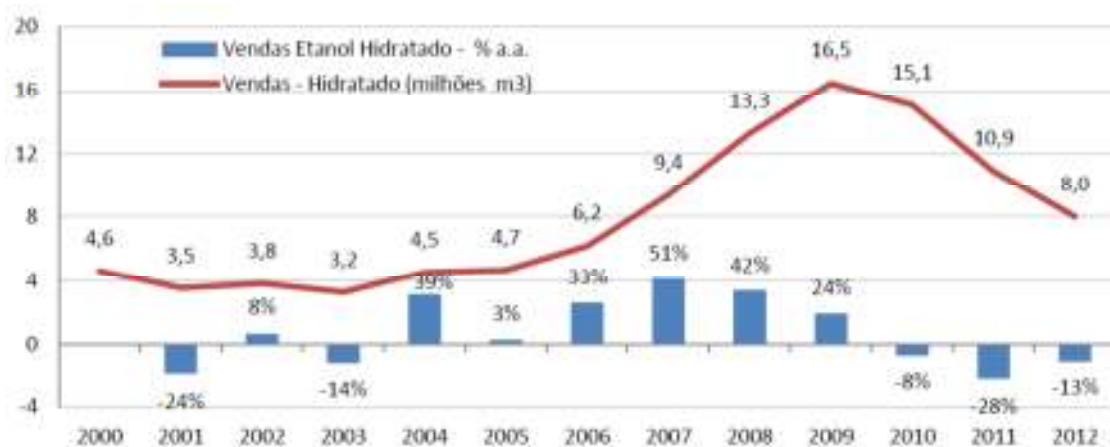
	Cana para Açúcar (Mt)	Cana para Etanol (Mt)	% de cana para o açúcar
2006/2007	187,35	226,11	45%
2007/2008	192,52	242,88	44%
2008/2009	205,84	296,32	41%
2009/2010	231,29	311,55	43%
2010/2011	250,94	309,76	45%
2011/2012	283,91	287,56	50%
2012/2013	294,38	300,75	49%

Fonte: EPE, CONAB, 2013.

O aumento do preço internacional do açúcar, aliado ao aumento da demanda doméstica e internacional por etanol combustível fizeram com que o preço desse produto sofresse uma elevação significativa e, por consequência, reduzisse sua eficiência perante a gasolina, deixando de ser uma opção viável para o consumidor em vários estados brasileiros.

¹⁴⁷ Empresa de Pesquisa Energética – EPE. Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis 2012. Brasília, 2013, p. 16.

¹⁴⁸ *Idem, ibidem.*

GRÁFICO 7: VENDAS DE ETANOL HIDRATADO¹⁴⁹

Fonte: ANP, 2013.

De acordo com a ANP, o aumento da frota brasileira de automóveis do tipo *flexfuel* gerou uma situação de maior sensibilidade dos mercados de combustíveis em relação à flutuação dos preços, já que alterações nos valores dos combustíveis podem gerar migrações bruscas de um combustível para o outro, fator esse que pode desencadear um ambiente de insegurança logística em relação aos estoques e imprevisibilidade de demanda.

Quando, em 2009, a relação de competitividade entre o etanol e a gasolina deixou de ser favorável ao primeiro combustível, o consumo de etanol passou a sofrer queda constante, com dificuldades de recuperação ao longo dos anos entre 2010 e 2012, como pode ser observado no gráfico anterior¹⁵⁰. Apesar de haver ocorrido a desregulamentação do setor, o governo pode tentar influenciar o preço do etanol como medida artificial para combater essas variações, reduzindo ou aumentando o percentual de mistura obrigatório à gasolina entre 20% e 25%, contribuindo para o equilíbrio dos estoques de etanol no país. Importante ressaltar que, entre os anos de 2003 e 2008, aproximadamente 7 milhões de carros com motores *flexfuel* foram vendidos no Brasil, o que gerou um impacto significativo no mercado doméstico de combustíveis, alterando o

¹⁴⁹ Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Estudo Temático – Evolução do mercado de combustíveis e derivados: 2000-2012, Brasília, fevereiro de 2013, p. 17.

¹⁵⁰ *Idem, ibidem.*

perfil do consumo nacional, quando a produção de etanol se elevou em 208% e o consumo de etanol hidratado teve um aumento de 289%¹⁵¹.

Também deve ser destacado o efeito de inércia do consumidor, que, acostumado ao longo período em que a gasolina foi economicamente mais rentável no mercado brasileiro, deixaria de realizar o cálculo de custo e benefício entre os preços do etanol e da gasolina no momento em que abastece seu veículo equipado com motor *flexfuel*¹⁵². Todavia, para os ajustes do preço do etanol, a redução da sua demanda não significa um reajuste no mercado para reduzir seu preço de forma instantânea, pois, além de fazer parte na mistura obrigatória com a gasolina, as usinas possuem uma margem de manobra de cerca de 15% para transferir a produção de cana-de-açúcar destinada para produção de etanol para a produção de açúcar. Essa manobra é destinada ao controle de estoques favorável para o setor sucroenergético¹⁵³.

No que tange à capacidade de produção das usinas no Brasil, ainda há espaço para expansão. De acordo com a safra 2011/2012, foram destinadas para moagem cerca de 590 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, ou seja, quantidade que seria correspondente a apenas 76% da capacidade industrial instalada de moagem. No curto prazo, possíveis problemas com a oferta de etanol no mercado doméstico poderiam ser resolvidos com a ampliação do cultivo da cana-de-açúcar. Já em relação ao longo prazo, a EPE argumenta sobre a necessidade de retomada dos investimentos para construção de novas usinas para atender a expansão da demanda projetada no país e no mercado internacional. Em 2008, foram 33 novas usinas instaladas, número reduzido para apenas cinco em 2011¹⁵⁴.

O gráfico a seguir permite acompanhar a evolução dos valores médios praticados no mercado brasileiro para os principais combustíveis entre os anos de 2002 e 2010. Por meio dele, é possível observar certa estabilidade dos preços praticados para a gasolina C entre os anos de 2006 e 2010. No caso do etanol, houve maior variação no período analisado, sobretudo com o aumento constante do preço médio a partir de 2008,

¹⁵¹ VALENTE, Luiza C. M; SATOLO, Luiz F. Impacto do preço internacional do açúcar no mercado brasileiro de biocombustíveis. 48º Congresso SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Campo Grande-MS, 25 a 28 de julho de 2010, p. 7. Disponível em:< <http://www.sober.org.br/palestra/15/26.pdf>>. Acesso em 25/08/2013.

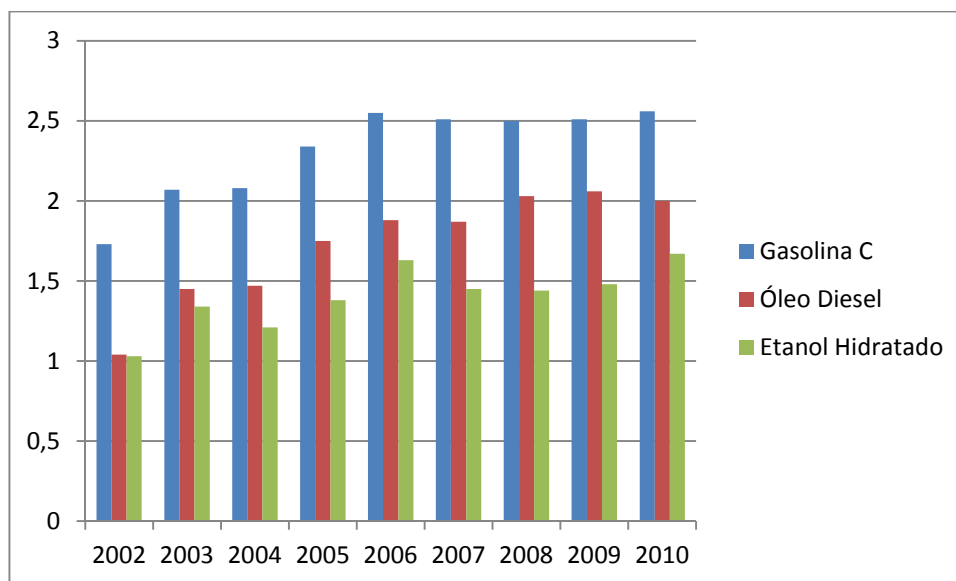
¹⁵² Na teoria, a relação entre o preço do etanol sobre o preço da gasolina deve ser inferior a 0,70% para que a primeira opção seja mais vantajosa.

¹⁵³ Empresa de Pesquisa Energética – EPE. Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis 2012. Brasília, 2013, p. 28.

¹⁵⁴ *Idem, ibidem.*

explicado pela menor oferta do produto no mercado em virtude do aumento dos valores internacionais do açúcar, o que causou o direcionamento de maiores volumes de matéria-prima para elaboração desse produto.

GRÁFICO 8: PREÇO MÉDIO DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL (R\$/LITRO)¹⁵⁵



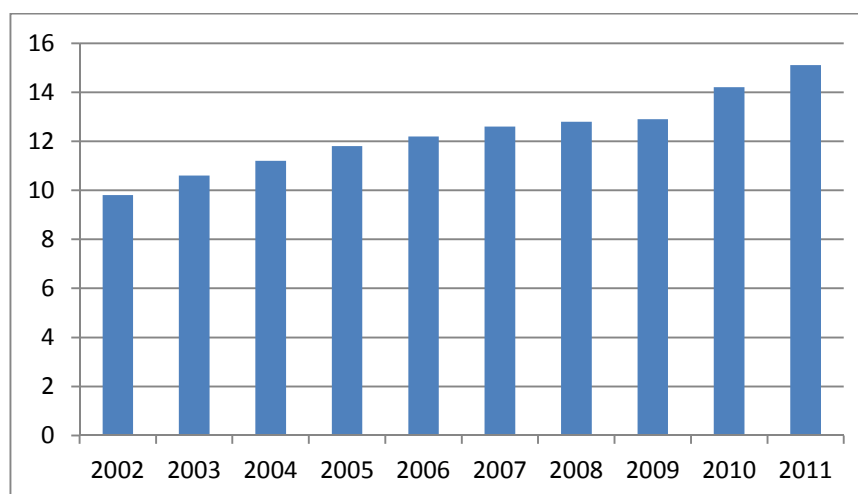
Fonte: ANP. Elaborado pelo autor.

Também é possível observar esse contexto de retração do etanol em relação às vendas de combustíveis no mercado brasileiro, que apresentou, no período entre 2002 e 2011, elevação da demanda por gasolina, ao mesmo tempo em que as vendas de etanol sofreram significativa redução. Segundo a ANP, foram consumidos, em 2008, aproximadamente 18 milhões de metros cúbicos de gasolina, com elevação para 26,5 milhões de metros cúbicos em 2011, desempenho inverso em relação ao etanol, que atingia vendas de mais de 19 milhões de metros cúbicos em 2008. No entanto, após atingir 23 milhões metros cúbicos em 2009, a demanda por etanol em 2011 declinará para o mesmo patamar apresentado em 2008¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Brasil). Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis: 2012. ANP, Rio de Janeiro, 2013.

¹⁵⁶ *Idem, ibidem*. p. 193.

GRÁFICO 9: RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO NO BRASIL EM BILHÕES DE BARRIS¹⁵⁷



Fonte: ANP. Elaborado pelo autor.

A descoberta de novas áreas com grande potencial para exploração de petróleo no Brasil, sobretudo para a região conhecida como “Pré-sal”, estimulou investimentos nesse setor e contribuiu para a elevação da produção nacional de petróleo e de seus derivados. Por consequência, também resultou em fator responsável por pressionar a definição dos preços e da produção de etanol.

Nesse caso, a redução dos preços da gasolina forçou uma redução automática dos preços praticados para o etanol, tendo em vista a relação desfavorável de competitividade e o custo e benefício para esse biocombustível quando seu valor ultrapassa a barreira de 70% em relação ao preço da gasolina. O gráfico anterior permite observar o crescimento constante da produção nacional de petróleo, sobretudo, em virtude de descoberta de novos campos de exploração em águas profundas, que contribuiu de maneira decisiva para que o Brasil se consolidasse como o sétimo maior consumidor de petróleo do mundo e oitavo país com maior capacidade de refino com 2,3% do total mundial¹⁵⁸.

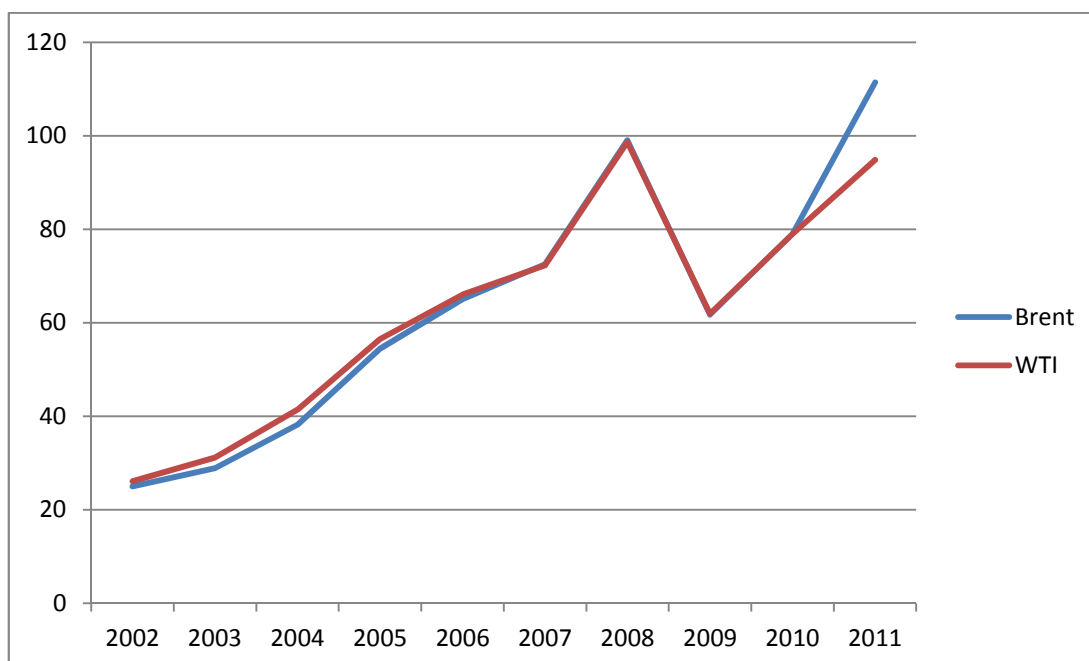
Por fim, é importante ressaltar o comportamento dos preços do petróleo praticados internacionalmente. A tabela a seguir apresenta a evolução entre os anos de 2002 e 2011 do barril de petróleo do tipo *Brent*, ou seja, todo aquele extraído do Mar do

¹⁵⁷ Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Brasil). Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis: 2012. ANP, Rio de Janeiro, 2013, p. 26.

¹⁵⁸ *Idem, ibidem.*

Norte e negociado na bolsa de valores de Londres, sendo referência para os mercados da Europa e Ásia. Já o WTI (West Texas Intermediate), petróleo extraído em território americano e negociado na bolsa de valores de Nova York, se tornou referência de valores para os norte-americanos¹⁵⁹.

GRÁFICO 10: PREÇOS MÉDIOS NO MERCADO *SPOT* DE PETRÓLEO (US\$/BARRIL)



Fonte: ANP, 2012. Elaborado pelo autor

Apesar da queda dos preços do petróleo em 2008, que favoreceu ainda mais a redução do consumo de biocombustíveis no mercado brasileiro, no ano seguinte, a tendência de elevação nos preços, percebida ao longo da primeira década do século XXI, foi retomada e ultrapassou, no caso do Brent, a barreira dos cem dólares. Nesse sentido, a manutenção elevada dos preços internacionais do petróleo favorecem a expansão e consolidação do mercado de biocombustíveis como alternativas energéticas para o setor de transportes, tendo em vista a ainda persistente e alta dependência dos países em relação aos hidrocarbonetos.

¹⁵⁹ Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas/IPEA. O que é? - Petróleo Brent e WTI, in Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília, nº 16, ano 2, 2005. Disponível em:< http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2083:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 23/09/2013.

2.3 AS PRINCIPAIS CRÍTICAS À INDÚSTRIA SUCROENERGÉTICA E AO ETANOL

Uma das mais importantes atividades econômicas realizadas no Brasil após a vinda dos portugueses, a cultura da cana-de-açúcar modelou um dos primeiros projetos de ocupação geográfica do país sobre o nordeste brasileiro. Estabeleceu um sistema particular de relações sociais baseado no patriarcalismo do “Senhor de Engenho” e de trabalho, com sua base sustentada pela escravidão¹⁶⁰. Sérgio Buarque de Holanda ressalta que o desenvolvimento do grande latifúndio monocultor no nordeste brasileiro, também conhecido como – *plantations* –, acabou por definir um modelo de exploração social e dos recursos naturais que, mais tarde, seria utilizado em outras regiões do país e por outros povos no mundo. O autor argumenta:

A abundância de terras férteis e ainda mal desbravadas fez com que a grande propriedade rural se tornasse, aqui, a verdadeira unidade de produção. Cumpria apenas resolver o problema do trabalho. E verificou-se, frustradas as primeiras tentativas de emprego do braço indígena, que o recurso mais fácil estaria na introdução de escravos africanos¹⁶¹.

Embora os discursos sobre os benefícios sociais, tecnológicos, ambientais e econômicos sejam amplamente divulgados pelos organismos governamentais e por entidades privadas, os setores vinculados à indústria sucroalcooleira não estão isentos de observações críticas. Nesse caso, diversos são os atores que possuem uma visão mais atenta sobre as contradições inerentes à cadeia produtiva do etanol combustível, sobretudo aos aspectos ligados às condições e técnicas de trabalho, aos impactos ambientais e para o mercado de alimentos, contexto no qual a lavoura de cana-de-açúcar se encontra inserida.

Séculos passaram-se desde o desembarque das primeiras mudas de cana-de-açúcar no Brasil, da formação dos grandes latifúndios e da utilização institucionalizada do regime de escravidão no país. Todavia, vários problemas persistiram, seja na exploração do trabalho dos chamados “boias frias”, na utilização das queimadas na fase do corte da

¹⁶⁰ FREYRE, Gilberto. Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal 34ª edição – Rio de Janeiro: Editora Record, 1998.

¹⁶¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26ª edição, 30ª reimpressão. Companhia das Letras: São Paulo, 2008, p. 48.

cana, na expansão da cultura para áreas destinadas à produção de alimentos ou como parte do mecanismo de avanço da fronteira agrícola para áreas de preservação ambiental. Nesse caso, é interessante lembrar do papel histórico da cana-de-açúcar na redução da Mata Atlântica brasileira, um dos mais ricos espaços de biodiversidade e que foi reconhecida como “Reserva de Biosfera” pela Unesco e “Patrimônio Nacional” pela Constituição Federal de 1988, em pequenos fragmentos de áreas preservadas que, juntos, não ultrapassam 13% da área que existia no momento da vinda dos colonizadores portugueses.

2.3.1 MEIO AMBIENTE E CANA-DE-AÇÚCAR

Um dos pontos mais sensíveis da temática dos biocombustíveis está relacionado aos possíveis impactos que a cultura da cana-de-açúcar pode causar ao meio ambiente e para o avanço das fronteiras agrícolas para regiões com matas nativas e áreas de preservação, sobretudo em relação aos biomas cerrado, pantanal e amazônico.

Nesse caso, aspecto importante sobre os impactos ambientais causados pelo cultivo da cana-de-açúcar pode ser relacionado a um problema comum das atividades agrícolas e que se refere ao uso intensivo de fertilizantes e defensivos que, sem o devido controle, podem causar a eutrofização (acúmulo de nutrientes e aumento de algas e de matéria orgânica nos rios e lagos), a acidificação dos solos e contaminação dos lençóis freáticos. Nesse último caso, o exemplo mais claro seria a contaminação do Aquífero Guarani, uma das maiores reservas subterrâneas de água doce do mundo localizado sob os territórios de Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. A grande preocupação em relação à lavoura de cana-de-açúcar é decorrente da grande concentração dessa cultura no Estado de São Paulo, sobretudo na região de Ribeirão Preto, cidade considerada como uma das áreas mais importantes de recarga do Aquífero por estar em uma região onde a distância com a

superfície é menor e que possibilita uma infiltração maior de água e, conseqüentemente, resíduos tóxicos¹⁶².

Moraes Silva ressalta pesquisa do IBGE e apresenta dados referentes ao aumento da utilização de fertilizantes nas lavouras brasileiras, quando, em 1992, havia sido comercializada a quantia de 69,44 kg de fertilizantes por hectare e, em 2000, esse número havia se elevado para 128,83kg/ha, o que representou um acréscimo de 85% do volume utilizado na agricultura do país¹⁶³. Além dos fertilizantes químicos, o setor sucroalcooleiro utiliza a “vinhaça”, um subproduto da produção do etanol, que é rica em nutrientes (com destaque para o nitrogênio) e auxilia na redução dos custos de produtividade, mas que, por outro lado, pode acentuar os processos de lixiviação dos rios e lagos em virtude de sua forma líquida e da ampla utilização sem critérios e preocupações com os possíveis impactos ao meio ambiente. Deve ser ressaltado que os processos de erosão, assoreamento e contaminação dos rios e lagos, desmatamentos, perda de biodiversidade e a compactação dos solos pela constante utilização de veículos pesados nos períodos de plantio são outros problemas ambientais gerados por essa monocultura.

A queima da palha da cana-de-açúcar, utilizada desde sua introdução no Brasil, para facilitar as operações de corte, configura como uma das ações que mais causam impactos ao meio ambiente e à saúde das populações que habitam áreas onde há concentração de usinas e lavouras, como no caso do noroeste do Estado de São Paulo. Por meio desse mecanismo, gases que intensificam o efeito estufa são liberados para a atmosfera, como no caso do dióxido e monóxido de carbono, metano e óxido nitroso, além da poluição atmosférica ocasionada pela fumaça e fuligem, decorrentes das queimadas que ocorrem em períodos de estiagem, quando a umidade relativa do ar fica bastante reduzida, e que, conseqüentemente, acaba gerando sérios problemas para a saúde das populações locais, além da acidificação do solo, descontrole das queimadas para as APPs (Áreas de Preservação Permanente) e contaminação das reservas de água.

¹⁶² SILVA, Maria Aparecida de Moraes; MARTINS, Rodrigo Constante. Trabalho e meio ambiente: o avesso da moda do agronegócio. Revista Lutas & Resistência, Londrina, v.1, setembro de 2006, (p.91-106). Disponível em:< <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/revista1aeducacao/lr91-106.pdf>>. Acesso em 08/09/2013.

¹⁶³ SILVA, Maria Aparecida de Moraes; MARTINS, Rodrigo Constante. Trabalho e meio ambiente: o avesso da moda do agronegócio. Revista Lutas & Resistência, Londrina, v.1, setembro de 2006, (p.91-106) p. 95. Disponível em:< <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/revista1aeducacao/lr91-106.pdf>>. Acesso em 08/09/2013.

Vários estudos foram e ainda são realizados com o objetivo de dar dimensões aos efeitos causados pela prática da queima dos canaviais à saúde humana, como no caso da pesquisa realizada pelo Instituto de Química da Unesp de Araraquara, cidade do interior paulista que está inserida no maior centro produtor brasileiro de açúcar e álcool. Com a pesquisa, ficou constatado que a fuligem decorrente das queimadas aumenta os índices de doenças respiratórias, podendo gerar, inclusive, distúrbios cardiovasculares e câncer¹⁶⁴. No entanto, como resposta a essas questões, o governo do Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 11.241, de 2002, determinou um cronograma para que 100% dos canaviais não mais utilizem as queimadas como parte do processo de colheita. O prazo estabelecido por lei exige que, até 2021, as áreas mecanizáveis não utilizem mais as queimadas, havendo um prazo maior para as áreas que não podem inserir a colheita mecanizada, com a obrigatoriedade exigida até 2031. Nesse sentido, a União da Indústria de Cana-de-Açúcar/UNICA assinou, em 2007, o Protocolo Ambiental com o governo do Estado de São Paulo, para antecipar os prazos previstos em lei, com a mecanização até 2014 de áreas com até 12° de declividade e 2017 para as demais áreas.

Por outro lado, apesar de beneficiar a saúde da população e o meio ambiente das regiões produtoras de cana-de-açúcar, a mecanização das lavouras gera outro grave problema, que será tratado no próximo subitem: a extinção de vários postos de trabalho e o consequente aumento dos problemas sociais causados pelo fluxo de migrantes, que buscam outra forma de inserção profissional ou o retorno aos seus estados de origem.

2.3.2 AS CONDIÇÕES DOS TRABALHADORES NAS LAVOURAS DE CANA-DE-AÇÚCAR

Os grandes latifúndios monocultores de cana-de-açúcar empregaram, desde seu início no Brasil, um vasto número de mão de obra. No princípio foram as pessoas que aqui habitavam, mas os índios não demonstraram talento para esse tipo de cultura de trabalho na terra e a solução foi contornada com a importação de escravos vindos da África.

¹⁶⁴ GIRALDI, Alice. O outro mal do açúcar. Revista unesp-ciência, caderno saúde, maio de 2011, p. 38-41. Disponível em:< http://www.unesp.br/aci_ses/revista_unesp-ciencia/acervo/19/o-ar-impuro-do-canavial>. Acesso em 08/09/2013.

Séculos depois, a sociedade contemporânea ainda tem de lidar com regimes de trabalho na agricultura análogos à escravidão.

Moraes Silva ressalta os registros e denúncias de superexploração da força de trabalho dos boias-frias, muitas vezes induzidos a excederem os limites do próprio corpo o que, não raro, acaba levando ao óbito um número significativo dessas pessoas nos canaviais.

No período de 2004 a 2006, houve 14 mortes registradas pela Pastoral dos Migrantes, provocadas, supostamente, pelo excesso de esforço, uma verdadeira overdose do trabalho [...]. Além das condições alimentares insuficientes – causadas pelos baixos salários, do calor excessivo, do elevado consumo de energia, em virtude de ser um trabalho extremamente extenuante –, a imposição média, ou seja, da quantidade diária de cana cortada, cada vez mais crescente, tem sido definidor do aumento da produtividade do trabalho, principalmente, a partir da década de 1990, quando as máquinas colhedoras de cana passaram a ser empregadas em números crescentes¹⁶⁵.

Em 2004, na região de Ribeirão Preto, interior do Estado de São Paulo, o boia-fria cortava, em média, 7,94 toneladas de cana por dia, número elevado para 9,81 toneladas por dia em 2007, e com uma remuneração média para o período equivalente a R\$ 2,50 por tonelada. Todavia, há trabalhadores que conseguiam atingir entre 12 e 15 toneladas por dia¹⁶⁶.

Segundo Alves, um boia-fria que consegue cortar 12 toneladas de cana por dia de trabalho realiza, em média, uma caminhada de 8.800 metros, com 133.332 golpes de podão. Para carregar as 12 toneladas, o trabalhador organiza a cana em feixes de 12 quilogramas em média, repedindo o trajeto cerca de 800 vezes, com 800 flexões. Para tanto, chega a perder cerca de oito litros de água por dia de trabalho em condições climáticas de alta temperatura (acentuada pelos pesados trajes de proteção), baixa umidade e com acentuada inalação da fuligem residual da queimada, ou seja, um esforço

¹⁶⁵ SILVA, Maria Aparecida de Moraes; MARTINS, Rodrigo Constante. *Op. cit.* p. 99.

¹⁶⁶ TOLEDO, Marcelo. Para ganhar mais, boia-fria eleva corte de cana em SP. Folha de São Paulo, Caderno Mercado, Folha Ribeirão, São Paulo, 28 de agosto de 2007.

físico gigantesco que, não raro, pode levar a pessoa à exaustão e, até mesmo, à morte, como já registrado¹⁶⁷.

Há críticas também em relação à ocorrência de trabalho análogo ao de escravo no setor sucroalcooleiro. O arcabouço normativo brasileiro, ancorado nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho, apresenta seus critérios para o reconhecimento desse contexto. Nesse caso, o Código Penal reconhece a prática do crime de trabalho análogo ao de escravo, quando ocorre privação de liberdade do trabalhador, imposição de trabalho forçado e de jornadas diárias exaustivas, realização de trabalho em condições degradantes e a imposição ao trabalhador para a contração de dívidas fraudulentas vinculadas à realização do próprio trabalho, semelhante à prática da “caderneta” utilizada nos séculos XIX e XX no contexto da imigração italiana, sobretudo nos estados do sudeste brasileiro. Dessa forma, com base no ordenamento jurídico nacional, basta a presença de um desses elementos para a configuração do trabalho análogo ao de escravo, sendo que o consentimento da vítima é irrelevante nesses casos¹⁶⁸.

Entre janeiro de 2007 e julho de 2008, os auditores do trabalho brasileiro realizaram 3.088 ações, que atingiram um contingente de 1,9 milhão de trabalhadores. Naquele mesmo período, ocorreram 2.236 autuações no setor sucroalcooleiro, a maioria delas por conta de problemas classificados como higiene e conforto (44%), como falta de instalações sanitárias adequadas e água potável para os trabalhadores, seguida por irregularidades na gestão de saúde e segurança dos trabalhadores (17%) e falta de Equipamento de Proteção Individual (EPI). Além disso, houve 65 interdições - paralisação de máquinas e serviços - e 21 embargos - paralisação de obras. [...] Do ponto de vista das violações aos direitos humanos, os casos mais graves envolvem a escravidão contemporânea. Apesar dos esforços do governo brasileiro e de companhias privadas, o setor sucroalcooleiro continua registrando denúncias de trabalho escravo em diversos Estados. De acordo com dados da Comissão Pastoral da Terra, em 2008 o setor liderou em trabalhadores libertados: foram 2.553 (49%) entre o total de 5.244 trabalhadores, acima dos 1.026 (20%) libertados na atividade pecuária. Em 2007, o número de escravos libertados na cana foi maior, de 3.060 (51%) de um total de 5.968, mas esse dado não indica necessariamente melhora nas condições de trabalho

¹⁶⁷ ALVES, Francisco. Por que morrem os cortadores de cana? Saúde e Sociedade, v. 15, n. 3, p. 90-98, set-dez, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v15n3/08.pdf>>. Acesso em 06/09/2013.

¹⁶⁸ BRASIL. Por dentro do Brasil – Combate ao trabalho análogo ao de escravo, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/navegue_por/noticias/textos-de-referencia/a-experiencia-brasileira-no-combate-ao-trabalho-analogo-ao-de-escravo>. Acesso em 09/09/2013.

no campo, pois depende do que ocorre com o binômio denúncia e fiscalização anualmente.¹⁶⁹

A Procuradoria Geral da República comunicou em abril de 2013 que o Ministério Público Federal de São Paulo havia denunciado três empresários sócios, com firma em Bauru, interior do Estado de São Paulo, que arregimentavam trabalhadores para o corte da cana-de-açúcar nas fazendas da região. Esses empresários foram indiciados por sonegarem a contribuição previdenciária e por imposição aos trabalhadores a uma condição análoga à de escravos. Os crimes ocorreram em 2007 e foram registrados na delegacia da cidade de Pirajuí. Nesse contexto, havia o acordo com trabalhadores (oriundos principalmente da região nordeste), no momento da arregimentação, de oferta de condições dignas de trabalho e moradia, com cama, colchão, geladeira, fogão e cesta básica, além de equipamentos de segurança e benefícios previdenciários. No entanto, conforme a denúncia, os trabalhadores eram colocados em grandes grupos e dormiam no chão, sem os recursos prometidos antes da realização do contrato de trabalho. O Ministério Público do Trabalho ainda registrou o óbito de uma mulher, cortadora de cana-de-açúcar, em decorrência dos trabalhos forçados¹⁷⁰.

2.3.3 DESMATAMENTOS E IMPACTOS NA PRODUÇÃO MUNDIAL DE ALIMENTOS

Além dos problemas sociais causados pela atividade do setor sucroenergético, sobretudo em relação às denúncias de trabalho análogo ao de escravo para os cortadores de cana-de-açúcar e os impactos para a saúde causados pelas queimadas no período de colheita, há mais dois aspectos importantes que suscitam críticas à política do etanol e seus benefícios anunciados internacionalmente. Por um lado, observam-se os impactos

¹⁶⁹ BIONDI, Antonio; MONTEIRO, Mauricio; GLASS, Verena. O Brasil dos agrocombustíveis – Cana: impactos da lavoura sobre a terra, o meio e a sociedade, 2008, p.12-13. Disponível em:< http://reporterbrasil.org.br/documentos/o_brasil_dos_agrocombustiveis_v3.pdf>. Acesso em 08/09/2013.

¹⁷⁰ Ministério Público Federal - Procuradoria Geral da República. MPF/SP denuncia empresários por trabalho análogo ao de escravo. Notícias, Brasília, 30/04/2013. Disponível em:< http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/30-04-13-2013-mpf-em-bauru-denuncia-empresarios-por-trabalho-analogo-ao-de-escravo-e-sonegacao-de-contribuicao-previdenciaria>. Acesso em 09/09/2013.

que a expansão dos canaviais pode gerar para o avanço das fronteiras agrícolas para áreas de preservação e reservas indígenas. Por outro, a substituição de culturas destinadas para a alimentação humana por serem economicamente inviáveis diante da crescente demanda pela matéria-prima do açúcar e etanol.

Dessa forma, apesar da figura 1 (criada e apresentada pela UNICA, pelo MAPA e por diversos outros atores ligados ao Estado, bem como da iniciativa privada do setor sucroenergético) demonstrar a distância dos principais centros produtores de cana-de-açúcar da região da Floresta Amazônica, há sérias preocupações sobre os avanços da fronteira agrícola, levadas por uma dinâmica que envolve desmatamentos para criação de pastos e sua posterior venda para o cultivo da soja rumo ao centro-oeste, nos biomas Cerrado e Pantanal e para áreas da região nordeste, onde predominam, ainda, resquícios de Mata Atlântica.

A ONG Repórter Brasil, por meio de seu Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis, apresenta, ao lado de núcleos acadêmicos, voz crítica sobre os efeitos colaterais da expansão do setor sucroalcooleiro nas últimas décadas. No relatório¹⁷¹ “O Brasil dos agrocombustíveis – cana: impactos da lavoura sobre a terra, o meio e a sociedade, 2008”, a ONG observa questões relevantes sobre os impactos que as lavouras de cana-de-açúcar geram ao meio ambiente. No caso específico dos desmatamentos, o documento relata o caso ocorrido na pequena Laranjeiras, distrito de Colômbia, interior do Estado de São Paulo, quando, em 2008, uma usina da região obteve permissão para desmatar uma área de mata nativa de sua posse. Após protestos dos residentes locais, o poder público suspendeu o desmatamento da área de 216 hectares para plantação de cana-de-açúcar¹⁷².

Essas preocupações também estão presentes nos organismos internacionais e foram descritas no relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA¹⁷³. Nesse documento, as Nações Unidas demonstraram preocupação em relação ao aumento da produção de etanol e o conseqüente avanço dos desmatamentos no Brasil.

¹⁷¹ BIONDI, Antonio; MONTEIRO, Mauricio; GLASS, Verena. O Brasil dos agrocombustíveis – Cana: impactos da lavoura sobre a terra, o meio e a sociedade, 2008. Disponível em:< http://reporterbrasil.org.br/documentos/o_brasil_dos_agrocombustiveis_v3.pdf>. Acesso em 08/09/2013.

¹⁷² *Idem, ibidem.*

¹⁷³ PNUMA. Perspectivas para o Meio Ambiente Mundial GEO 4. Meio Ambiente para o Desenvolvimento, 2007. Disponível em:< http://www.unep.org/geo/GEO4/report/GEO-4_Report_Full_ES.pdf>. Acesso em 07/08/2013.

O relatório *Global Environment Outlook* – GEO, apresentado em 2007, ressalta a inquietação do organismo internacional em relação ao cerrado brasileiro em virtude do aumento da demanda por etanol e da necessidade de ampliação das áreas de cultivo para a cana-de-açúcar.

Con todo, la expansión de las fuentes de energía alternativas como los biocombustibles también debe planificarse con cuidado. Brasil calcula que duplicará su producción de etanol, un biocombustible "moderno", en las próximas dos décadas (Gobierno de Brasil 2005). Las zonas de cultivo están aumentando rápidamente a fin de obtener cosechas suficientes y lograr así los objetivos de producción. El crecimiento de los cultivos pone en peligro a ecorregión enteras, como el Cerrado, uno de los lugares más ricos em biodiversidad del mundo¹⁷⁴.

Sobre a região da Floresta Amazônica, o relatório aponta a preocupação em relação ao avanço das pastagens e do gado. Essa lógica está inserida no contexto do avanço da fronteira agrícola que, de maneira geral, está relacionada à derrubada de áreas de floresta, venda ilegal da madeira, transformação em pasto e posterior venda dessas fazendas para agricultores, principalmente de soja, criando um padrão para o avanço da agropecuária para áreas de floresta nativa. O relatório ressalta o crescimento do cultivo da soja no Brasil, com grande parte da produção destinada à exportação para o mercado chinês. Nesse caso, houve o crescimento de 117 mil km² de áreas destinadas para o plantio de soja em 1994 para 210 mil km² em 2003, situação que permanecia em ritmo constante até a elaboração do relatório. Além disso, o relatório alerta para o protagonismo brasileiro no que tange à sua posição no ranking de países que mais promoveram o desmatamento entre 2000 e 2005, quando a América Latina, que abriga 23% das florestas no mundo foi responsável por 66% do desmatamento mundial e o Brasil por 73% do ocorrido no continente americano¹⁷⁵.

Em 2008, o Ministério do Meio Ambiente (que naquele momento estava sob o comando do Ministro Carlos Minc) aplicou multa de 120 milhões de reais a 24 usinas de açúcar e álcool, acusadas de danos ambientais em áreas de Mata Atlântica no Estado de

¹⁷⁴ PNUMA. Perspectivas para el medio ambiente mundial. *Global Environment Outlook 4*. Nairobi, Quenia, 2007, p.27.

¹⁷⁵ *Idem*, p.172.

Pernambuco. Como resposta e tentativa de reduzir esses impactos, o governo aprovou restrições para a liberação de créditos para empresas que não estivessem de acordo com as licenças ambientais¹⁷⁶.

A insegurança alimentar seria outro elemento alvo de críticas por parte de organismos internacionais aos países que estimulam a produção de bioenergia a partir de atividades agrícolas. Esse fenômeno não é exclusivo no Brasil e diz respeito ao aumento do preço dos alimentos e insumos para os animais em virtude do aumento das áreas com culturas destinadas à produção de bioenergia.

Um estudo realizado em 2008 pela *University of Nebraska* revelou que o aumento da produção de biocombustíveis nos Estados Unidos, a partir do milho como matéria-prima, influenciava na formação dos preços de alimentos no mercado doméstico e internacional. Aliás, o aumento interno era pouco percebido, enquanto os dados que demonstram o impacto internacional, sobretudo em relação aos países com menor desenvolvimento, são mais expressivos.

The evidence available suggests that the ethanol industry alone is responsible for perhaps 30-40% of the increase in grain prices over the past two years, while these high grain prices themselves are responsible for no more than a 4% increase in U.S. food prices. This implies that ethanol is responsible for a 1-2% rise in US food prices. On the other hand, the high grain prices are very much related to food prices in poorer countries where direct grain purchases are a much higher portion of the food bill, and similar reasoning suggests that US ethanol may be responsible for a 12-15% increase in food price in those areas¹⁷⁷

A partir desse contexto, vários países europeus e organismos internacionais, como no caso da FAO, passaram a observar, de forma crítica, os programas de produção de biocombustíveis, bem como a utilizar esses elementos como embaraços nos diálogos para cooperação tecnológica ou comercial.

¹⁷⁶ Jornal o Estado. Ministério aplica multa de R\$ 120 milhões em usinas de cana-de-açúcar. Caderno Nacional, Fortaleza, Ceará, 01/07/2008. Disponível em:< <http://www.oestadoce.com.br/noticia/ministerio-aplica-multa-de-r-120-mi-em-usinas-de-cana-de-acucar>>. Acesso em 09/09/2013.

¹⁷⁷ PERRIN, Richard K. Ethanol and Food Prices – Preliminary Assessment. Agricultural Economics Department. Faculty Publications: Agricultural Economics, University of Nebraska, Lincoln, 2008, p.8. Disponível em:< http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0804_Perrin_-_Ethanol_and_Food_Prices_-_Preliminary_Assessment.pdf>. Acesso em 09/09/2013.

Dessa forma, as críticas observadas e as questões de maior fragilidade do setor sucroenergético, como os aspectos de sustentabilidade de toda a cadeia de produção dos biocombustíveis, o respeito ao meio ambiente, as condições de trabalho no campo e os impactos para as culturas alimentares, compõem, ao lado dos interesses estratégicos dos países no sistema internacional de não criarem dependência energética para além do petróleo ou mercados concorrentes para suas alternativas nacionais de fontes energéticas, o conjunto dos principais desafios e resistências na promoção e defesa dos interesses e na articulação brasileira no âmbito internacional para os biocombustíveis. Por meio do intenso ativismo presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva e da utilização da estrutura diplomática do Estado, o país traçou estratégias, bilaterais e multilaterais, para divulgação do etanol brasileiro no sistema internacional e estruturação de um mercado seguro, estável e diversificado para os biocombustíveis, transformando o etanol em uma commodity internacional.

CAPÍTULO 3 - O TEMA ENERGÉTICO NO ITAMARATY E A ESTRATÉGIA MULTILATERAL PARA O ETANOL

INTRODUÇÃO

A elaboração desse capítulo foi baseada na pesquisa e análise de fontes primárias do Arquivo do Itamaraty e do Centro de Documentações Diplomáticas vinculadas à temática energética. Nesse caso, foram avaliadas mais de 3.000 páginas de documentos oficiais do governo brasileiro, distribuídos em pastas que, por sua vez, estavam organizadas por regiões, países e assuntos – fruto do trabalho realizado pelo Departamento de Energia do Itamaraty – referentes aos anos de 2006 à 2008, que correspondem aos primeiros anos de atuação do órgão.

Dentre os documentos analisados foi possível observar que as fontes encontradas em maior abundância estavam concentradas em: telegramas entre as embaixadas brasileiras e o Departamento de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do Ministério das Relações Exteriores, memorandos de entendimento, estudos, seminários, relatórios de viagens, visitas realizadas e recebidas, acordos e tratados. Além disso, ressalta-se a importância dos Memorandos enviados em agosto de 2006 (de caráter interno) pelo Departamento de Energia para várias outras unidades administrativas do ministério, por meio dos quais foram solicitadas informações sobre as questões vinculadas ao tema energético que estavam sendo tratadas por outros departamentos e divisões do órgão.

Essa iniciativa possibilitou a compilação das informações que foram tratadas antes da data de criação do Departamento de Energia e viabilizou a adequação da pesquisa sobre as pastas disponíveis no Ministério das Relações Exteriores ao marco temporal mais amplo proposto pelo presente trabalho, com foco voltado principalmente para os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Dessa forma, o conteúdo a seguir apresenta, em primeiro lugar, uma reconstrução histórica da estrutura burocrática desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores e seus agentes para o tratamento das questões referentes à temática energética,

além da influência, no nível pessoal, que funcionários do Itamaraty exerceram para a institucionalização do setor de energia pela estrutura burocrática do Estado, como ocorreu com a criação, no período do Estado Novo, do Conselho Nacional do Petróleo em 1938, inserido na campanha “O Petróleo é Nosso”. Em seguida, já em meados da década de 1970, revelou-se de máxima importância para a consecução do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha a atuação do Embaixador Paulo Nogueira Batista. Ainda nos anos 1970, o Chanceler Azeredo da Silveira criou a Divisão de Energia e Recursos Minerais, consolidando a primeira estrutura burocrática interna do Ministério das Relações Exteriores com foco sobre temas da área energética. Importante salientar que as iniciativas nesse momento estavam umbilicalmente vinculadas aos dois choques do petróleo ocorridos em 1973 e 1979.

Após período de relativo esvaziamento da agenda energética brasileira nos finais dos anos 1980 e pela opção, na década seguinte, de uma política estatal voltada para a redução de gastos governamentais e retirada de significativa parcela da presença do Estado nos setores econômicos do país, a Divisão de Energia e Recursos Minerais do Ministério das Relações Exteriores foi desativada.

Por esse fato, a criação do Departamento de Energia em 2006, na gestão do Ministro Celso Amorim, representou novo momento para a definição de estratégias pelo governo brasileiro para atuação na área de energia, sobretudo quando o tema passou a ocupar maior espaço na agenda internacional dos países a partir dos anos 2000, tendo em vista as questões ambientais relacionadas ao uso de combustíveis fósseis e a busca por alternativas para diversificação das matrizes energéticas dos Estados, o que seria uma forma de reduzir as vulnerabilidades políticas e econômicas decorrentes da dependência excessiva de importações de petróleo.

Em seguida, o capítulo aborda questões teóricas acerca do multilateralismo nas relações internacionais, com foco nas opções realizadas pelo Brasil ao longo de sua trajetória em política externa. O objetivo de apresentar essas questões é estabelecer parâmetros de análise para a atuação da política externa brasileira no período estudado, de forma a elucidar os possíveis padrões de ação utilizados pela diplomacia para o tratamento da temática energética.

Por fim, são apresentadas as iniciativas brasileiras no âmbito multilateral que estão ligadas ao tema energético. Nesse sentido, busca-se avaliar a condução dos assuntos

e a promoção dos interesses nacionais em arranjos regionais e globais como o *Global Bioenergy Partnership*, G-20 Financeiro, Nações Unidas, o grupo dos BRICs, IBAS, MERCOSUL, UNASUL, OCDE, OEA, OLADE, OMC, etc.

3.1 O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E SUA ESTRUTURA BUROCRÁTICA PARA A TEMÁTICA ENERGÉTICA

Os assuntos vinculados à temática energética tornaram-se, ainda na primeira metade do século XX, uma pauta importante na agenda do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Com o passar dos anos, o Itamaraty buscou adequar sua estrutura burocrática aos anseios brasileiros no campo energético que ultrapassavam as fronteiras nacionais, sobretudo em virtude da necessidade de importação de matérias-primas para produção de energia, do desenvolvimento de tecnologias para o setor nuclear, da utilização comum de rios entre seus vizinhos para a produção de eletricidade e do desenvolvimento de fontes renováveis de energia.

A relação entre o trabalho do Itamaraty e energia ganhou relevância com a criação do Conselho Nacional de Petróleo (CNP) por meio do decreto-lei nº 395 de 29 de abril de 1938. Por meio desse órgão, o Presidente Getúlio Vargas definiu a estratégia, de cunho nacionalista, que seria adotada pelo país em relação às atividades de exploração e refino do petróleo, que culminou com a campanha “O Petróleo é Nosso”, em alusão aos grupos de oposição que entendiam ser melhor a atuação de empresas estrangeiras no setor. Nesse contexto, a participação do Ministério das Relações Exteriores foi realizada em caráter mais pessoal, com o papel exercido pelo Embaixador Júlio Barbosa Carneiro na estruturação do CNP, quando auxiliou na preparação do Projeto de Lei que convenceu o Presidente Vargas sobre a importância estratégica de dirigir esforços para organização das reservas e indústrias nacionais do setor do petroquímico¹⁷⁸.

¹⁷⁸ CARNEIRO, Fernando Luiz Lobo Barbosa. Depoimento de Fernando Luiz L. B. Carneiro (“Projeto Memória da Petrobrás”). CPDOC/FGV – CERCOM/ Petrobrás, Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/historiaoral/arq/Entrevista100.pdf>>. Acesso em: 21/09/2011.

Em meados da década de 1970, o Ministério das Relações Exteriores voltou a exercer papel destacado em relação ao tema energético por meio do Embaixador Paulo Nogueira Batista. Ainda com forte traço personalista, a ação do Itamaraty foi fundamental para a construção do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, assinado em 1975, cujo objetivo consistia na construção de oito reatores nucleares, dos quais apenas um fora realmente construído (Angra 2). A construção de um segundo reator foi retomada apenas em 2010 (Angra 3), com previsão de funcionamento para 2016¹⁷⁹. Naquele momento, Batista¹⁸⁰ foi um importante articulador para a estruturação do acordo entre ambos os países, pelo qual o Brasil buscou a transferência de tecnologia como meta estratégica, vislumbrando a abertura do caminho para obtenção da autonomia no setor nuclear. Todavia, as ambições brasileiras foram restringidas, em grande medida, pela imposição norte-americana ao acordo. Os norte-americanos não concordavam com a transferência de tecnologia nuclear da Alemanha para o Brasil e utilizaram o fato de o país não ser, naquele momento, signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares como justificativa para tal postura, entretanto, havia o interesse por parte dos Estados Unidos de preservarem um potencial mercado consumidor de tecnologia e combustíveis nuclear.

Ainda na década de 1970 e como consequência direta das crises do petróleo, surgiu no Itamaraty a primeira experiência institucionalizada de coordenação de ações para a área de recursos energéticos. Em virtude da necessidade de garantir o abastecimento de petróleo para o país, que ainda possuía uma preocupante dependência ao óleo importado, o governo direcionou esforços para a busca de novos espaços de diálogo com fornecedores do Oriente Médio, para o desenvolvimento da indústria petroquímica brasileira e para a criação de novas fontes energéticas, bem como utilização de energia nuclear, carvão e gás natural em usinas termelétricas.

Nesse contexto, o Ministério das Relações Exteriores criou, sob a administração do Chanceler Azeredo da Silveira, a Divisão de Energia e Recursos Minerais (DEM), por meio da Portaria nº 474 de 28 de fevereiro de 1978 que definia o *Regulamento Interno da Secretaria de Estado* (RISE). Com a publicação dessa norma, tentou-se adequar a estrutura do Itamaraty ao significativo desenvolvimento das relações internacionais do

¹⁷⁹ Jornal *O Globo*. Eletronuclear mantém cronograma para obras de Angra 3. 20/09/2011. Caderno de economia, Valor Online. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2011/09/20/eletronuclear-mantem-cronograma-para-obras-de-angra-3-925406935.asp>>. Acesso em: 21/09/2011.

¹⁸⁰ No CPD/FGV os documentos sobre o tema podem ser encontrados nos seguintes links: <http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ACER_PNB_PN&PagFis=17485> e <http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ACER_PNB_PI&PagFis=318>, Acesso em: 21/09/2011.

país, observado entre 1974 e 1979, para articulações que envolviam a temática energética¹⁸¹. Dessa forma, na estrutura organizacional do Itamaraty, a DEM ficou alocada junto ao Departamento Econômico, que por sua vez, respondia a Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais¹⁸².

De forma específica, a DEM foi criada com a responsabilidade de institucionalizar e coordenar as ações do Itamaraty em relação aos assuntos que envolviam energia. Nesse sentido, a Portaria nº 474/78 definiu como principais funções:

“I – tratar dos assuntos ligados à energia nuclear no âmbito bilateral e multilateral, inclusive daqueles relativos à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e à Comissão Interamericana de Energia Nuclear (CIEN);

II – cuidar dos assuntos relacionados com as fontes não convencionais de energia em foros bilaterais e multilaterais;

III – tratar dos temas ligados ao petróleo e gás natural em negociações bilaterais e foros multilaterais, em especial aqueles relacionados com o abastecimento do mercado brasileiro de petróleo;

IV – ocupar-se dos assuntos relativos a carvão e similares no âmbito bilateral e multilateral, aí compreendidos o carvão mineral, o carvão vegetal e outros combustíveis vegetais;

V – tratar dos assuntos relativos ao aproveitamento energético do Brasil;

VI – cuidar dos assuntos relativos às negociações para exportação e importação de recursos minerais, bem como do tratamento desses tópicos nos foros multilaterais;

VII – acompanhar os assuntos relativos ao Conselho Internacional do Estanho, e ao Programa Integrado de Produtos de Base e do Comitê Intergovernamental de Tungstênio, ambos da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).”¹⁸³

As duas crises do petróleo ocorridas na década de 1970 foram responsáveis, entre outros motivos, pela temática energética ter ganhado maior espaço na agenda política dos Estados. A necessidade brasileira de ampliar o acesso aos recursos de energia, por meio de negociações diplomáticas, justificou a institucionalização no Itamaraty de uma divisão encarregada de auxiliar na coordenação de políticas focadas em ações que

¹⁸¹ CASTRO, Flávio M. de Oliveira. 1808-2008: Dois séculos de história da organização do Itamaraty. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Vol. II, 2009, p.610.

¹⁸² *Idem*, p.35.

¹⁸³ *Idem*, p. 626.

visassem garantir o suprimento energético. O momento internacional era pouco favorável, sobretudo, pela condição de aumento de demanda interna e global de petróleo e seus derivados, que gerou situação de insegurança e grande fragilidade em virtude das consequências que surgiram pelas ações dos países que eram grandes produtores e exportadores do óleo¹⁸⁴. Após esse período de maiores turbulências, o Brasil conseguiu aumentar, mesmo que de forma modesta, a diversificação de fornecedores de petróleo e a própria produção nacional de petróleo, aliando a isso o uso de fontes alternativas de energia, como a utilização do álcool combustível em larga escala, a finalização de Itaipu e início da construção da usina nuclear Angra 2.

No entanto, ao final da década de 1990, em contexto econômico distinto e por questões de opção política pela redução do déficit público a DEM foi extinta, assim como outros setores do aparato burocrático brasileiro.

3.2 UM NOVO MOMENTO PARA O ITAMARATY NA ÁREA ENERGÉTICA

A partir de 2006, o Itamaraty criou novamente uma estrutura institucional para lidar com a crescente presença das questões vinculadas ao tema de energia na política internacional dos países. A retomada de uma postura mais ativa do Brasil, e no caso específico, do Ministério das Relações Exteriores, deve ser entendida como resposta aos estímulos internos e externos que passaram a se apresentar com mais intensidade a partir de meados dos anos 2000.

Nesse período, o etanol já havia iniciado o processo de consolidação no mercado doméstico, sobretudo após o início da comercialização dos veículos com motores com tecnologia *flexfuel*, que elevaram a demanda nacional desse biocombustível para outro patamar, como foi observado no capítulo 2. Assim, como principal ferramenta no Estado logístico, a diplomacia estruturou o projeto de inserção internacional dos setores sucroenergéticos com vistas à promoção do etanol como uma opção viável de diversificação de fontes energéticas em âmbito global.

¹⁸⁴ SIMÕES, Antonio José Ferreira. Energia, diplomacia e a ação do Itamaraty: passado, presente e futuro. *In*: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. II CNPEPI – O Brasil no Mundo que vem aí (Rio de Janeiro, 2007). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

Sob o auspício de tais diretrizes, a expansão para fora da economia brasileira, condição necessária para se atingir a independência real no mundo da globalização no entender dos logísticos, opera-se de dois modos: pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos no exterior, a começar pela vizinhança¹⁸⁵.

Por um lado, no contexto internacional, o tema energético passou a demonstrar característica de transversalidade com sua vinculação a outros assuntos que envolviam aspectos políticos, ambientais, econômicos, de segurança e sociais. De forma panorâmica é possível observar que a vertente ambiental ganhou maior destaque nos últimos anos, principalmente, pelo compromisso assumido por parte dos países no sistema internacional para promoverem uma acentuada redução da utilização de combustíveis fósseis, como forma de combater o aquecimento global e seus efeitos, além da emissão de gases poluentes. Na área econômica percebe-se que o acesso aos derivados do petróleo será um fator limitante para o desenvolvimento dos países que ainda possuem uma matriz energética com extrema dependência a esse recurso. O aumento da utilização de petróleo observado nas últimas décadas pelos países emergentes, aliado ao alto consumo dos países desenvolvidos, configura um ambiente futuro de elevação dos preços e dificuldades de ampliação de áreas produtoras do óleo, já que as descobertas de novas áreas de exploração e tecnologias que permitam viabilizar a extração de difícil acesso, como no caso do petróleo encontrado nos fundos oceânicos, não acompanha o ritmo de crescimento da demanda atual.

Nesse contexto, o desenvolvimento de fontes energéticas alternativas, que causam menores danos ao meio ambiente, além da diversificação de fornecedores, tornou-se um tema candente na agenda internacional.

Por outro, as negociações entre Petrobrás e Bolívia sobre o gás natural ganharam contornos dramáticos após a nacionalização da empresa brasileira por ato soberano do governo boliviano. Essa situação exigiu uma postura mais atenta do governo Lula e do aparato diplomático brasileiro, gerando uma situação bastante aguda e que ajudou a impulsionar, novamente, a institucionalização do tema energético no Itamaraty. Naquele momento, Celso Amorim tradou o tema em audiência pública na Comissão de

¹⁸⁵ CERVO, Amado L. Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros. Editora Saraiva: São Paulo, 2008, p. 87.

Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal¹⁸⁶. Seus argumentos salientavam a importância do papel exercido pelo Brasil para a evolução da integração latino-americana, por meio dos investimentos diretos e pelo crescimento dos fluxos comerciais com os países vizinhos. Amorim ressaltou os resultados comerciais da Argentina, com crescimento de aproximadamente 2,5 bilhões dólares em 2003 para 10 bilhões de dólares em 2005. Nesse mesmo período, ocorreu um crescimento do fluxo comercial da Venezuela, de 800 milhões para 2,2 bilhões de dólares; no Chile de 1,4 bilhões para 3,6 bilhões de dólares; Colômbia, de 630 milhões para 1,4 bilhões de dólares. Esses números demonstraram que o governo brasileiro tentou agir de forma pragmática, sem considerar questões ideológicas entre seus parceiros, que, como Venezuela e Colômbia, apresentam orientações políticas bastante distintas. No caso específico da Petrobrás, Amorim observou que a empresa foi um dos maiores investidores estrangeiros no mercado argentino, assim como realizou importantes investimentos na Bolívia¹⁸⁷. Sobre a questão da nacionalização da empresa brasileira, Amorim esclareceu que a decisão foi tomada ainda em 2004 por meio de *referendum* com substancial maioria da população favorável a nacionalização do gás natural boliviano, sendo que no ano seguinte foi aprovada a *Ley de Hidrocarburos*.

Por meio de um Decreto Supremo em 2006, o presidente Evo Morales deu início ao processo de nacionalização e, dessa forma, autorizou que suas tropas se posicionassem na área externa das instalações da Petrobrás na Bolívia. Esse gesto mais destemperado, segundo Amorim, incitou resposta do governo do brasileiro ao indicar que o país iria respeitar a soberania da Bolívia, mas que iria agir com firmeza e equilíbrio para defender seus interesses, utilizando todos os recursos cabíveis nos órgãos competentes para conseguir reparações justas.

No âmbito doméstico o país promoveu o desenvolvimento bem sucedido de tecnologias para a utilização do etanol e biodiesel como alternativas para os combustíveis fósseis, além de alcançar uma composição de matriz energética de aproximadamente 45% de fontes renováveis. Tal fato gerou a expectativa de que o país poderia exercer um papel mais ativo nas negociações bilaterais e multilaterais sobre temas energéticos em virtude de

¹⁸⁶ Exposição em Audiência Pública da comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal sobre as relações Brasil-Bolívia (09/05/2006). In: Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim (2006). Brasília: Ministério das Relações Exteriores – Departamento de Comunicação e Documentação. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/discursos-palestras-artigos>>. Acesso em 21/12/2013.

¹⁸⁷ *Idem*.

seu reconhecido *know-how*, influenciando assim as decisões no sistema internacional. De acordo com Simões, esse contexto estimulou o governo Lula a investir, com bastante convicção, na criação de um mercado global para os biocombustíveis, no qual o Brasil poderia exercer um papel de liderança. Nesse sentido, percebeu-se o aumento relevante de interesse dos parceiros comerciais do país sobre os biocombustíveis, o que acabou por gerar um fluxo maior de atividades do MRE sobre a questão energética, evidenciando assim a necessidade de criação de um departamento especializado que fosse capaz de dialogar e articular posições com outros setores do governo e representar os interesses nacionais em relação aos biocombustíveis¹⁸⁸.

É a partir desse contexto que, em junho de 2006, o Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores do Brasil iniciou suas operações, embora sua criação oficial tenha ocorrido apenas em dezembro desse ano¹⁸⁹. De acordo com o Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE)¹⁹⁰, o Departamento de Energia encontra-se alocado na Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, possuindo duas áreas para tratar de diferentes temas: Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis (DRN) e a Divisão de Recursos Energéticos Não-renováveis (DREN). Nesse caso, é importante ressaltar que o tema adquiriu *status* de maior prestígio e capacidade de articulação, em relação à extinta Divisão de Energia, ao ocupar espaço semelhante, na organização burocrática do Itamaraty, de departamentos que cuidam de assuntos vinculados ao meio ambiente e temas especiais e também em relação à ciência e tecnologia, conforme alteração pelo Decreto nº 7.557 de 26 de agosto de 2011¹⁹¹.

Ainda, de acordo com o Artigo 58º do RISE, é de competência exclusiva do Departamento de Energia: auxiliar no estabelecimento de diretrizes para a política exterior do Brasil no que tange ao tema dos recursos energéticos renováveis e não-renováveis na esfera das relações bilaterais, regionais e em foros multilaterais; assumir as questões de âmbito internacional inseridas nas políticas públicas para utilização de recursos

¹⁸⁸ SIMÕES, Antonio José Ferreira. Energia, diplomacia e a ação do Itamaraty: passado, presente e futuro. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. II CNPEPI – O Brasil no Mundo que vem aí (Rio de Janeiro, 2007). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

¹⁸⁹ Controladoria Geral da União. Balanço-Geral da União (2006), página C-282. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2006/VOLUME%20I-I-V-14.pdf>>. Acessado em 12/10/2012.

¹⁹⁰ Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores – 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ciset/regimentmre.html>>. Acesso em 12/10/2012.

¹⁹¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7557.htm#art1>. Acesso em 12/10/2012.

energéticos, incluindo energia elétrica; tratar os aspectos internacionais de negociações que envolvam a área geológica e de minérios, além de questões referentes a importação e exportação de minérios; concentrar esforços para as ações do Ministério das Relações Exteriores voltadas para a temática energética; e dar o suporte necessário às participações do governo brasileiro em negociações bilaterais ou multilaterais que envolvam o tema de energia. O parágrafo único ressalta que o Departamento de Energia deverá atuar de forma coordenada com o Ministério de Minas e Energia e os demais órgãos federais e civis vinculados ao assunto.

Em relação ao trabalho desenvolvido e competências assumidas pelas subseções do Departamento de Energia, estão previstos: o Artigo 59º atribui à Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis a competência de formular diretrizes da política externa brasileira para atuação em espaços bilaterais e multilaterais sobre temas relativos à utilização de fontes renováveis de energia e novas tecnologias dessa área, como no caso dos biocombustíveis, sobretudo etanol e biodiesel, além de fontes consideradas não-convencionais de energia, como é o caso da eólica, solar e hidrogênio, entre outras; negociar as questões internacionais inseridas nas políticas públicas do Brasil que tangem o aproveitamento de energia elétrica e de outras fontes renováveis de energia utilizadas no país; por fim, coordenar internamente no Itamaraty as ações de política externa relacionadas com sua competência e a participação dos demais órgãos do governo brasileiro, vinculados ao tema, em negociações internacionais, seja no âmbito bilateral, regional ou de foros e organismos internacionais¹⁹².

As competências da Divisão de Recursos Energéticos Não-Renováveis estão previstas pelo Artigo 60º e incluem a proposição das diretrizes para a política externa brasileira em âmbito bilateral e multilateral para assuntos vinculados ao petróleo e ao gás natural, além dos setores geológicos e minerais e acordos de importação e exportação de minérios; lidar com as questões internacionais que estão inseridas nas políticas públicas do Brasil sobre o aproveitamento de petróleo e gás natural em acordos bilaterais ou multilaterais com vistas ao atendimento do mercado doméstico; acompanhar os assuntos vinculados ao uso de energia nuclear com fins pacíficos no ambiente regional e global; buscar gerenciar os temas de sua competência inseridos na política externa do Itamaraty; e

¹⁹² Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores – 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ciset/regimentmre.html>>. Acesso em 12/10/2012.

coordenar e auxiliar a presença do Governo brasileiro no âmbito bilateral e multilateral sobre o tema de recursos energéticos não-renováveis¹⁹³.

3.3 A DIVISÃO DE RECURSOS ENERGÉTICOS NOVOS E RENOVÁVEIS: UMA QUESTÃO ESTRATÉGICA

O *status* estratégico que o governo brasileiro atribuiu à questão energética encontra seus fundamentos representados, principalmente, com base em três fatores. Em primeiro lugar, a disponibilidade de condições climáticas e geológicas que permitem o alto rendimento para a produção de matéria-prima para produção de biocombustíveis; em segundo, o desenvolvimento bem sucedido de tecnologias nacionais para a produção eficiente de biocombustíveis; por último, um crescente mercado consumidor doméstico e global de tecnologias que utilizam recursos energéticos renováveis.

Todavia, mesmo que a descoberta de uma das maiores reservas mundiais de petróleo, na camada Pré-sal da costa brasileira, possa exercer pressão negativa para a política nacional de energias renováveis, com evidente reflexo para a agenda internacional do país no sentido de desviar os esforços empregados no desenvolvimento de novas tecnologias para esse setor, observa-se que as metas de diversificação de fontes energéticas e o capital político investido na questão dos biocombustíveis foram mantidos como elementos estratégicos para o desenvolvimento econômico e social do país.

A partir desse contexto, busca-se observar de forma mais atenta o trabalho realizado pela Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis, explorando sua metodologia, seus padrões de ação e os principais conceitos criados para a execução de uma política internacional de energia, cujo objetivo foi aumentar a capacidade brasileira de gerar influências nas definições sobre o tema energético em âmbito global. Para tanto, o presente trabalho analisa as fontes primárias encontradas nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores, com foco no papel exercido pela DRN, desde sua criação.

No que tange a organização da DRN em relação aos assuntos tratados pelo órgão, esses estão divididos em pastas que centralizam ações sobre regiões, blocos econômicos, continentes, organismos internacionais e fóruns multilaterais, o que reflete,

¹⁹³ Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores – 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ciset/regimentmre.html>>. Acesso em 12/10/2012.

por sua vez, a própria organização dos assuntos e estruturas burocráticas do Itamaraty. Esse fato fortalece a ideia de valorização de diálogos sobre aspectos vinculados ao tema energético em ambiente bilateral e multilateral. Sobre esse tema foi interessante observar a maneira pela qual o Brasil estabeleceu seus vínculos de relacionamento no sistema internacional com o objetivo de atingir a máxima realização possível de seus interesses.

3.4 A INSERÇÃO INTERNACIONAL VIA O MULTILATERALISMO

Para melhor compreensão das estratégias utilizadas pela DRN na coordenação de seus assuntos, bem como na criação de diretrizes para a política externa brasileira na área de energias novas e renováveis, podemos observar, mesmo que de forma panorâmica, a dinâmica estabelecida para realização dos interesses nacionais em arranjos multilaterais e suas distinções em relação ao diálogo bilateral.

Nesse sentido, os aspectos mais específicos dessas duas lógicas de inserção internacional podem ser analisados, de acordo com Ruggie, pelas diferenças de linguagem e objetivos. Para o autor, o multilateralismo apresenta-se como mecanismo diplomático efetivo no momento que se torna possível observar, entre seus atributos qualitativos, princípios e padrões de conduta comungados pelos países que formam a estrutura de relacionamentos¹⁹⁴.

In sum, what is distinctive about multilateralism is not merely that it coordinates national policies in groups of three or more states, which is something that other organizational forms also do, but that it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states¹⁹⁵.

Ruggie resume o termo multilateral como um adjetivo que modifica o substantivo instituição. O que diferencia o multilateralismo de outras formas de relacionamento entre três ou mais países é justamente a presença de um comportamento coordenado entre os membros com uma base sustentada em princípios de conduta e não apenas sobre o número de atores que compõem o relacionamento multilateral. Nesse caso, o autor chama atenção para dois aspectos importantes que compõem a dimensão qualitativa: a *indivisibilidade*,

¹⁹⁴ RUGGIE, John Gerard. *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, International Organization, Vol. 46, N° 3, 1992, pp. 561-598.

¹⁹⁵ *Idem*, p.567

referindo-se ao comportamento que deve predominar quando três ou mais Estados decidem criar um espaço de articulação conjunto, no sentido de estabelecer um elevado grau de homogeneidade e comprometimento entre interesses e condutas e as *expectativas de ganhos* geradas por cada membro sobre os benefícios que podem ser distribuídos no arranjo, sendo traduzido pela ideia de reciprocidade difusa de Robert Keohane¹⁹⁶, quando a expectativa dos atores é de atingirem um equilíbrio de ganhos entre os membros com o passar do tempo¹⁹⁷.

Todavia, na história da política exterior brasileira, a opção pelo multilateralismo era percebida mais como gesto retórico do que como ação efetiva para realização de interesses nacionais. Cervo argumenta que a inserção internacional brasileira, via bilateralismo, pode ser observada como o mecanismo mais utilizado pelo país, desde os tempos do Império e, principalmente, no período denominado de “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”. Nesse caso, tratava-se do arranjo que melhor se adequava à resolução pragmática dos interesses e com retorno mais rápido dos resultados.

...induz a adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos, de forma a fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos e ideológicos, a oportunidade sobre o destino...¹⁹⁸

Ainda no período de formação da identidade nacional, é interessante notar, como apresenta Villafañe, que a postura no Brasil imperial, em relação aos arranjos multilaterais ou a tentativa de estabelecê-los, sempre foi caracterizada com alto grau de resistência e desconfiança. Tal postura foi assumida, entre outros motivos, pela percepção brasileira sobre a possível perda de soberania ou de capacidade decisória. O país percebia-se isolado, como única monarquia sul-americana e receoso por prováveis articulações das ex-colônias hispânicas contra os seus interesses. Essa postura ficou clara com os congressos interamericanos ocorridos ao longo do século XIX.

Ao contrário do que houve em seus vizinhos, no Brasil, pela continuidade da monarquia, a independência não se traduziu em ruptura nos laços com a ordem ideológica e social do período

¹⁹⁶ KEOHANE, Robert O. Reciprocity in International Relations, International Organization n° 40, 1986.

¹⁹⁷ *Idem*, p. 571.

¹⁹⁸ CERVO, Amado. As Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado (org.). O Desafio Internacional. Brasília: UNB, 1994, p. 27.

colonial, sua substituição pelas ideias de soberania popular e nacionalidade e na reformulação, pelo menos parcial, das relações sociais herdadas da colônia como no resto do continente... Entre esses dois continentes, em um desafio à geografia, o Império inventava-se como um bastião da civilização ('europeia' naturalmente) cercado de repúblicas anárquicas¹⁹⁹.

A noção de isolamento do país no continente americano em virtude da identidade percebida como destoante em relação aos seus vizinhos, influenciou, por muito tempo, as relações que o Brasil construía a partir de suas fronteiras. Esse fato ficou ilustrado com as opções bilaterais restritas a um reduzido número de países, sobretudo, pelas relações especiais com Portugal, Inglaterra e Estados Unidos. Todavia, deve-se ressaltar que, na grande maioria dos casos, os arranjos multilaterais constituídos até o final da Segunda Guerra Mundial versavam, principalmente, sobre alianças bélicas ou acordos de paz.

Mudança significativa no conteúdo desse tipo de diálogo ocorreu no final dos anos 40 e início dos 50, com a estruturação bem sucedida das Nações Unidas e por meio da criação dos primeiros acordos europeus que dariam as bases para a União Europeia. Ambos tornaram-se exemplos paradigmáticos da ampliação da agenda de espaços multilaterais com questões comerciais, econômicas, políticas e sociais.

Com o passar dos anos, mesmo que o Brasil tenha desenvolvido um papel ativo no plano multilateral, como a participação na criação da Liga das Nações, ONU e GATT, a expectativa de realização dos interesses nacionais pela via bilateral ainda exercia forte influência na ação externa brasileira. Nesse caso, a opção por esse tipo de relacionamento privilegiava um sentido mais prático e resultados em curto prazo para um determinado tema, enquanto a lógica multilateral necessitava de um esforço maior e que poderia gerar benefícios em longo prazo.

A política externa brasileira na década de 1970, sobretudo, no governo Geisel, ilustra a maneira como o país utilizou o multilateralismo para ampliar suas opções bilaterais. Nesse contexto, Selcher²⁰⁰ apresenta interessante contribuição para auxiliar a compreensão das estratégias e das imagens que o Brasil adquiriu ao longo dos anos 1970. Para o autor, a percepção do Brasil em relação a si próprio era a de uma potência média,

¹⁹⁹ VILLAFANE SANTOS, Luís Cláudio. O Brasil entre a América e a Europa – o império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington), São Paulo: Editora Unesp, 2004, p. 25.

²⁰⁰ SELCHER, Wayne. A. Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds. Boulder, Westview Press, 1978.

ou regional, que buscava maior participação na construção da ordem internacional e, para tanto, utilizava as relações multilaterais de forma instrumental com a expectativa de obter maior influência nos processos decisórios sobre variados temas da agenda internacional, principalmente, aqueles ligados às questões relativas ao desenvolvimento nacional. Por outro lado, a ampliação da participação brasileira em fóruns multilaterais também tinha utilidade para a construção de relações bilaterais com ênfase no estabelecimento de cooperação em assuntos específicos²⁰¹.

Nesse momento, o Brasil passou a buscar maior participação no sistema internacional por meio de sua diplomacia multilateral. O engajamento se dava em uma ampla gama de matérias que eram consideradas pelos governos em termos sistêmicos.

More extensive IGO activity advances national development and security goals, while the enhancement of the latter helps to consolidate additional influence in international bodies and conferences. Influence, in turn, is relevant to status and upward mobility in the system²⁰².

O Brasil acreditava que uma maior presença em foros multilaterais poderia gerar ganhos reais em virtude do aumento de sua influência sobre questões ligadas diretamente aos interesses do país, principalmente, em termos de desenvolvimento econômico. De acordo com Selcher, havia grande dificuldade de se estabelecer os padrões básicos de ação da política externa do país e de reconhecer seu espaço de atuação em virtude de sua postura apresentada, em vários momentos, de forma ambígua, no que tange às condições e limitações do país em relação aos seus interesses. A questão pode ser observada a partir de uma relação antagonica: por um lado, a cultura brasileira seria possuidora de valores do ocidente e aspirações de se tornar uma grande potência industrial, com uma elite voltada historicamente para os círculos de relacionamento com as potências da Europa e Estados Unidos. No sentido contrário, tentava estabelecer diálogos e mecanismos de pressão junto aos países em desenvolvimento, sobretudo, na América Latina e África, regiões onde os Estados possuíam realidades econômicas, interesses e dificuldades comuns. Nesse caso, o Brasil transitava entre as duas realidades distintas, quando negava a ocupação de um

²⁰¹ BREDA DOS SANTOS, Norma. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2): 26-45, 2002, p. 35-36.

²⁰² SELCHER, Wayne. *Op. cit.* p. 3.

espaço definitivo como país do Terceiro Mundo, mas que, ao mesmo tempo, não tinha condições de assumir status de potência²⁰³.

Para ilustrar sua argumentação, na qual o Brasil teria problemas táticos na consecução dos objetivos nacionais, Selcher salienta que em situações nas quais os interesses entre países desenvolvidos e em desenvolvimento eram conflitantes e divergentes, o Brasil tendia a posicionar-se próximo ao G-77 e mais distante em relação aos países que compunham a OECD (Organização para Cooperação Econômica e para o Desenvolvimento), todavia, com elementos que desagradavam ambos os lados. O autor delega essa característica aos atributos históricos brasileiros, como a cultura, o nível de desenvolvimento, os estilos políticos e a situação econômica²⁰⁴. Nesse caso, argumenta que dos formuladores e tomadores de decisões em política externa eram fortemente influenciados pela *Realpolitik*, ou seja, de uma política mais voltada para questões práticas da agenda nacional e cientes que, para se atingir as realizações de interesses (desenvolvimento, segurança e soberania), o país precisava buscar meios de poder para aumentar a independência do país e a capacidade de influenciar outros atores no sistema internacional. Além disso, Selcher ressalta que a presença brasileira em fóruns multilaterais se dava por conta de interesses de caráter informativo e para expandir os contatos bilaterais.

Assim, no período Geisel, o país buscava ampliar suas relações bilaterais como forma de criar opções que deixassem o país menos dependente do estreito relacionamento que mantinha com os Estados Unidos, principalmente, quando essa relação bilateral já demonstrava limitações para que o país pudesse realizar seus interesses. Daí a aproximação brasileira com os países da Europa Oriental, Oriente Médio, Ásia e África, com vistas a estabelecer parcerias bilaterais por meio da participação em arranjos multilaterais. Clodoaldo Bueno argumenta que o multilateralismo brasileiro foi usado para projetar o país no sistema internacional, além de servir de espaço para ampliação das relações bilaterais, como um ambiente para expor linhas gerais de conduta e interesses e de ampliar contatos para consolidação de parcerias posteriores.

²⁰³ SELCHER, Wayne. *Op. cit.*, p. 9.

²⁰⁴ *Idem*, p. 15

Os compromissos assumidos por um Estado nos foros multilaterais obrigam-no em escala muito mais reduzida do que aqueles firmados de Estado a Estado. As posições tomadas num contexto como a Assembleia Geral da ONU, frequentemente são declarações de intenções que não se convertem em atos e/ou medidas concretas. Isso não significa que atuação de um país nos foros multilaterais possa ser relegada a um plano secundário na análise da política externa desse mesmo país, pois são neles que os Estados expõem as linhas gerais dessa política²⁰⁵.

Nesse sentido, no período dos governos de Médici e Geisel, houve notável utilização do multilateralismo para fins de ampliação das relações bilaterais. As opções foram realizadas levando em conta os acontecimentos do sistema internacional, sobretudo, as crises do petróleo do início e final dos anos 1970, que geraram reflexos importantes na vida doméstica do país e impulsionaram a política externa do Brasil a promover uma ação focada no aumento das parcerias estratégicas com potencial para auxiliar a retomada do crescimento e dos objetivos de desenvolvimento traçados pelo regime militar.

As décadas de 1980 e 1990 observaram, em linhas gerais, o retorno da valorização das relações bilaterais com as principais potências do ocidente e da iniciativa de regionalização da política sul-americana pela criação do MERCOSUL. Pode-se afirmar que o Brasil esvaziou sua agenda multilateral por entender que os esforços nacionais não seriam traduzidos em questões práticas, já que os governos acreditavam que o país não possui recursos de poder para influenciar as decisões internacionais em seu favor.

Diante desse cenário internacional, a política exterior do Brasil adaptou-se de modo não simples. À primeira vista, parece haver-se perdido o rumo que por sessenta anos havia impresso racionalidade e continuidade à política exterior de um Estado que buscava obstinadamente a promoção do desenvolvimento nacional. O Itamaraty teve dificuldades de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a denotar a instabilidade de pensamento e estratégia externa²⁰⁶.

Na visão de Cervo, a política externa na década de 1990 buscou influenciar, no espaço multilateral, o reordenamento das regras e padrões de conduta no sistema

²⁰⁵ BUENO, Clodoaldo. A política multilateral do Brasil. In: CERVO, Amado (org.). Desafio Internacional. Brasília: UNB, 1994, p.54.

²⁰⁶ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Editora Universidade de Brasília: 4ª edição, Brasília, 2012, p. 487.

internacional em seus mais variados parâmetros. A atuação no âmbito multilateral foi a estratégia mais adequada, na visão dos formuladores da política nacional, para o Estado que não possuía recursos de poder suficientes para impor suas vontades e realizar os interesses. Dessa forma, a diplomacia brasileira, na década de 1990, observou de maneira mais atenta os novos temas que ampliavam seus espaços nas relações internacionais após o final da Guerra Fria, tais como o liberalismo econômico, meio ambiente e mudanças climáticas, direitos humanos, segurança, processo de integração regional, comércio internacional e as movimentações dos fluxos de capitais sob os efeitos da globalização financeira²⁰⁷.

No caso específico da agenda multilateral brasileira para o tema do meio ambiente, Cervo argumenta que era clara a pressão utilizada pelos países desenvolvidos em questões vinculadas ao meio ambiente para restringir estratégias de desenvolvimento que poderiam reproduzir aquelas utilizadas pelas nações avançadas e que resultaram em grandes impactos sobre os recursos naturais, biodiversidade e clima. Nesse sentido, a articulação brasileira foi exitosa quando realizou a Cúpula da Terra em junho de 1992, no Rio de Janeiro, que havia pela primeira vez discutido desenvolvimento e meio ambiente, quando deflagrou um processo de cooperação entre os países substituindo o confronto Norte-Sul. A ECO 92 consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável que teve como resultados a Agenda 21 e a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima que, posteriormente, gerou o Protocolo de Kyoto em 1997 e inseriu o compromisso dos países em reduzirem as emissões de gases que intensificam o efeito estufa e que criou condições e demanda por fontes renováveis e limpas de energia, uma grande oportunidade para divulgação do etanol brasileiro²⁰⁸.

Os anos 2000 apresentaram uma tendência inversa, pois o governo voltou a investir nos diálogos multilaterais, ampliando sua participação em organismos e fóruns internacionais sobre os mais variados temas. Com autoestima renovada o Brasil passou a acreditar que o multilateralismo não seria apenas uma estratégia para ampliar as parcerias bilaterais do país, mas sim uma maneira de se fazer presente no sistema internacional, de forma a expor suas posições e influenciar nas grandes decisões. Nesse sentido, ampliou o diálogo com países africanos e asiáticos, pleiteou assento permanente no Conselho de

²⁰⁷ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Editora Universidade de Brasília: 4ª edição, Brasília, 2012, p. 495.

²⁰⁸ *Idem*, p. 498.

Segurança das Nações Unidas, enviou tropas e assumiu a coordenação da missão de paz no Haiti, tornou-se credor do Fundo Monetário Internacional, consolidou mecanismo de coalizão entre os países emergentes (IBAS) e com os chamados BRICs. Visentini e Silva argumentam que os governos brasileiros ao longo da década de 1990 atribuíram maior prioridade para as relações com os países que compunham a OECD e em menor grau com os parceiros do MERCOSUL. Com o governo Lula ocorreu uma significativa mudança estratégica nas relações multilaterais em virtude da ampliação das parcerias com o continente africano, sobretudo com a aproximação com a África do Sul, país que compartilhava interesses e expectativas na defesa de um ambiente internacional multipolar²⁰⁹.

A partir desse momento, Cervo observa que o Brasil desenvolve e atua com base no conceito de multilateralismo da reciprocidade fundamentado em duas áreas, comércio e segurança, que se expandiram para todos os temas tratados pela diplomacia brasileira:

A reciprocidade não se aplica apenas ao comércio internacional. Em todos os quadrantes da ordem internacional – economia, comércio, segurança, questões ambientais, saúde e direitos humanos – a reciprocidade se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações. E, sem essas regras, a ordem internacional fica à mercê dos mais fortes, como revelam desde 1945 as discussões no seio do GATT-OMC e da ONU, os dois pilares do multilateralismo²¹⁰.

Nesse sentido, o Brasil reafirmou seus padrões históricos de conduta ao fazer a defesa das soluções pacíficas aos conflitos e da promoção de equilíbrio entre os interesses de países desenvolvidos e em desenvolvimento no âmbito do comércio internacional. Quando percebeu posição de desvantagem em negociações para definição de regras do comércio internacional, acionou o multilateralismo com a criação do G20 em Cancun (2003), um grupo de países emergentes que compartilhavam interesses comuns e buscaram criar um espaço comum de diálogo com o objetivo de fazer frente à tentativa dos países desenvolvidos, principalmente Estados Unidos e União Europeia, para estabelecerem acordos comerciais que não atendiam às demandas dos países que

²⁰⁹ VISENTINI, Paulo G. F.; SILVA, André L. R. da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). Revista Brasileira de Política Internacional, n° 53, Edição Especial, Brasília, 2010, p. 63.

²¹⁰ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Editora Universidade de Brasília: 4ª edição, Brasília, 2012, p. 531.

compunham o G20 sobre os temas vinculados à agricultura, como no caso dos subsídios e barreiras tarifárias e não-tarifárias²¹¹.

During the first G-20 Ministerial Meeting – held in Brasília on the 11th and 12th of December 2003 –, the Ministers highlighted that by congregating developing countries from Africa, the Americas and Asia – all with different structures and agricultural orientations –, around a common negotiation platform, the G-20 contributed substantially to make the WTO's process more inclusive²¹².

A prática do multilateralismo da reciprocidade, nesse caso, tinha como pressupostos o equilíbrio entre os benefícios oriundos das relações internacionais por meio de regras estabelecidas para o ordenamento internacional de forma compartilhada entre os países. O objetivo central era o de articular alianças para apresentar uma posição mais sólida frente aos países com maior poder e capacidade negociadora no espaço multilateral de comércio, como no caso da OMC e as questões vinculadas à agricultura²¹³.

With the change in government, and the swearing-in of President Luiz Inácio Lula da Silva, the multilateral policy would keep its central position, although its contents and strategies were deeply reoriented. The new multilateral conception was based on a perception of the international system as having a multipolar tendency and power diffusion, but still jeopardizing developing countries²¹⁴.

A política externa brasileira, conduzida ao longo da primeira década do século XXI, refletiu a autoconfiança do país nos elementos que nortearam a promoção e defesa dos interesses no ambiente internacional. Como ressaltam Visentini e Silva, o multilateralismo, como estratégia de inserção internacional do país, ganhou uma nova relevância e operacionalidade, tendo em vista os espaços de manobra que surgiram após o reordenamento internacional com o final da Guerra Fria. Nesse caso, a diplomacia brasileira, mais ativa e afirmativa, buscou temas, parceiros e espaços para interlocução que não foram observados no período anterior, cuja ordem internacional era estabelecida

²¹¹ Grupo de países composto por 5 africanos (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), seis asiáticos (China Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e oito latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, México, Paraguai e Venezuela).

²¹² VISENTINI, Paulo G. F.; SILVA, André L. R. da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 53, Edição Especial, Brasília, 2010, p. 57.

²¹³ *Idem, ibidem*.

²¹⁴ VISENTINI, Paulo G. F.; SILVA, André L. R. da. *Op. cit.*, p. 54.

principalmente pelo confronto entre dois polos de poder que limitavam as opções de articulação nas áreas que exerciam influência.

Nesse caso, país aproveitou seu *know-how* para tecnologias de energias renováveis, sobretudo o etanol combustível, e buscou maior protagonismo no cenário internacional, novos espaços de diálogo, novos parceiros e interesses, aliando a iniciativa ao momento histórico favorável em relação à intensificação dos debates sobre as influências causadas pela utilização de combustíveis fósseis para mudanças climáticas em virtude da emissão de gases poluentes na atmosfera, tanto no plano internacional, quanto doméstico dos países.

Todavia, do ponto de vista mais idealista da política externa, a divulgação dos biocombustíveis compõe uma estratégia mais ampla de atuação sobre o sistema internacional, que direciona os esforços do país para a promoção de alternativas para o desenvolvimento sustentável e pacífico a partir de áreas como a agricultura, integrando a questão energética ao segundo grande tema que marcou o período em que o Presidente Lula exerceu seus dois mandatos: o combate à fome e a miséria. Para tanto, um novo paradigma de desenvolvimento ambientalmente sustentável e coerente do ponto de vista do acesso social aos benefícios econômicos gerados poderia ser apresentado com a experiência do etanol brasileiro, que ressalta o papel positivo que a produção de biocombustíveis pode exercer em países pobres, sobretudo em relação à criação de postos de trabalho, redistribuição da população entre cidades e áreas rurais, redução dos riscos oriundos da insegurança energética e dependência de importações, além de gerar recursos que poderiam beneficiar outras áreas das economias locais. Também poderia gerar impactos positivos para a economia de divisas na importação de petróleo e para a realocação de recursos para a realização de programas sociais²¹⁵.

²¹⁵ DALGAARD, Klaus Guimaraes. The energy statecraft of Brazil: promoting biofuels as an instrument of brazilian foreign policy, 2003-2010. The London School of Economics and Political Science, London, 2012. Tese de Doutorado.

AS INICIATIVAS MULTILATERAIS PARA ENERGIAS RENOVÁVEIS

O setor sucroenergético – uma área com destacado dinamismo – e o governo brasileiro estabeleceram um importante canal de diálogo com vistas à concretização da estratégia nacional para o desenvolvimento social e econômico do país via inserção internacional e participação mais ativa na elaboração das regras do sistema internacional. Nesse caso, o aparato diplomático brasileiro buscou formular estratégias para uma política externa voltada para a promoção de fontes renováveis de energia e que direcionou esforços para atuar em foros multilaterais regionais e globais, defendendo os interesses nacionais no que tange a temática de biocombustíveis. Ciente das vantagens adquiridas com a estruturação de uma matriz energética diferenciada, o Brasil passou a atuar, seguro de sua relevância, de forma proativa no sistema internacional sobre o tema energético. De maneira geral, sendo o Brasil um grande produtor e consumidor de energia, seus interesses na área de biocombustíveis foram direcionados para o estabelecimento de um mercado padronizado, seguro, com diversificação de fornecedores e maior estabilidade nos preços e fornecimento. Como o país se tornou uma referência para o setor, sua presença em foros internacionais passou a ser bastante requisitada.

Todavia, as iniciativas de diálogo sobre os temas vinculado à energia no âmbito internacional encontraram-se pulverizadas em vários arranjos e ainda carente de uma estrutura que seja capaz de promover ações coordenadas para o setor, embora o Brasil tenha proposto e auxiliado na realização de uma importante iniciativa, de âmbito global, responsável pela criação do Fórum Internacional de Biocombustíveis, com vistas a tratar o tema de forma mais ampla e com um maior número de participantes.

O Balanço de Política Externa 2003/2010²¹⁶ ressalta como os principais instrumentos jurídicos multilaterais para as questões que envolvem as energias renováveis, são eles:

- Estatuto da Organização Latino-Americana de Energia/OLADE, (02/11/1973);
- Carta do Fórum Internacional de Energia, (22/02/2011), em tramitação;

²¹⁶ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, 2012.

- Tratado Energético Sul-Americano, Diretrizes para a Integração Energética Sul-Americana e Plano de Ação para a Integração Energética Sul-Americana, em Tramitação;
- Diálogo Regular de Política Energética Brasil-Comunidade Europeia/Comunidade Econômica Europeia (05/07/2007);
- Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Recursos Eólicos/IBAS (17/10/2007);
- Memorando de Entendimento para estabelecer Força-Tarefa Trilateral sobre Biocombustíveis/IBAS (13/09/2006);
- Memorando de Entendimento para estabelecer Grupo de Trabalho Especial sobre Biocombustíveis/MERCOSUL (15/12/2006); e
- Memorando de Entendimento na Área de Biocombustíveis/UEMOA (15/10/2007).

O documento elaborado pelo Itamaraty ainda ressalta os principais foros multilaterais nos quais o Brasil mantém ativa participação e constante diálogo sobre temas vinculados ao setor energético: *Global Bioenergy Partnership*; G-20 Financeiro; *Major Economies Forum*; Nações Unidas (Assembleia Geral e diversos órgãos); MERCOSUL (Grupo *ad hoc* sobre Biocombustíveis); UNASUL; G-20; G-8+G-5²¹⁷; Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas; G-15²¹⁸; Grupo do Rio; OCDE; OEA; OLADE; e OMC entre outras²¹⁹.

Além disso, o Brasil participa de arranjos de cooperação trilateral com Estados Unidos, Comissão Europeia e Suécia, para o desenvolvimento de parcerias com foco no desenvolvimento e produção de biocombustíveis. Conforme salienta o Balanço de Política Externa, no período analisado, havia iniciativas para estabelecimento de parcerias com China e Japão, com objetivo orientado para a ampliação de mercados produtores para o estabelecimento dos biocombustíveis como *commodities* energéticas²²⁰.

²¹⁷ Os países que compõem o denominado G-8 são: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos da América. Os países que compõem o chamado G-5 são: África do Sul, Brasil, China, Índia e México.

²¹⁸ O G-15, na verdade, possui 18 membros: Argélia, Argentina, Brasil, Chile Egito, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Quênia, Nigéria, Malásia, México, Peru, Senegal, Sri Lanka, Venezuela e Zimbábue.

²¹⁹ *Idem*.

²²⁰ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

GLOBAL BIOENERGY PARTNERSHIP – GBEP

É um fórum criado para viabilizar os diálogos e o estabelecimento de mecanismos que permitam aos membros o desenvolvimento de políticas para promoção de energias renováveis por meio de pesquisas sobre biocombustíveis, inserção de opções em bioenergia no mercado internacional e melhora na eficiência dos biocombustíveis, com foco nos países em desenvolvimento. A iniciativa é fruto do Plano de Ação de Gleneagles sobre Mudanças do Clima, Energia Limpa e Desenvolvimento Sustentável do G-8 + 5 (Brasil, China, Índia, México e África do Sul) realizado em julho de 2005. No ano seguinte foi criado o GBEP, com o Brasil atuando ao lado da Itália como *co-chair*.

Para atingir seus objetivos, o GBEP busca promover regras e ferramentas para o desenvolvimento de programas de biomassa e bioenergia no âmbito bilateral e multilateral; facilitação de investimentos; promoção e implementação de projetos de desenvolvimento na área de bioenergia; e ações para o fortalecimento para a estruturação de um mercado global para as opções de bioenergia²²¹.

O Diretor do Departamento de Energia do Itamaraty, Antônio José F. Simões, em fax para o Diretor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia do Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento, Ângelo Bressan, encaminhado em setembro de 2007, informou sobre a iniciativa do GBEP e observou a importância para o Brasil no sentido de tornar-se um membro pleno do fórum, ressaltando que considerava esse canal de diálogo bastante influente na definição da agenda internacional na área de energias renováveis, matéria considerada estratégica para o Brasil. Dessa forma, o Itamaraty aconselhava, naquele momento, que o Brasil assumisse um papel mais ativo no âmbito dessa iniciativa, tendo em vista a possível complementariedade do grupo com o Fórum Internacional de Biocombustíveis²²².

²²¹ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

²²² Fax de 28 de setembro de 2007. Documento Disponível na pasta II Multilateral 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU

As Nações Unidas, por meio de suas agências especializadas, tem contribuído para a ampliação dos diálogos sobre os temas vinculados às fontes de energias renováveis, incluindo os biocombustíveis, sobretudo em relação às ações que contribuam para a redução das mudanças climáticas, ao desenvolvimento sustentável de novas opções de energia, além de garantir que culturas alimentares não sejam substituídas para produção de bioenergia e que, por consequência, agrave a situação de fome no sistema internacional. A principal característica do diálogo realizado sobre energia no âmbito das Nações Unidas é a transversalidade entre os mais diversos programas e agências em que o tema deve ser tratado.

Em virtude de não haver uma agência especializada em questões energéticas nas Nações Unidas, foi criada em 2004, no contexto da “*World Summit on Sustainable Development*” (WSSD)²²³, a *UN-Energy*, um mecanismo interagências de cooperação na área de energia para auxiliar e garantir coerência no sistema das Nações Unidas e prover suporte aos países que buscam inserir fontes de energia sustentável em suas matrizes energéticas. Sua organização é composta de três grupos temáticos: Acesso à energia – conduzido pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), com parceria do Banco Mundial; energias renováveis – conduzido pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e para a Alimentação (FAO) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, com suporte da UNESCO; e eficiência energética – promovida pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) em parceria com a Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA). Ressalta-se ainda que a iniciativa estruturou um subprograma, *UN-Energy Africa*, com foco em ações voltadas para as necessidades energéticas do continente africano²²⁴.

Apesar desse contexto burocrático, a temática energética encontra-se bastante fragmentada entre as agências e programas das Nações Unidas, exigindo maior esforço por parte do Brasil para estabelecer diálogo e manter coerência em suas posições

²²³ Evento realizado em Johannesburg, África do Sul, em 2002.

²²⁴ United Nations inter-agency mechanism on energy (UN-Energy). Disponível em: < <http://www.un-energy.org/about/overview>>. Acesso em 04/10/2012.

adotadas. No caso da FAO, que trata a estreita relação entre segurança alimentar e produção de bioenergia, o Brasil buscou, e ainda o faz, defender as lavouras de cana-de-açúcar destinadas para a produção de etanol e o cultivo de plantas oleaginosas para a produção de biodiesel, combatendo a ideia de serem essas responsáveis, em parte, pelos avanços nos desmatamentos em áreas de preservação da floresta amazônica, além de promoverem substituição de culturas destinadas para a alimentação humana, elevando os preços dos alimentos e contribuindo para o aumento da fome no mundo²²⁵.

Por outro lado, o Brasil explorou as vantagens que os biocombustíveis nacionais, sobretudo o etanol, possuem para a redução da emissão de gases poluentes e a captação de carbono na atmosfera, para avançar nos diálogos sobre mudanças climáticas, defendendo e divulgando a experiência brasileira na área de energias renováveis no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) e no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP). Na verdade, essas representam, em linhas gerais, as principais preocupações da Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis no período analisado.

Como exemplo de ação conjunta entre Brasil e Nações Unidas na área de energia, ressalta-se a realização do “*First High-Level Biofuels Seminar in Africa*” realizado entre os dias 30 de julho e 1 de agosto de 2007 na cidade de Addis Ababa, Etiópia, tendo sido organizado pela União Africana, Brasil e Organização para o Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (UNIDO)²²⁶.

O encontro ocorrido em novembro de 2006 entre Presidente Luís Inácio Lula da Silva e a Coordenadora Residente das Nações Unidas no Brasil, Kim Bolduc, serviu para que fossem estabelecidos diálogos sobre os avanços da cooperação do país com a ONU. Na ocasião, o Presidente Lula discutiu sobre a iniciativa brasileira de dinamizar a cooperação com países africanos na área agrícola, mencionando a abertura de um escritório da EMBRAPA em Gana, que poderia viabilizar a produção de biocombustíveis no continente. Nesse caso, ressaltou que o UNDP e a FAO poderiam atuar na estruturação de cooperação trilateral para facilitar investimentos para projetos na área de energias renováveis, ressaltando os benefícios como diversificação da matriz energética dos países,

²²⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations. Introducing the International Bioenergy Platform. Rome, 2006.

²²⁶ Seminário “*First High-Level Biofuels Seminar in Africa*”. Disponível em: <http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/Energy_and_Climate_Change/Renewable_Energy/Conference_Ethiopia/IISD_coverage.pdf>. Acesso em 02/10/2012.

geração de emprego e renda, além do aumento do comércio exterior dos países do continente. O Presidente Lula fez questão de enfatizar a dificuldade de se obter recursos para realização de investimentos nessa área e a necessidade de os países ricos aumentarem suas contribuições para a viabilização desses²²⁷.

FÓRUM INTERNACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Em julho de 2007 realizou-se em Bruxelas a reunião que formalizou o Fórum Internacional de Biocombustíveis, criado em março do mesmo ano em Nova Iorque. A iniciativa para a estruturação desse mecanismo de diálogo partiu do Brasil e contou com a participação de África do Sul, China, Estados Unidos, Índia e Comissão Europeia. Esses países buscavam, por meio do Fórum, avançar nos diálogos e ações para viabilização de um mercado internacional de biocombustíveis, transformando o etanol e o biodiesel em *commodities*, como foi expresso na própria Declaração de constituição mecanismo, que teria como foco na promoção de um mercado internacional sustentável para os biocombustíveis²²⁸.

Além disso, foram criados dois grupos de trabalho, um sobre troca de informações e outro sobre padrões e normas técnicas para biocombustíveis, ressaltando que a atuação do Fórum seria importante na organização da Conferência Internacional sobre Biocombustíveis em julho de 2008 no Rio de Janeiro²²⁹.

Em reunião preparatória para a criação do Fórum, realizada em Pequim, representantes de Brasil e China estabeleceram diálogo sobre os interesses chineses com o Fórum, afirmando que o importante para a China seria o acompanhamento dos esforços e a circulação de informações entre os membros sobre a temática dos biocombustíveis, já que seu país não nutria expectativas de atingir níveis de produção de biocombustíveis para atender a demanda do mercado doméstico ou para gerar excedentes para exportação, além

²²⁷ Telegrama MG 01151 de 01 de dezembro de 2006. Documento Disponível na pasta Multilateral 2006 da DRN.

²²⁸ Ministério das Relações Exteriores. Fórum Internacional de Biocombustíveis, nota n° 320, junho de 2007. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/06/forum-internacional-de-biocombustiveis>>. Acesso em 05/10/2012.

²²⁹ *Idem*.

de excluir um possível contexto de dependência de importações. Assim, argumentou que um mercado internacional de biocombustíveis ainda levaria vários anos para se consolidar. Ressaltou ainda que a China possuía grande interesse em informações e no desenvolvimento de etanol a partir da celulose, que seria uma opção muito mais interessante e que poderia criar um novo padrão tecnológico e estratégico para os países²³⁰.

A Declaração de constituição do Fórum Internacional de Biocombustíveis previa atuação do mecanismo por um ano, com reuniões periódicas entre seus membros com representantes do setor público e privado, além de participantes de organismos não-governamentais. Nesse período, é possível afirmar que o mecanismo atuou de forma positiva para a promoção de um diálogo mais intenso sobre bioenergia entre seus membros e para a realização da Conferência Internacional sobre Biocombustíveis na cidade de São Paulo entre os dias 17 e 21 de novembro de 2008. Nessa oportunidade participaram 90 delegações estrangeiras, com grande parte composta por representantes em nível ministerial, quando foram discutidos temas sobre biocombustíveis e segurança energética, diversificação de fontes, universalização do acesso aos combustíveis renováveis, energia e mudanças climáticas, sustentabilidade, segurança alimentar, inovação tecnológica e o mercado internacional para a área de biocombustíveis²³¹.

Ao abordar esses temas no âmbito do Fórum Internacional de Biocombustíveis, que representaram os principais temas da agenda internacional para essa área de energias renováveis, o Brasil apresentou sua visão e seus principais interesses para o setor, refletidos em estratégias de ação para a ampliação do espaço internacional para os biocombustíveis. Também aproveitou a oportunidade para reforçar as características de sustentabilidade e as vantagens para as nações menos desenvolvidas de obterem benefícios na introdução de energias renováveis em seus mercados domésticos, tanto em termos de consumo quanto para produção voltada para o comércio exterior, ou seja, para a criação de um mercado internacional de biocombustíveis com um maior número de produtores e consumidores.

²³⁰ Telegrama MG 01570 de 27 de novembro de 2006. Documento Disponível na pasta Fórum Internacional de Biocombustíveis 2006 da DRN.

²³¹ Conferência Internacional de Biocombustíveis, São Paulo, 2008. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/11/15/conferencia-internacional-sobre-biocombustiveis>>. Acesso em 08/10/2012.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA – CEE

Em telegrama para a DRN, a Embaixadora Maria Celina de A. Rodrigues ressaltou as principais características da política europeia para os biocombustíveis. No documento, Rodrigues salienta que o tema energético foi uma das questões de maior destaque no contexto da Cúpula de primavera do Conselho Europeu entre os dias 23 e 24 de março de 2006, oportunidade em que os debates foram estimulados pelo “Livro Verde – Estratégia Europeia para uma energia Sustentável, Competitiva e Segura”²³².

Nesse caso, os líderes europeus buscavam a introdução de alternativas energéticas para amenizar a dependência de seus países ao petróleo e gás natural, bem como a escassez de outras fontes de energia não renováveis. Anteriormente, em dezembro de 2005, o Conselho Europeu manteve diálogo com os Chefes de Estado e Governos da Europa e recomendou a adoção de um Plano de Ação sobre Biomassa, que abordava a questão dos biocombustíveis. Além do Plano de Ação, as Diretivas 2003/17/CE e 2003/30/CE compunham os principais instrumentos políticos com foco na regulamentação e incentivos para a introdução dos biocombustíveis na União Europeia²³³.

De maneira geral, os diálogos e a política da União Europeia para os biocombustíveis estavam concentrados sobre os seguintes temas: criação de indústrias para o setor de biocombustíveis e geração de mercados consumidores, com potencial diversificação de fontes de energia e redução da dependência de importações de petróleo; estruturação de uma nova área de atuação e oportunidades para a agricultura europeia (dentro de um contexto internacional de pressão para liberalização do setor no bloco e mudanças para a Política Agrícola Comum/PAC); e execução de políticas que valorizem a sustentabilidade ambiental no setor de transportes para redução das emissões de gases do efeito estufa²³⁴. Ressalta-se que a produção de biocombustíveis na Europa, de acordo com dados apresentados pela *European Bioethanol Fuel Association* atingiu, em 2003, o volume de 536.000 m³, com crescimento para 620.000 m³ no ano seguinte, sendo que para 2010 havia projeção de 15.000.000 m³ de biocombustíveis, um aumento esperado,

²³² Telegrama MG 00274 de 10 de abril de 2006. Documento Disponível na pasta União Europeia 2006 da DRN.

²³³ *Idem.*

²³⁴ *Idem.*

sobretudo, em virtude da Diretiva 2003/30/CE que determinava a introdução de 5,75% de biocombustíveis no setor de transportes europeu²³⁵.

Em 30 de julho de 2007, o Diário Oficial da União publicou o termo de referência do Diálogo Regular de Política Energética Brasil-Comunidade Europeia. A iniciativa surgiu em decorrência da 9ª Reunião da Comissão Mista Brasil-União Europeia, realizada em abril de 2005, que definiu que esta comissão mista iria monitorar áreas com potencial para o desenvolvimento de diálogos mais intensos e criação de mecanismos de cooperação entre Brasil e União Europeia. No ano seguinte, o Presidente Lula e o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso, observaram a necessidade de aprofundar o diálogo e criar canais de cooperação na área energética. No contexto da 10ª Reunião, em março de 2007, foi criado o mecanismo de diálogo com foco nos três seguintes aspectos:

- i) trocar informações, experiências e visões sobre temas de interesse comum referentes às estratégias de política energética para uma energia sustentável, competitiva e segura, incluindo posições em fóruns internacionais no campo da energia;
- ii) estudar o futuro desenvolvimento de cadeias de combustíveis fósseis e renováveis em consonância com o objetivo do desenvolvimento sustentável, e
- iii) discutir as várias estratégias possíveis para o desenvolvimento de uma energia segura e sustentável e definir projetos específicos para futura cooperação bilateral Brasil - Comunidade Europeia, de forma a contribuir para se alcançar esse objetivo²³⁶.

Para tanto, o diálogo previu que seria necessário observar os interesses mútuos e compartilhar ações para promover maior segurança no abastecimento energético por meio de diversificação de fontes, produtores e rotas de escoamento, regulamentação do mercado para biocombustíveis e investimentos em novas tecnologias para obtenção de energias renováveis mais eficientes. Nesse caso, os órgãos responsáveis pela implementação das ações e realização dos encontros são o Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores e o Ministério de Minas e Energia do Brasil, pelo lado

²³⁵ Telegrama MG 00705 de 25 de agosto de 2006. Documento Disponível na pasta União Europeia 2006 da DRN.

²³⁶ Diálogo Regular de Política Energética Brasil-Comunidade Europeia. Termos de Referência. Diário Oficial da União, seção 1, nº 145, 30/07/2007, p. 120.

dos europeus foram encarregados a Direção-Geral de Energia e Transporte da Comissão Europeia e a Direção-Geral de Relações Exteriores²³⁷.

Em documento, a Comissão Europeia comunicou ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as vantagens de estabelecer uma parceria estratégica com o Brasil. Nesse caso, o país aumentou seu protagonismo entre os vizinhos sul-americanos e também passou a ser visto com um país mais presente e atuante sobre os principais temas da agenda internacional, tornando-se um ator relevante no diálogo internacional. Todavia, o Brasil seria o último dos chamados “BRICs” a estabelecer um contato mais direto com a União Europeia, já que na compreensão dos europeus, os mecanismos de diálogos estabelecidos entre o bloco e o MERCOSUL não eram suficientes para aproveitar o potencial brasileiro nas áreas política e econômica²³⁸.

Todavia, a questão central no relacionamento entre Brasil e União Europeia encontra-se nas negociações para o acesso do etanol brasileiro no mercado europeu e, no sentido contrário, o bloco barganha pela redução das restrições brasileiras aos produtos industrializados da região. Nesse caso, em telegrama para o DRN, Maria C. A. Rodrigues argumentou que a principal barreira para o aumento do consumo europeu a partir do etanol brasileiro, se dava por questões tarifárias, quando argumentou que os principais instrumentos de reforma das Diretivas e Regulamentos sobre biocombustíveis não apontavam para a criação barreiras técnicas, já que o etanol tratava-se de um produto com suas propriedades químicas bastante definidas, o que inviabilizava qualquer imposição de barreiras técnicas que respeitassem as regras da OMC em relação a uma possível diferenciação entre o etanol produzido no Brasil a partir da cana-de-açúcar e na Europa a partir de cereais e beterraba²³⁹.

Por outro lado, seria possível criar constrangimentos para as importações de etanol brasileiro a partir de dois principais aspectos, passíveis de regulamentação e que possuem implicações sobre o consumo. São esses: as proporções de mistura de etanol a outros combustíveis, principalmente em relação à gasolina, e alguns eventuais critérios de

²³⁷ Diálogo Regular de Política Energética Brasil-Comunidade Europeia. Termos de Referencia. Diário Oficial da União, seção 1, nº 145, 30/07/2007, p. 120.

²³⁸ Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Uma parceria estratégica UE – Brasil, 30/05/2007. Disponível em: < http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14021_pt.htm>. Acesso em 09/10/2012.

²³⁹ Telegrama MG 00238 de 02 de março de 2007. Documento Disponível na pasta Multilateral União Europeia 2007 da DRN.

sustentabilidade a serem aplicados sobre a produção de biocombustíveis. Nesse caso, se a estratégia não fosse eficiente na distinção do produto, seria possível optar pela distinção da origem e dessa forma criar barreiras técnicas para a importação de biocombustíveis extracomunitário²⁴⁰.

Posteriormente, observou-se que a Comissão Europeia passou a propor uma reforma para a Diretiva 2003/30/CE que contemplasse uma política de biocombustíveis baseada em critérios de segurança, competitividade e sustentabilidade, defendendo a criação de “incentivos não-discriminatórios” e progressivos para os biocombustíveis produzidos de forma sustentável, com base em critérios de redução da emissão de gases do efeito estufa²⁴¹. Nota-se que o tema foi abordado na X Reunião da Comissão Mista Brasil – UE realizada em Brasília em 21 de março de 2007. Todavia, o documento ressalta que a Comissão Europeia havia apresentado em 31/01/07 uma proposta de reforma da Diretiva 98/70/EC, sobre a qualidade dos combustíveis. Nesse caso, o limite de mistura de etanol na gasolina seria elevado de 5% para 10%, removendo assim, obstáculo para o aumento do consumo de etanol pela União Europeia. Com a Diretiva para Energia Renovável 2009/28/EC, a União Europeia buscou ir além das metas já estabelecidas, quando determinou que 20% da energia consumida pelos países-membros deveria ser renovável, além de assumir o mínimo de 10% para a energia utilizada no setor de transportes²⁴².

FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL – IBAS

After a general announcement to the United Nations General Assembly on September 2003, India, Brazil, and South Africa decided to establish a fiduciary fund in the scope of UNDP to contribute to poverty and hunger relief in an improved international cooperation framework, and also aiming at the implementation of the Millennium Development Goals. The fiduciary fund is used to implement scalable projects to be disseminated in developing countries which may show interest in it²⁴³.

²⁴⁰ Telegrama MG 00238 de 02 de março de 2007. Documento Disponível na pasta Multilateral União Europeia 2007 da DRN.

²⁴¹ Telegrama MG 00239 de 02 de março de 2007. Documento Disponível na pasta Multilateral União Europeia 2007 da DRN.

²⁴² *Idem*.

²⁴³ VISENTINI, Paulo G. F; SILVA, André L. R. da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). Revista Brasileira de Política Internacional, nº 53, Edição Especial, Brasília, 2010, (54-72) p. 60.

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul foi estabelecido em 2003 com base na “Declaração de Brasília” para ser um mecanismo de coordenação política estratégica a partir do contexto de cooperação Sul-Sul em diferentes níveis. Esse espaço trilateral busca promover e estabelecer diálogos entre setores com interesses compartilhados e um Fundo de recursos financeiros para combater a fome e a pobreza no âmbito global. A estrutura operacional do mecanismo é composta por reuniões de alto nível entre os Chefes de Estado e Governo, além de diálogos constantes entre os Chanceleres no contexto das Comissões Ministeriais Trilaterais. Também são importantes as reuniões mais específicas no âmbito de “Pontos Focais” realizadas por altos funcionários das Chancelarias dos três países²⁴⁴.

Os princípios que guiam as ações do grupo são refletidos no respeito e promoção das regras do direito internacional, no fortalecimento das Nações Unidas e em seu Conselho de Segurança, além da percepção da diplomacia entre os países como mecanismo para manutenção da paz no sistema internacional²⁴⁵.

Dentre os atuais 16 Grupos de Trabalho, encontra-se o responsável pela temática energética, uma das questões mais candentes da agenda do Fórum, que compartilham o entendimento sobre a necessidade de se buscar fontes energéticas mais seguras, renováveis, ambientalmente sustentáveis e diversificadas por meio do estímulo a criação de um mercado internacional para os biocombustíveis, transformando o etanol e o biodiesel em commodities, como consta no Plano de Ação de 2004 do mecanismo.

Em setembro de 2006 foi assinado pelos países membros do Fórum um memorando de entendimento que previa a estruturação de uma força tarefa trilateral para tratar dos assuntos vinculados aos biocombustíveis. O principal objetivo da criação dessa estrutura foi a identificação das possibilidades de cooperação no campo dos biocombustíveis e das tecnologias envolvidas no setor, com pontos focais definidos para facilitação de transferência de tecnologias para os biocombustíveis; padronização de regras para produção, uso, distribuição e comercialização dos biocombustíveis; fortalecimento do conceito e ações para a sustentabilidade do setor; transformação dessas energias renováveis em commodities; estímulo a pesquisa e intercâmbio sobre

²⁴⁴ Ministério das Relações Exteriores do Brasil – Mecanismos inter-regionais. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>>. Acesso em 11/10/2012.

²⁴⁵ VISENTINI, Paulo G. F.; SILVA, André L. R. da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). Revista Brasileira de Política Internacional, nº 53, Edição Especial, Brasília, 2010, p. 60.

informações de novas tecnologias para a produção de biocombustíveis²⁴⁶. Em outubro do ano seguinte os países-membros do IBAS assinaram memorando de entendimento para cooperação em recursos eólicos.

Interessante telegrama relata o diálogo estabelecido entre o Presidente Lula e o Presidente Thabo Mbeki da África do Sul, à margem da Cúpula do IBAS que se realizava em 13/09/2006 em Brasília. Na ocasião, pôde ser observado que o tema sobre os biocombustíveis foi abordado de forma intensa, ressaltando a necessidade de aprofundar o intercâmbio entre o setor público, empresários, tecnologias, pesquisadores e técnicos dos dois países interessados no setor de biocombustíveis. Lula comentou longamente sobre as vantagens que a utilização de biocombustíveis, sobretudo o etanol e os motores *flexfuel*, tem gerado para o Brasil em termos ambientais, de segurança energética, desenvolvimento de tecnologias e empregos, uma experiência que poderia ser aproveitada não apenas pela África do Sul, mas por vários países do continente. Ainda ressaltou o desenvolvimento do Hbio pela Petrobrás, um combustível renovável com base na mistura de óleo vegetal e óleo diesel, que possui redução significativa de enxofre emitido para a atmosfera e também ganhos de eficiência para os motores²⁴⁷.

Por outro lado, o Presidente Mbeki solicitou informações sobre o interesse britânico na realização de uma parceria trilateral para produção e comercialização de etanol. Nesse caso, o interesse estava inserido em contexto mais amplo, relacionado à ação promovida pelo Brasil na OMC contra a União Europeia sobre a questão do açúcar e a posição que essa commodity ocupava no regime alfandegário europeu. Assim, era interessante aos britânicos estimular o uso alternativo da cana-de-açúcar, como no caso do etanol, também voltado para o mercado europeu, abrindo espaço para o açúcar produzido no continente pelos países membros da União Europeia²⁴⁸.

²⁴⁶ Memorando de Entendimento entre os membros do IBAS para a criação de Força-Tarefa Trilateral sobre Biocombustíveis. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6965.htm>. Acesso em 12/10/2012.

²⁴⁷ Telegrama MG 00486 de 18 de setembro de 2006. Documento Disponível na pasta IBAS 2006 da DRN.

²⁴⁸ *Idem*.

UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA DO OESTE AFRICANO – UEMOA ²⁴⁹

O Brasil estabeleceu importantes relações de cooperação multilateral na área energética com os países dessa região do continente africano. Em 15 de outubro de 2007 o Brasil e os representantes da UEMOA assinaram Memorando de Entendimento na área de biocombustíveis, celebrado na cidade de Uagadugu, Burkina Faso.

O documento teve como foco a implementação de um Programa de Ação na Área de biocombustíveis e a co-geração de energia por meio de promoção de cooperação e intercâmbio técnico; realização de seminários; trocas de missões com técnicos e empresários desse setor; criação de estímulos ao desenvolvimento do Programa Regional Biomassa Energia da UEMOA; capacitação de recursos humanos; e identificação de parcerias estratégicas com terceiros países e organismos internacionais, entre outras ações. O documento ressalta que o mecanismo teria vigência de dois anos, com possibilidade de prorrogação do prazo mediante entendimento entre as partes²⁵⁰.

Em nota, o Itamaraty faz referência à visita do Presidente da UEMOA, Soumaïla Cissé, ao Brasil entre os dias 27 e 30 de abril de 2010. Cissé veio acompanhado de equipe com altos funcionários da Comissão com a finalidade de observar a experiência brasileira com os biocombustíveis, visando o estabelecimento de ações de cooperação nesse setor. Em reunião que foi presidida pelo Embaixador André Amado, Subsecretário-Geral de Energia e Alta Tecnologia do Itamaraty, e que contou com a participação de Celso Amorim, os representantes acordaram em direcionar esforços para a realização de estudos de viabilidade para projetos de bioenergia com os países que compõem o UEMOA²⁵¹.

²⁴⁹ São países-membros o Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo.

²⁵⁰ Memorando de Entendimento entre Brasil e UEMOA na Área de biocombustíveis, 15/10/2007.

²⁵¹ Visita ao Brasil do Presidente da Comissão da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), nota nº 269. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-ao-brasil-do-presidente-da-comissao-da-uniao-economica-e-monetaria-do-oeste-africano-uemoa-27-a-30-de-abril-de-2010/?searchterm=uemoa>>. Acesso em 13/09/2012.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL

When Lula da Silva came to power, increased coordination between South American countries under Brazilian leadership started to be a political priority. Integration with its neighbours was seen as the surest route for Brazil to gain international standing, while also helping Brazil realize its potential and form a bloc that was Strong enough to have more international clout. With this in mind, Brazilian diplomacy set about further developing an approach that had already begun under President Cardoso, while giving new weight to leadership building through a combination of soft power patterns, based on Grotian realism, which took the form of strengthened multilateralism in the region. Brazil reinstated and adjusted the principle of non-intervention in the form of “non-indifference”, and included in its agenda a regional leadership construction programme by coordinating regional cooperation and integration efforts with an eye to boosting Brazilian development²⁵².

O Mercosul, inserido no contexto do Estado logístico brasileiro, retomou sua importância como espaço estratégico para consolidação de diálogos e ações de interesse regional, além de importante ferramenta de articulação para apoio em relação às questões mais amplas da agenda internacional brasileira, como questões comerciais na OMC, da candidatura ao assento permanente do Conselho de Segurança da ONU, nos diálogos no âmbito do G-20, ou sobre regimes internacionais sobre direitos humanos, meio ambiente, segurança, etc.

Nesse momento o Brasil, apesar de não assumir um discurso de liderança ou hegemonia na região, a exerce de fato em relação às iniciativas entre seus vizinhos, sobretudo para questões que se vinculam fortemente à capacidade econômica brasileira, consolidada ao longo da década passada, para promover ações de cooperação e aprofundamento do processo de integração, com a responsabilidade compartilhada com os argentinos para estabelecerem as principais diretrizes e rumos das estratégias de cooperação em todos os níveis no âmbito do MERCOSUL. A grande aposta foi buscar inserir a sociedade civil e a iniciativa privada dos países que compõem o bloco no processo de integração e exposição internacional por meio de diálogos ou investimentos diretos, como no caso do setor de produção e transmissão de energia, como poderá ser observado no próximo capítulo que aborda as relações bilaterais.

²⁵² SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 53, Edição Especial, Brasília, 2010, (151-168) p. 160.

De maneira específica, o tema energético é tratado em nível ministerial pela reunião de ministros de minas e energia dos países-membros do MERCOSUL que ocorre no âmbito do Conselho do Mercado Comum e por meio de um Subgrupo de Trabalho (SGT n° 9) sobre energia e por um Grupo *Ad Hoc* sobre Biocombustíveis, ambos vinculados ao Grupo Mercado Comum.

No caso específico dos biocombustíveis, em dezembro de 2006 foi assinado, em Brasília, o Memorando de Entendimento para estabelecer um Grupo Especial de Trabalho sobre Biocombustíveis, com vistas a aprofundar os vínculos de cooperação em áreas estratégicas como no caso energético, buscando a harmonização da legislação dos países-membros na área de biocombustíveis, no desenvolvimento de novas tecnologias de energias renováveis, seguras e ambientalmente sustentáveis²⁵³.

Esse GT sobre Biocombustíveis ainda teria como foco a ampliação da produção de biocombustíveis entre os países-membros, sobretudo etanol e biodiesel, para aumentar o comércio interno, beneficiar os países com menor desenvolvimento relativo, gerar mais opções de renda e trabalho, além de contribuir para redução da emissão de poluentes à atmosfera²⁵⁴.

No ano seguinte, em 17 de dezembro de 2007, foi assinado em Montevideo o Decreto n° 49/07 que estabelecia um Plano de Ação do MERCOSUL para Cooperação em Matéria de Biocombustíveis. A partir desse documento, ficou estabelecido a criação do Grupo Ad Hoc sobre Biocombustíveis com o objetivo de realizar atividades do Plano de Ação do MERCOSUL a partir dos aspectos acordados no Memorando de Entendimento para Estabelecer um Grupo de Trabalho Especial sobre Biocombustíveis, sobretudo em relação harmonização de padrões e normas técnicas para o campo dos biocombustíveis. Além disso, ficou determinado que o Grupo *Ad Hoc* iria apresentar um relatório anual sobre a evolução de seus trabalhos na área de biocombustíveis²⁵⁵.

²⁵³ Memorando de Entendimento para estabelecer um Grupo de Trabalho Especial sobre Biocombustíveis, Brasília, 15/12/2006. Disponível em:< <http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2006/mercosul-cmc-dec-no-36-06/mercosul-cmc-dec-no-36-06/?searchterm=biocombust%C3%ADveis>>. Acesso em 13/10/2012.

²⁵⁴ *Idem*.

²⁵⁵ Plano de Ação do MERCOSUL para a Cooperação em Matéria de Biocombustíveis. Decreto n° 49/07, Montevideo, 17/12/2007. Disponível em:< <http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2007/mercosul-cmc-dec-nb0-49-07/mercosul-cmc-dec-nb0-49-07/?searchterm=biocombust%C3%ADveis>>. Acesso em 13/10/2012.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS – UNASUL

A construção da América do Sul avançou, em consonância com o pensamento político brasileiro, com o anúncio da Comunidade Sul-Americana de Nações por ocasião da cúpula de Cuzco de 2004, sua criação na Ilha Margarita em 2007, porém consolidou-se institucionalmente com o tratado constitutivo da Unasul – União das Nações Sul-Americanas – Firmado a 24 de maio de 2008, durante a cúpula dos doze Estados sul-americanos em Brasília²⁵⁶.

No contexto da UNASUL foi realizada em abril de 2007, na cidade de *Isla Margarita*, Venezuela, a I Cúpula Energética da América do Sul, onde foi criado pelos Presidentes sul-americanos o Conselho Energético da América do Sul, composto pelos Ministros de Energia de cada Estado-membro, com o objetivo de criação das Diretrizes para a Estratégia de Integração Energética sul-americana, um Plano de Ação e um Tratado de Integração Energética sul-americano, documento base para o avanço dos diálogos na região em relação à temática energética.

Todavia, o tema dos biocombustíveis não foi tratado com prioridade ao longo do período analisado, já que os esforços foram direcionados, sobretudo, para a questão da exploração das reservas de petróleo na faixa do rio Orinoco com vistas ao avanço da integração energética na região. Na definição do Plano de Ação, destaca-se o papel exercido pela Venezuela nas negociações, cujo teor da proposta buscava definir a criação de um “bloco sul-americano” no Orinoco e a atuação de empresas sul-americanas em parceria com a estatal PDVSA para exploração de petróleo que, na visão venezuelana, deveria ser conduzida por uma “*grannacional*” chamada “Petrosuramerica”. Para tanto, a Venezuela recomendava a criação de um fundo entre os países para a disponibilização dos investimentos necessários para viabilizar a exploração²⁵⁷.

²⁵⁶ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Editora Universidade de Brasília: 4ª edição, Brasília, 2012, p. 551.

²⁵⁷ Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis. Informação ao SGAP I do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 26/12/2007. Disponível pasta Multilateral 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA

A temática energética na OEA foi abordada de forma mais intensa a partir da iniciativa do Grupo de Trabalho para a estruturação da Declaração do Panamá “Energia para o Desenvolvimento Sustentável”. O documento encontra-se ainda em fase de aprovação por parte dos estados-membros da organização.

A proposta tem como foco a promoção de ações para ampliação de energias renováveis no continente americano de maneira sustentável, por meio de estudos e pesquisas para novas tecnologias, divulgação de experiências bem sucedidas como no caso do etanol, estabelecimento de cooperação bilateral e multilateral, intercâmbio de informações, tecnologias e recursos humanos e o uso mais eficiente das energias convencionais. O Brasil fez uma proposta, por meio de nota da delegação, para inclusão de parágrafo sobre os biocombustíveis, reforçando o potencial desses recursos renováveis para a diversificação da matriz energética no continente e exaltou a cooperação entre os Estados para obter máximo emprego eficiente dos biocombustíveis buscando o desenvolvimento social, tecnológico, agrícola e produtivo dos países²⁵⁸.

De maneira geral, a diplomacia brasileira buscou introduzir o tema dos biocombustíveis nos principais espaços de diálogo multilateral ocupados pelo país. Por meio de uma agenda propositiva, articulou a inserção do etanol em organismos multilaterais consolidados, como no caso das Nações Unidas, OEA, MERCOSUL e foi protagonista na criação de outros ambientes específicos para os temas vinculados aos recursos energéticos renováveis, como no caso do Fórum Internacional de Biocombustíveis e do GBEP. Também revelou comprometimento com a agenda de inserção internacional do etanol ao levar sua estratégia de diálogo para outros mecanismos com foco em temas políticos e econômicos: IBAS, BRICS, UEMOA, etc.

²⁵⁸ Nota 146 da Missão Permanente do Brasil Junto à OEA, Washington, 04/05/2007. Disponível em:<<http://scm.oas.org/pdfs/2007/cp18426.pdf>>. Acesso em 15/09/2012.

CAPÍTULO 4 – A ESTRATÉGIA BILATERAL BRASILEIRA PARA O ETANOL

INTRODUÇÃO

Em sentido mais amplo, Cervo observa a intensificação da opção por relações bilaterais no século XXI como decorrente, em primeiro lugar, da crise do multilateralismo em virtude da incapacidade de compreensão e representação dos novos elementos da ordem internacional contemporânea por organismos como as Nações Unidas, OMC e OEA. Em seguida, observa o fortalecimento do Estado na definição das estratégias e interesses nacionais após os resultados pouco expressivos das políticas neoliberais colocadas em marcha, a partir dos anos 1990, sobretudo na América Latina, além de uma postura fortemente unilateral por parte dos Estados Unidos. Por fim, salienta a ampliação dos acordos bilaterais de comércio como mecanismo utilizado para evitar os impasses que ocorrem no âmbito das negociações multilaterais da OMC²⁵⁹.

No entanto, o bilateralismo foi uma das estratégias utilizadas pela política externa brasileira para divulgar o etanol e consolidar os mecanismos de cooperação com os países interessados em comprar o produto nacional ou estabelecer, em seus territórios, as tecnologias que o Brasil dispõe para o cultivo da cana-de-açúcar e estruturação de usinas para transformação da matéria-prima em etanol. Também foi utilizado como ferramenta para estabelecer diálogos e entendimentos que se refletiram no apoio às posições e aos interesses brasileiros em foros multilaterais.

Assim como no capítulo anterior, as pesquisas realizadas no Arquivo do Itamaraty e no Centro de Documentações Diplomáticas revelaram fontes primárias com conteúdos de grande relevância e que pautaram a construção do presente texto, que busca apresentar e entender as opções brasileiras para construção de diálogos com viés bilateral. Nesse sentido, as relações bilaterais serão observadas e apresentadas ao longo do texto respeitando um critério regional. Em primeiro lugar, buscou-se organizar as informações e

²⁵⁹ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Editora Universidade de Brasília: 4ª edição, Brasília, 2012.

analisar as relações do Brasil com seus parceiros no MERCOSUL, seguido pelos outros vizinhos sul-americanos, com os países da América Central e Caribe e, por fim, com os parceiros do norte, principalmente a partir dos diálogos e iniciativas estabelecidas com os Estados Unidos.

Logo em seguida serão apresentadas as relações do Brasil com os principais parceiros do continente africano, ressaltando o terreno fértil para o desenvolvimento das iniciativas brasileiras, tanto públicas quanto da iniciativa privada, relacionadas à estratégia de consolidação do etanol como uma commodity internacional, por meio da criação de mercados produtores de matérias-primas e implementação de projetos de cooperação para introdução dos biocombustíveis na matriz energética do continente.

Em relação aos europeus, as ações bilaterais com os países da região foram tangidas pelos diálogos sobre as vantagens da introdução do etanol na matriz energética do continente e sobre questões vinculadas ao acesso dos biocombustíveis brasileiros ao mercado europeu, principalmente em relação aos membros da União Europeia, que possuem diretrizes e metas estabelecidas para diversificação das fontes de energia, com especial atenção para os combustíveis renováveis.

O mercado asiático será apresentado com especial atenção para a China, que fez valer sua pujança econômica e social contemporânea também no campo dos biocombustíveis. No caso do Japão, o país possui grande vulnerabilidade energética em virtude da dependência sobre as importações de petróleo e derivados e pela pouca diversificação da matriz energética do país, o que gerou um contexto favorável para o estabelecimento de cooperação com o Brasil.

Assim, segurança energética, redução da emissão de gases poluentes, combate aos efeitos negativos do aquecimento global e possibilidades de fortalecimento de economias em países em desenvolvimento foram alguns dos argumentos utilizados pelo país para conseguir estabelecer vínculos efetivos de cooperação com os parceiros que demonstraram interesse na experiência brasileira com os biocombustíveis.

Nesse contexto, a figura do Presidente Lula foi bastante ativa no que tange a divulgação da experiência nacional na área de energias renováveis. Durante seus dois mandatos, Lula fez questão que o tema tivesse espaço na agenda das visitas oficiais que realizou entre 2003 e 2010. Sem fazer distinção entre países desenvolvidos ou em

desenvolvimento, apresentou o Brasil como protagonista na criação de tecnologias para novas fontes renováveis de energia, ressaltando as vantagens econômicas, sociais e ambientais na consolidação de um mercado global de biocombustíveis. Assim, levou para os cinco continentes o *know-how* brasileiro construído a partir da segunda metade do século XX, que possibilitou a realização de acordos e memorandos de entendimento para criar canais de comércio exterior e cooperação.

4.1 AMÉRICA DO SUL

Com base na documentação consultada, os diálogos estabelecidos a partir da estratégia bilateral, o Brasil buscou o fortalecimento dos laços de integração regional, por meio da disseminação dos biocombustíveis como alternativa para diversificar as opções na matriz energética dos seus vizinhos, além da ampliação da cooperação na área de energia elétrica – a partir de hidrelétricas e redes de distribuição – e da utilização de recursos energéticos não renováveis provenientes da própria região, como é o caso do gás natural. Deve-se ressaltar que a PETROBRAS exerceu papel ativo no processo, tornando-se um dos principais atores na área energética para a região.

Argentina

A Argentina ainda tem fortes motivos para se preocupar com a composição de sua matriz energética. De acordo com o balanço energético anual do país²⁶⁰, na primeira década do século XXI o mercado energético argentino apresentou reduzida participação de fontes renováveis de energia, sendo que mais de 90% da energia primária consumida tinha origem no petróleo, gás natural e carvão. Para tornar a situação ainda mais delicada, pesquisas indicavam que as reservas naturais de hidrocarbonetos do país iriam se esgotar em uma década. Mesmo que o prazo possa ser mais dilatado, o governo argentino cogitou o aumento substancial do uso de energia nuclear no país e a promoção de uma política

²⁶⁰ Secretaria de Energia da Argentina. Disponível em:<<http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=2973>>. Acesso em 02/03/2012.

para diversificação da matriz energética, sobretudo com a introdução dos biocombustíveis em larga escala.

Esses interesses compartilhados aproximaram os governos de Brasil e Argentina na área energética. O Balanço de Política Externa 2003-2010 ressalta que o Brasil priorizou, ao lado dos argentinos, o estabelecimento de cooperação no setor de energia elétrica a partir da construção das hidrelétricas binacionais de Garabi e Panambi, para aproveitamento estratégico e bilateral do rio Uruguai, além da realização de intercâmbio comercial de energia elétrica por meio da conexão de redes de distribuição entre os dois vizinhos²⁶¹. Abaixo segue lista dos principais instrumentos jurídicos celebrados entre Brasil e Argentina no âmbito energético entre 1980 e 2011, dentre os quais se destaca a inclusão do tema de energia nuclear entre as iniciativas de cooperação entre os países.

QUADRO 1: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-ARGENTINA

- Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre Cooperação na Área de Bioenergia, incluindo Biocombustíveis (31/01/2011);
- Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e Ministério de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços sobre Intercâmbio de Energia Elétrica (o documento encontrava-se em negociação em 22/09/2010);
- Declaração Conjunta dos Presidentes da República Federativa do Brasil e da República Argentina sobre Cooperação Nuclear (03/08/2010);
- Carta de Intenções sobre Cooperação nos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear da República Federativa do Brasil (CNEN) e a Comissão Nacional de Energia Atômica da República Argentina (CNEA) (18/11/2009);
- Convênio de Cooperação entre *Emprendimientos Energéticos Binacionales* S.A. (EBISA) e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) (22/09/2009);
- Protocolo Adicional ao Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do Rio Uruguai e de seu Afluente o Rio Pepiriguaçu, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina, assinado em 16/05/1980, para a Constituição de uma Comissão Técnica Mista (07/12/2007);
- Protocolo Adicional ao Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento de Energia Nuclear para Fins Pacíficos nas Áreas Normativa e de Regulação Nuclear (30/11/2005);

²⁶¹ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em 02/03/2012.

- Declaração dos Ministros da Área Energética por Ocasão da Celebração em 30 de Novembro de 2005 do Vigésimo Aniversário da Assinatura dos “Acordos de Iguazu” entre Brasil e Argentina (30/11/2005);
- Acordo, por Troca de Notas, para a Criação de uma Comissão Mista Bilateral Permanente em Matéria Energética (05/07/2002);
- Memorando de Entendimento sobre o Desenvolvimento e Intercâmbio Elétrico e Futura Integração Elétrica (13/08/1997);
- Protocolo de Intenções sobre Cooperação e Interconexões Energéticas (09/04/1996);
- Anexo V ao Protocolo nº 8 sobre Energia (26/05/1993);
- Acordo, por Troca de Notas, sobre a Interligação dos Sistemas Elétricos Brasileiro e Argentino (17/05/1980)²⁶².

Entre os temas destacados pela DRN do Itamaraty estavam o comunicado recebido pela embaixada brasileira em Buenos Aires, em 7 de novembro de 2006, cujo conteúdo relatava o comunicado realizado pelo governo argentino ao Congresso sobre a sanção da Lei nº 26.093 que criava o Regime de Regulação e Promoção para a Produção e Uso Sustentáveis de Biocombustíveis. O objetivo da legislação era promover o uso e produção de biocombustíveis no país, principalmente de etanol e biodiesel. Para tanto, apresentava duas medidas principais que visavam à criação de um mercado doméstico de biocombustíveis até 2010 e o desenvolvimento do setor industrial argentino por meio de concessão de incentivos fiscais por até 15 anos. Além disso, o documento ressaltou que, pelo fato de haver obrigatoriedade da mistura de 5% de biocombustíveis para o diesel e para a gasolina, a partir de janeiro de 2010, haveria a demanda potencial de 625 mil toneladas de biodiesel e 180 mil toneladas de etanol²⁶³.

Outra questão importante para as relações bilaterais Brasil-Argentina foram as iniciativas para a estruturação de um Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis. O documento ressalta o interesse de ambos os países em desenvolver as possibilidades de cooperação apresentadas no âmbito da IV Comissão Mista Bilateral Permanente em Matéria de Energia (realizada em 15 de maio de 2007 em Brasília), com foco na cooperação para o desenvolvimento de biocombustíveis. Para tanto, os países sinalizaram a necessidade de estabelecer um Grupo de Trabalho Bilateral (GT) para

²⁶² Divisão de Atos Internacionais do Brasil. Disponível no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais>>. Acesso em 02/03/2012.

²⁶³ Telegrama - MG 01319. Documento encontra-se na pasta América do Sul 2006 da DRN.

realizar os objetivos do MoU. Nesse sentido, o GT seria responsável por organizar os trabalhos; convocar reuniões; elaborar programas de capacitação e aperfeiçoamento profissional; organizar seminários e conferências; estabelecer intercâmbio de técnicos, peritos e consultores; trocar informações em áreas de interesse mútuo; realizar consultas; e criar subgrupos temáticos para implementação de atividades específicas constantes no Plano de Trabalho.

O MoU foi assinado apenas em janeiro de 2011, pela Presidenta Dilma Rousseff, por ocasião de visita oficial à Argentina. O documento apresenta os princípios que guiaram os esforços para a realização de cooperação na área de bioenergias: percepção da energia como recurso essencial para o desenvolvimento social e econômico, além do papel importante no combate às mudanças climáticas; promoção da utilização de fontes renováveis de energia no sistema internacional; emprego de esforços para a criação de um mercado global para energias renováveis que seja regulamentado; reconhecimento da importância da pesquisa e desenvolvimento da área de bioenergia com a finalidade de aumentar a eficiência e os benefícios sociais e ambientais; e consideração aos mecanismos de cooperação estabelecidos previamente nas áreas de energia, agricultura, meio-ambiente, ciência e tecnologia sobre biocombustíveis, sobretudo pelo trabalho da Comissão Mista Bilateral Permanente em Matéria Energética (05/07/2002) e do Programa Bilateral de Energias Novas e Renováveis do Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina.

O documento ainda aponta as ações necessárias para a criação de estímulos para produção e utilização de bioenergia e biocombustíveis entre os países: manter intercâmbio de informações sobre produção e uso sustentáveis de bioenergia; estabelecer cooperação para utilização de tecnologias na área de bioenergia; busca pela harmonização de padrões e normas técnicas na área de energia; transformação dos biocombustíveis em commodity global; promoção de cooperação das indústrias do setor automobilístico; estabelecimento de programas conjuntos de pesquisa e desenvolvimento de bioenergia; ampliação do comércio bilateral na área de bioenergia. A coordenação das iniciativas é de

responsabilidade do Ministério de Minas e Energia do Brasil e do Ministério de Planificação Federal, Investimento Público e Serviços da Argentina²⁶⁴.

Por fim, observou-se que o governo brasileiro esteve atento a iniciativa trilateral entre Argentina, Bolívia e Venezuela para estabelecimento de cooperação na área energética, realizado por meio do encontro de presidentes dos três países em 10 de agosto de 2007, no Departamento de Tarija, Bolívia. Nesse caso, o encontro trilateral rendeu para a Argentina o “*Acordo de Tarija en Materia de Integración Gasífera entre la República Bolivariana de Venezuela, la República Argentina y la República de Bolívia, em el Marco de la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica (OPPEGASUR)*” e o “*Acuerdo de Financiamiento de Estudios de Preinversión y Construcción de la Planta de Extracción de Licuables y su Sistema de Evacuación y Comercialización entre os Gobiernos de la República de Bolivia y el Gobierno de la República de Argentina*”. Essas iniciativas apontam para a estratégia do governo argentino de procurar alternativas energéticas no âmbito regional para superar as dificuldades decorrentes da estrutura de sua matriz energética, fortemente baseada em hidrocarbonetos.

Uruguai

As principais iniciativas no âmbito das relações bilaterais entre Brasil e Uruguai no período, em relação ao setor energético, concentraram-se na realização do projeto de interconexão elétrica por meio da construção de linha de transmissão entre San Carlos e Candiota (RS), pela empresa Eletrobrás, com recursos do FOCEM, além do estabelecimento de um protocolo de intenções na área de biocombustíveis.

Em relação à estrutura da matriz energética do país, os dados apresentados em 2010, pelo Balanço Energético Nacional, revelaram uma ampla utilização de petróleo e seus derivados pelo mercado doméstico do Uruguai, quando, naquele momento, o recurso foi responsável por 48,2% do consumo energético interno. Além de importar praticamente todo o petróleo consumido, o documento ressaltou que, em 2002, o país obteve a menor marca histórica para utilização de petróleo, com participação de 45,5% na matriz

²⁶⁴ Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2011/memorando-de-entendimento-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-argentina-sobre-cooperacao-na-area-de-bioenergia-incluindo-biocombustiveis/at_download/arquivo>. Acesso em 02/03/2012.

energética uruguaia²⁶⁵. A segunda fonte energética de maior expressão foi a biomassa (lenha, resíduos de biomassa, e outras fontes primárias das quais os biocombustíveis faziam parte), com 31,7%, seguindo uma tendência de crescimento desde 2005. A eletricidade derivada de energia hidráulica e eólica tinha participação de 17,6%. Já a utilização de gás natural representou 1,6% e carvão e coque apenas 0,1%.

Assim, com reconhecida dependência de fontes não renováveis e importadas (que atingia o montante de 51% de importações de recursos energético) a matriz energética uruguaia configurava cenário propício para estabelecimento de cooperação no âmbito regional²⁶⁶.

Sobre esse tema o Embaixador José Eduardo M. Felício, por meio de correspondência entre a embaixada brasileira em Montevidéu e o Departamento de Energia do Itamaraty²⁶⁷, ressaltou que a forte dependência uruguaia em relação às importações de fontes de energia (petróleo, gás natural e energia elétrica). Essa situação ainda é real e gera consequente fragilidade da economia do país, comprometendo sua inserção na ordem econômica internacional. Além disso, outros fatores estruturais, como a pauta de exportações pouco diversificada e concentrada em bens agrícolas, um parque industrial restrito e dependente de energia importada, somados às questões climáticas que revelam longos períodos de estiagem (que aumenta a necessidade de importação de energia elétrica), ajudam a configurar um cenário de forte desequilíbrio na balança comercial do Uruguai.

Assim, nesse contexto de relações bilaterais entre Brasil e Uruguai, o marco jurídico que regulamenta as iniciativas e questões vinculadas à temática energética é composto pelos seguintes documentos:

²⁶⁵ Disponível em: <

²⁶⁶ *International Energy Agency*. Disponível em: < http://www.iea.org/stats/balancetable.asp?COUNTRY_CODE=UY>. Acesso em 07/03/2012.

²⁶⁷ Telegrama - MG 00891. Documento encontra-se na pasta Departamento de Energia – Panorama 2007.

QUADRO 2: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-URUGUAI

- Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República Oriental do Uruguai sobre Programa de Cooperação na Área de Biocombustíveis (26/02/2007);
- Termo Aditivo ao Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de uma Comissão Mista Permanente em Matéria Energética e de Mineração (26/02/2007);
- Acordo Quadro de Interconexão Energética entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai (16/04/2006);
- Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de uma Comissão Mista Permanente em Matéria Energética e de Mineração entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Indústria, Energia e Mineração da República Oriental do Uruguai (01/04/2005);
- Memorando de Entendimento sobre o Desenvolvimento de Intercâmbios Elétricos e Futura Integração (14/12/1997);
- Memorando de Entendimento sobre Interconexão em Extra-Alta Tensão entre os Sistemas Elétricos dos dois Países (06/05/1997);
- Protocolo de Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio para a Interconexão Elétrica (29/09/1994);
- Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica de 12 de junho de 1975, sobre Cooperação na Área de Recursos Hídricos (11/03/1991);
- Documento Relativo à assinatura de Contrato de Consultoria para a Realização do Projeto do Aproveitamento Hidrelétrico do Passo do Centurião (12/06/1975);
- Acordo sobre Interconexão Energética (12/06/1975)²⁶⁸.

Pelo lado uruguaio, iniciativas do poder legislativo e executivo surgiram para gerar um ambiente mais propício para o desenvolvimento de um mercado interno de biocombustíveis, como no caso demonstrado pelo Presidente Tabaré Vázquez, ainda em 2002, quando buscou agregar etanol e biodiesel na matriz energética do país, pela adoção da Lei nº 17.567 de 20 de outubro de 2002, que declarou ser de interesse nacional a produção de biocombustíveis no país, além de facilitar a flexibilização dos impostos cobrados para toda a cadeia de produção e consumo de combustíveis alternativos²⁶⁹.

²⁶⁸ Divisão de Atos Internacionais do Brasil. Disponível no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil < <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais>>. Acessado em 02/03/2012.

²⁶⁹ Disponível em:< <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17567&Anchor=>>. Acesso em: 07/03/2012.

Ainda é possível observar importante variável na esfera privada por meio de iniciativas como a realizada pela empresa brasileira Dedini S/A Indústrias de Base, que forneceu equipamentos e *know-how* para reestruturação da usina de açúcar e álcool uruguaia de *Bella Unión*, no Departamento de *Artigas*²⁷⁰. Todavia, as iniciativas uruguaias para estruturação de um setor sucroenergético (a partir de etanol derivado da cana-de-açúcar), possui complicadores como a reduzida área disponível para a atividade agrícola, mesmo problema enfrentado para a produção de biodiesel a partir de soja, girassol e sebo animal²⁷¹.

Especificamente sobre os biocombustíveis, os países assinaram em 26 de fevereiro de 2007 o Protocolo de Intenções entre Brasil e Uruguai sobre o Programa de Cooperação na Área de Biocombustíveis. Foi a primeira iniciativa bilateral nessa matéria e teve como foco a promoção de visitas de autoridades e técnicos uruguaio aos centros tecnológicos da Petrobrás para conhecer os trabalhos sobre biodiesel e H-Bio, a realização de seminários para o setor empresarial do Uruguai e a estruturação de projetos bilaterais para produção de biocombustíveis em território uruguaio²⁷².

Paraguai

A questão que fornece maior conteúdo para as relações bilaterais na área de energia entre Brasil e Paraguai é, sem dúvida, aquela relativa à Usina de Itaipu Binacional, responsável pelo abastecimento de 19% do mercado consumidor brasileiro de energia elétrica e 77% do mercado paraguaio. No período analisado pelo trabalho, a solicitação do Presidente Fernando Lugo para que o governo brasileiro revisasse o Tratado de Itaipu para a redução do fator de ajuste, que foi definido com o Acordo Trilateral, tinha como objetivo central o aumento da receita do país com a venda de energia ao Brasil. Além disso, o governo brasileiro buscou estimular a diversificação da matriz energética paraguaia com a introdução de fontes renováveis, por meio de estímulos à produção e ao consumo de biocombustíveis.

²⁷⁰ Telegrama - MG 00707. Documento encontra-se na pasta América do Sul 2006 da DRN

²⁷¹ Telegrama - MG 01003. Documento encontra-se na pasta Departamento de Energia – Panorama 2007.

²⁷² Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República Oriental do Uruguai sobre Programa de Cooperação na Área de Biocombustíveis (26/02/2007). Disponível em:< http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_287_5910.htm>. Acesso em: 05/03/2012.

De acordo com informações do *International Energy Agency*, com base no ano de 2009, a matriz energética paraguaia possuía reduzida dependência sobre fontes não renováveis de energia, principalmente do petróleo e seus derivados, com participação de 15,7% do total. Em relação aos recursos renováveis, a energia obtida por meio de usinas hidrelétricas corresponde a 54,7%, enquanto os biocombustíveis e resíduos de biomassa e outros são responsáveis por 29,6% da energia produzida no Paraguai²⁷³. Ressalta-se que em 2005 o governo paraguaio aprovou a Lei nº 2748/2005 que regulamenta a política de fomento e incentivos para os biocombustíveis no país²⁷⁴.

Sobre os principais instrumentos que regulamentam as relações bilaterais de Brasil e Paraguai no âmbito energético, destacam-se:

QUADRO 3: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-PARAGUAI

- Memorando de Entendimento para o estabelecimento de Plano de Ação para o desenvolvimento de biocombustíveis no Paraguai (21/05/2007);
- Memorando de Entendimento sobre Aspectos Técnicos e Financeiros relacionados a Itaipu Binacional (19/01/2007);
- Ajuste Complementar ao Acorde de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto “Desenvolvimento de Técnicas para a Produção de Matérias-Primas de Biocombustíveis no Paraguai” (23/12/2006);
- Acordo, por Troca de Notas, relativo à Incorporação dos Conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional (31/03/2005);
- Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Biocombustíveis entre o MDIC e o Ministério de Indústria e Comércio do Paraguai (16/12/2004);
- Convênio sobre Cooperação em Matéria de Desenvolvimento Tecnológico de Álcool Carburante (02/07/1982);
- Tratado para Aproveitamento Hidroelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra, até a Foz do Rio Iguazu, Anexos A, B e C e seis Notas (26/04/1979);
- Convênio de Cooperação para o Estudo do Aproveitamento da Energia Hidráulica dos Rios Acaraí e Mondai (20/01/1956)²⁷⁵.

²⁷³ *International Energy Agency*. Disponível em: < http://www.iea.org/stats/pdf_graphs/PYTPESPI.pdf>. Acesso em 16/03/2012.

²⁷⁴ Disponível em: < <http://coomarinternacional.coop.py/v1/ley2748.pdf>>. Acesso em 16/03/2012.

²⁷⁵ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

Em outra vertente das relações bilaterais, destaca-se a assinatura de Memorando de Entendimento em 16 de dezembro de 2004 entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil e do Ministério de Indústria e Comércio do Paraguai sobre o tema específico dos biocombustíveis, que previa a criação de um Mecanismo de Consultas Bilaterais na Área de Biocombustíveis com a finalidade de coordenar as ações de desenvolvimento dos biocombustíveis no Paraguai, sobretudo, para auxiliar na criação de um setor sucroenergético e de biodiesel, inclusive com a produção de matéria-prima. Ressalta-se que em outubro de 2005 o governo paraguaio promulgou lei de fomento aos biocombustíveis, pela qual assumiu a obrigatoriedade de adição de biocombustíveis à gasolina.

Em 21 de maio de 2007 os países assinaram o Memorando de Entendimento para o estabelecimento de Plano de Ação para o desenvolvimento dos Biocombustíveis no Paraguai. O Memorando de Entendimento determinou a criação de um Grupo de Trabalho Bilateral para identificar as atividades necessárias para o desenvolvimento dos biocombustíveis no país. Pelo Plano de Ação é possível observar atividades de elaboração de estudos sobre a capacidade de produção de matérias-primas e mecanismos de financiamento; cooperação técnica e capacitação de recursos humanos; intercâmbio tecnológico e de informações; desenvolvimento da cadeia produtiva e de mercado de biocombustíveis no país; estímulo à pesquisa sobre a área de biocombustíveis no âmbito bilateral; identificação de modelos eficientes de gestão; avaliação dos mecanismos de controle de qualidade de biocombustíveis e harmonização de normas técnicas do setor entre os dois países; realização de análises sobre a infraestrutura e logística para a integração produtiva e comercial de biocombustíveis entre os parceiros; além de identificar oportunidades de investimento brasileiro na promoção de biocombustíveis no Paraguai²⁷⁶.

Bolívia

O país possui uma das maiores reservas de gás natural na América do Sul, embora a região possua uma das menores produções em termos globais. Nesse sentido, a

²⁷⁶ Disponível em: < http://www2.mre.gov.br/dai/b_parg_213_5979.htm >. Acesso em 14/03/2012.

economia boliviana tornou-se amplamente dependente do recurso, tanto para atender a demanda interna de energia, responsável por 37,7% de sua matriz energética, quanto para a balança comercial do país, pois aproximadamente 40% das exportações bolivianas são de gás natural, sendo o Brasil o destino de 95% do produto²⁷⁷. Os outros recursos que completam a matriz energética do país são: 41,5% de petróleo; 17,7% para biocombustíveis e resíduos de biomassa; e 3,2% de energia elétrica²⁷⁸.

Para as relações bilaterais com o Brasil, o elemento de maior destaque para o presente estudo encontra-se nos elementos que geraram consequências para a criação do Departamento de Energia no Itamaraty e que estão relacionados ao processo de nacionalização das instalações da Petrobrás, pelo governo boliviano em 2006.

Ainda em 2003, por meio de referendo popular, a sociedade boliviana optou pela nacionalização do gás e do petróleo de seu país. Em 2005 o Presidente Evo Morales assinou o Decreto Supremo que estabeleceu as regras da nacionalização. No dia 1º de maio de 2006, com o auxílio das forças militares do país, o governo de Morales deu início ao processo de nacionalização com a ocupação dos campos de petróleo, refinarias e demais instalações de empresas estrangeiras: a britânica *British Gas* e *British Petroleum*, a norte-americana *Exxon-Mobil*, a hispano-argentina *Repsol YPF*, a francesa *Total*, a coreana *Dong Wong*, a canadense *Canadian Energy* e a brasileira Petrobrás, empresas com maior volume de atuação no setor petrolífero em território boliviano, quando no período era responsável por cerca de 15% a 20% do PIB boliviano, tendo investido US\$ 1,5 bilhão entre 1996 e 2006 para infraestrutura de exploração, refino e transporte de hidrocarbonetos, com mais US\$ 2 bilhões de investimentos para construção do gasoduto da Bolívia para o Brasil²⁷⁹.

Dessa forma, as empresas ficaram obrigadas a entregar suas instalações para a estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), que assumiu a comercialização da produção e a definição dos volumes e preços para o mercado interno e externo. As empresas estrangeiras tiveram que regularizar a permanência por meio de novos contratos, sendo que, no período de transição, o governo estipulou que 82% dos da

²⁷⁷ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

²⁷⁸ *International Energy Agency*. Disponível em:< http://www.iea.org/stats/pdf_graphs/BOTPESPI.pdf>. Acesso em 16/03/2012.

²⁷⁹ Entenda a atuação e os interesses da Petrobras na Bolívia. Folha de São Paulo Online, 01/05/2006. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/fofolha/mundo/ult94u95491.shtml>>. Acesso em 18/03/2012.

renda da produção ficaria destinada ao governo para cobrir os custos de operação e amortização de investimentos, enquanto os 18% restantes ficariam com as empresas²⁸⁰.

A medida gerou consequências para os interesses da estatal brasileira naquele país, já que as instalações da Petrobrás foram ocupadas por meio de gesto considerado desnecessário pelo governo brasileiro e que gerou mal-estar nas relações bilaterais²⁸¹. No entanto, o governo Lula buscou manter um diálogo sereno entre os dois países, que passaram a negociar os termos sobre as indenizações para a Petrobrás. A postura brasileira possibilitou a construção de novos contratos de exploração em 19 de outubro de 2006 e de compra e venda de duas refinarias da Petrobrás na Bolívia em 25 de junho de 2007, por meio dos quais a empresa conseguiu estabilizar suas operações no país e manter sua rentabilidade e investimentos²⁸².

Sobre o marco jurídico que regulamenta as relações bilaterais entre os dois países, destacam-se:

QUADRO 4: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-BOLÍVIA

- Memorando de Entendimento em Matéria Energética entre o MME do Brasil e o Ministério de Hidrocarbonetos e Energia da Bolívia (2007);
- Declaração Conjunta “Brasil-Bolívia: Avançando em Direção a uma Parceria Estratégica” (17/12/2007);
- Acordo, por troca de notas, para a criação de uma Comissão Mista Bilateral Permanente em Matéria Energética (07/05/2002);
- Memorando de Entendimento sobre o Desenvolvimento de Intercâmbio Elétrico e Futura Integração Elétrica (30/03/1998);
- Acordo Complementar, por troca de notas reversais, do Convênio de Cooperação Econômica e Técnica para a Construção de Central Hidrelétrica em Cachuela Esperanza (02/08/1988);
- Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Econômica e Técnica Relativo à Central Hidrelétrica de Cachuela Esperanza (08/02/1984)²⁸³.

²⁸⁰ Exército ocupa campos de petróleo e gás na Bolívia. Folha Online, Caderno Mundo. *In*: France Presse, La Paz, Bolívia (01/05/2006). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95485.shtml>>. Acesso em 18/03/2012.

²⁸¹ Especial da Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2006/nacionalizacaoabolivia/>. Acesso em 16/03/2012.

²⁸² Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em 16/03/2012.

²⁸³ Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil>. Acesso em 16/03/2012.

Venezuela

Em discurso que marcou a inauguração de iniciativa de cooperação bilateral Brasil-Venezuela, por meio da Petrobrás e PDVSA para exploração do campo petrolífero de Carabobo 1, em território venezuelano (13/11/2006), o Presidente Lula ressaltou que a cooperação na área energética seria a espinha dorsal de todo o processo de integração sul-americano. Nesse caso, Lula havia sublinhado as iniciativas anteriormente realizadas para aproximação bilateral na área de energia, como o Memorando de Entendimento Faixa do Orinoco, para exploração conjunta de petróleo e a construção da refinaria Abreu e Lima em Pernambuco²⁸⁴.

A Venezuela possui uma das maiores reservas de petróleo do mundo, figurando como um dos maiores produtores e exportadores mundiais. Por esse fato, tornou-se membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960, na qualidade de membro fundador ao lado da República Islâmica do Irã, Iraque, Kuwait e Arábia Saudita²⁸⁵.

Por esse contexto, os hidrocarbonetos possuem a maior participação na matriz energética venezuelana, sendo que petróleo representa 54,1% do total consumido, seguido do gás natural com 33,5% e das hidrelétricas, com 11,5%. Biocombustíveis e resíduos de biomassa estão presentes com apenas 0,8% do consumo energético do país²⁸⁶.

Em relação às iniciativas bilaterais na área de energia, o Balanço de Política Externa 2003-2010 destaca a atuação da Petrobrás em parceria com a PDVSA e a interconexão elétrica na fronteira de Roraima, o chamado “Linhão de Guri”. Além disso, foi observado aumento de iniciativas para cooperação bilateral entre 2009 e 2010 em virtude de crise venezuelana na produção de energia elétrica²⁸⁷. Em seguida é possível observar os principais atos jurídicos realizados entre os países:

²⁸⁴ Telegrama – MG 01257 de 07/11/2006. Documento encontra-se na pasta América Central e Itaipu da DRN.

²⁸⁵ Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm>. Acesso em 19/03/2012.

²⁸⁶ Dados referentes ao ano de 2009. Energy International Agency. Disponível em: <http://www.iea.org/stats/pdf_graphs/VETPESPI.pdf>. Acesso em 19/03/2012.

²⁸⁷ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

QUADRO 5: INSTRUMENTOS JURÍDICOS BRASIL-VENEZUELA

- Memorando de Entendimento entre Brasil e Venezuela em Matéria de Energia Elétrica (28/04/2010);
- Ajuste Complementar ao Convenio Básico de Cooperação Técnica entre o Governo do Brasil e o Governo da Venezuela no Setor Elétrico (16/01/2009);
- Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério do Poder Popular para a Energia e Petróleo da Venezuela para a Interconexão Elétrica (27/06/2008);
- Memorando de Entendimento para a Cooperação na Área da Indústria do Etanol Combustível entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela (14/02/2005 – Não vigente);
- Memorando de Entendimento para Cooperação na Área da Indústria do Biodiesel entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela (14/02/2005 – Não vigente);
- Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela sobre Construção de Plataformas e Navios (14/02/2005)²⁸⁸.

Uma questão chamou bastante a atenção da diplomacia brasileira – a visita do Presidente Hugo Chávez à China em julho de 2006. Tema abordado em telegrama da embaixada brasileira em Caracas para o Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o documento ressalta os vários acordos de cooperação realizados nas áreas de agricultura, ciência e tecnologia, habitação, infraestrutura e energia. Também salientou a obtenção do apoio chinês para eventual candidatura venezuelana para integrar o Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro não permanente, fato esse considerado como grande vitória diplomática do governo Hugo Chávez. Com relação específica ao setor energético, os dois países assinaram convênios envolvendo a estatal PDVSA e a *China National Corporation*, com o objetivo de realizarem pesquisas conjuntas para quantificação e certificação de reservas de petróleo na Faixa do Orinoco e instalação de complexo petroquímico na Venezuela. Ressalta-se que o

²⁸⁸ Divisão de Atos Internacionais, Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>>. Acesso em 19/03/2012.

país sul-americano pretendia quadruplicar as exportações de petróleo para a China, tendo indicado as pretensões com a encomenda de 18 navios-tanque de estaleiros chineses²⁸⁹.

Embora os diálogos bilaterais, na área específica de biocombustíveis, tenham marco ainda em 2005, com o Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela, a iniciativa foi pouco explorada, sendo que o documento citado ainda não é vigente. Tal instrumento previa o estabelecimento de cooperação entre os países com a finalidade de realizar projetos de cultivo de cana-de-açúcar em território venezuelano para viabilizar a produção industrial de etanol combustível para posterior adição à gasolina utilizada no país. Além disso, o documento ressalta o intercâmbio de tecnologias do setor, a criação de um Grupo de Trabalho, o levantamento das condições logísticas da estrutura do mercado venezuelano e a cooperação com empresas, universidades e outras instituições com reconhecido *know-how* no setor, como é o caso da brasileira Petrobrás e da venezuelana PDVSA. Também foi possível observar um Memorando de Entendimento com conteúdo semelhante aquele assinado pelas mesmas autoridades para o estabelecimento de cooperação no segmento de biodiesel, todavia, ainda não estava vigente em ambos os países.

Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname e Peru

Com os demais países sul-americanos o Brasil buscou ampliar os canais de diálogo e cooperação por meio da difusão das possibilidades sobre a área de biocombustíveis. Além disso, tentou aprofundar a integração energética na região por meio de iniciativas multilaterais que contemplaram a diversificação de fontes de energia, a criação de infraestrutura para produção e distribuição de combustíveis e eletricidade.

A estrutura da matriz energética desses países é fortemente baseada em combustíveis fósseis e, com exceção do Equador, os mercados são dependentes de importações de petróleo e derivados. De acordo com dados a *International Energy Agency*

²⁸⁹ Telegrama – MG 00982 de 28/08/2006. Documento encontra-se na pasta América do Sul 2006 da DRN.

de 2009, a participação de fontes energéticas nesses países estava descrita da seguinte forma: **Chile**²⁹⁰ – petróleo (54,3%), carvão (12,7%), gás natural (7,8%), hidrelétricas (7,6%), biocombustíveis e resíduos de biomassa (17,6%); **Colômbia**²⁹¹ – petróleo (41,7%), gás natural (23,5%), carvão (9,8%), hidrelétricas (11,1%), biocombustíveis e resíduos de biomassa (13,9%); **Equador**²⁹² – petróleo (83,7%), gás natural (3,8%), hidrelétricas (7%), biocombustíveis e resíduos de biomassa (5,5%); **Peru**²⁹³ – petróleo (42,3%), gás natural (25,9%), carvão (5,2%), hidrelétricas (11,1%), biocombustíveis e resíduos de biomassa (15,4%).

De acordo com a *International Energy Agency*, o perfil da matriz energética latino-americana em 2009 foi marcado pela predominância da utilização de combustíveis fósseis, quando o petróleo representou 43,2% da média total consumida na região, gás natural com 21% e carvão 3,3%. Em relação às fontes renováveis de energia pode ser observada uma expressiva participação no período, com a utilização de 20,2% para energia solar, eólica e geotérmica. A média de utilização de energia nuclear é de apenas 1% do total²⁹⁴.

Com esse contexto, é possível observar um aumento significativo de iniciativas de cooperação entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos na área energética por meio do levantamento dos atos internacionais bilaterais que o país realizou no período. Nesse caso, é importante ressaltar que o Brasil estabeleceu diálogo, por meio de memorandos de entendimento, com o objetivo central de inserir o tema de bioenergias na agenda de relações bilaterais com esses países, deixando a necessidade de atingir resultados em curto prazo para segundo plano.

²⁹⁰ International Energy Agency. Disponível em: <http://www.iea.org/stats/pdf_graphs/CLTPESPI.pdf>. Acesso em 22/03/2012.

²⁹¹ *Idem*. Disponível em: <http://www.iea.org/stats/pdf_graphs/COTPESPI.pdf>. Acesso em 22/03/2012.

²⁹² *Idem*. Nota-se que o país destoa de seus vizinhos sul-americanos em virtude da significativa presença de reservas em seu território e produção de petróleo, com consequente dependência do recurso.

²⁹³ *Idem*. Disponível em: <http://www.iea.org/stats/pdf_graphs/PETPESPI.pdf>. Acessado em 22/03/2012. Nesse caso, o país, assim como o Equador, também possui significativa produção de petróleo.

²⁹⁴ International Energy Agency. Disponível em: <http://www.iea.org/stats/pdf_graphs/21TPESPI.pdf>. Acesso em 22/03/2012.

QUADRO 6: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E OUTROS PAÍSES DA
AMÉRICA DO SUL

Chile

- Memorando de Entendimento entre o Brasil e o Chile na Área de Biocombustíveis (26/04/2007);
- Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de uma Comissão Mista Permanente em Matéria Energética e de Mineração entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Mineração e Energia da República do Chile (11/04/2006).

Colômbia

- Memorando de Entendimento entre o Brasil e Colômbia sobre Cooperação na Área de Bioenergia, incluindo Biocombustíveis (01/09/2010);
- Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Brasil e a Colômbia para Implementação do Projeto “Cooperação Técnica para o Incremento do Conhecimento sobre a Palma Azeiteira e a Mamona como Fontes de Biomassa para a Produção de Biodiesel” (10/11/2009);
- Convênio Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica no Setor Elétrico (02/09/1981).

Equador

- Memorando de Entendimento entre o Brasil e o Equador sobre Cooperação no Setor de Energia (25/08/2004);
- Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Equador para Implementação do Projeto “Desenvolvimento de Processos Agroprodutivos para Biocombustíveis” (04/04/2007);
- Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador sobre Cooperação Técnica nas Áreas de Energia e de Minas (04/04/2007).

Guiana

- Protocolo de Intenções entre o Brasil e a Guiana sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (12/09/2005);
- Memorando de Entendimento entre o Brasil e a Guiana na Área de Energia (não vigente – 04/10/1989);
- Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, de 29 de janeiro de 1982, entre o Brasil e a Guiana nas Áreas de Pesquisa e da Utilização de Recursos Energéticos (05/10/1982).

Peru

- Memorando de Entendimento entre o Brasil e o Peru sobre Cooperação na Área Energética (23/10/1997);
- Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Peru para Implementação do Projeto “Desenvolvimento de Cultivos Alternativos para Produção de Biocombustíveis” (31/05/2006);

- Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de uma Comissão Mista Permanente em Matéria Energética, Geológica e de Mineração entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia e Minas do Peru (09/11/2006);

- Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Peru para Implementação do Projeto “Promoção de Cultivos Alternativos para a Produção de biocombustíveis – Fase II” (17/05/2008);

- Convênio de Integração Energética entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia e Minas do Peru para estabelecer os Grupos de Trabalho “A” de Estudos de Viabilidade e “B” de Harmonização Regulatória (17/05/2008);

- Memorando de Entendimento para o apoio aos Estudos de Interconexão Elétrica entre o Brasil e o Peru – Estabelecimento de Grupo de Trabalho técnico para realização de estudos sobre modelos de transmissão (28/04/2009);

- Acordo entre o Brasil e o Peru para Fornecimento de Energia Elétrica ao Peru e Exportação de Excedentes ao Brasil (em tramitação, 16/06/2010).

Suriname

- Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e o Suriname para Implementação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Biocombustíveis no Suriname” (10/09/2009)²⁹⁵.

No caso específico do **Chile**, o Itamaraty ressaltou que o país, naquele momento, encontrava-se em situação de desconfortável vulnerabilidade em virtude da dependência às importações de recursos energéticos não-renováveis. Embora o país apresentasse interessante diversificação em sua matriz energética, como foi ressaltado acima, possuía grandes limitações para ampliação da produção doméstica de energias não-renováveis, o que abria espaço para inserção de novas alternativas energéticas para redução da vulnerabilidade pelo volume de importações de petróleo e outras fontes de energia fóssil.

Nesse sentido, um seminário sobre biocombustíveis, realizado em julho de 2007 na capital chilena, serviu para o Brasil buscar uma maior aproximação com o vizinho nesse setor. Por meio da participação do Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil, Luís Carlos Guedes Pinto, os países estabeleceram diálogo sobre as áreas com forte potencial para cooperação, tendo em vista a apresentação das diretrizes de uma nova política chilena para biocombustíveis. De acordo com as expectativas do

²⁹⁵ Divisão de Atos Internacionais, Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em:< <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>>. Acesso em 23/03/2012.

país, a produção doméstica de biocombustíveis poderia substituir até 4% dos recursos energéticos produzidos a partir do petróleo importado e destinado ao setor de transportes. Nesse caso, os esforços seriam direcionados para a construção de usina para produção de biocombustíveis (etanol e biodiesel) com investimentos de até 60 milhões de dólares, realizados por parceria entre a estatal chilena para petróleo ENAP (Empresa Nacional do Petróleo) e a indústria de açúcar da iniciativa privada Iansa, que buscariam atingir a produção de 100 milhões de litros de biocombustíveis por ano e a utilização de 70.000 hectares para cultivo de beterraba, trigo e milho como fontes de matéria-prima²⁹⁶.

A necessidade do aumento da diversificação da matriz energética do Chile levou a ENAP a exercer papel de protagonismo sobre as iniciativas para introdução de opções de fontes de energia no mercado doméstico do país, com atenção especial na liderança exercida pela estatal, em conjunto com a empresa pública “Metrogás” e a multinacional “British Gas”, para o estabelecimento de cooperação com vistas à diversificação das importações de GNL (Gás Natural Liquefeito), que sofria com a excessiva dependência das importações de gás da Argentina (único fornecedor naquele momento) e com a instabilidade política e econômica do vizinho. Assim, o aumento da participação do mercado asiático como fornecedor de recursos energéticos foi colocado como opção mais viável pelos chilenos, com especial atenção para a Indonésia já no final de 2008²⁹⁷.

De acordo com telegrama entre a embaixada brasileira em Santiago e a DRN, o Chile chegou a importar até 75% do petróleo consumido do mercado argentino, sobretudo, em virtude da integração energética estabelecida entre os dois países com a construção de oleodutos. Essa situação foi alterada pelas necessidades energéticas do mercado doméstico argentino, que ficou obrigado a reduzir as exportações de petróleo. Com a instabilidade do fornecimento do petróleo argentino, ressaltado que esse era significativamente mais competitivo, o Chile abriu espaço em meados dos anos 2000 para outros fornecedores, com destaque para Angola, Brasil e Nigéria, já que os chilenos tinham capacidade de produzir aproximadamente 1,5% do petróleo e 40% do gás natural necessários para atender o consumo do mercado interno²⁹⁸.

²⁹⁶ Telegrama – MG 00950 de 14/08/2006. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

²⁹⁷ *Idem.*

²⁹⁸ *Idem.*

A vulnerabilidade energética do Chile, que observou a diminuição gradual da participação de fontes nacionais de energia em relação ao consumo doméstico total (em 2002 a produção nacional de energia conseguia suprir 34% da demanda, mas o valor foi reduzido para 30% em 2003 e 28% em 2004), despertou o interesse brasileiro sobre as possibilidades de aumento do intercâmbio comercial com o vizinho, sobretudo, pelas oportunidades de inserção de fontes renováveis de energia, previstas pela política energética chilena do governo Bachelet, além do foco na redução da dependência externa e na busca por abastecimento estável do mercado doméstico do país. Nesse sentido, foram apresentadas propostas pelo Ministro da Fazenda do Chile para elaboração de legislação com objetivo de isentar os biocombustíveis de impostos relativos aos combustíveis de forma a gerar incentivos para a introdução e utilização do etanol e do biodiesel no mercado de combustíveis do país, cuja meta apontava para a incorporação de 15% de fontes renováveis de energia na matriz energética do país até 2010.

Todavia, para atingir esse montante, o país deveria decidir entre a importação de biocombustíveis, a importação de matéria-prima para transformação ou ainda pela produção de matéria-prima e transformação em biocombustíveis pela indústria nacional, opção que certamente seria barrada pela pouca disponibilidade de terras para o cultivo de milho e outras culturas destinadas à produção de etanol necessário para atender a demanda estabelecida. O Embaixador Brasileiro Mario Vilalva apostou que a solução da complexa equação energética chilena apontaria para a tentativa de conciliação das três opções, com a importação de biocombustíveis aliada a importação e produção nacional de matéria-prima para transformação doméstica, além da concessão de isenções fiscais para esse setor, fato que poderia abrir um espaço interessante para o Brasil promover intercâmbio de tecnologias, exportação de matéria-prima e biocombustíveis e de formação de “joint ventures” para investimentos brasileiros em usinas de biocombustíveis no Chile²⁹⁹.

O Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis entre Brasil e Chile, de 2007 apresenta quais seriam as expectativas chilenas. Estas estariam concentradas na troca de experiências entre os dois países no que se refere ao *know-how* brasileiro para a cadeia de produção e comercialização de etanol e do biodiesel, principalmente sobre aspectos relativos à regulação e fiscalização do setor de biocombustíveis³⁰⁰.

²⁹⁹ Telegrama – MG 00043 de 11/01/2007. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

³⁰⁰ Memorando de Entendimento entre o Brasil e o Chile na Área de Biocombustíveis (26/04/2007).

Em relação à **Colômbia** foi possível observar que o país caminhava para a formação de uma estrutura de regulamentação e fiscalização do setor de biocombustíveis bastante avançada, se comparada aos vizinhos sul americanos. A Federação Nacional de Biocombustíveis da Colômbia disponibiliza em seu site informações relevantes sobre o marco jurídico para regulamentação da produção, distribuição e comercialização de etanol e biodiesel, inaugurado ainda em 2001 com a publicação da Lei nº 693, por meio da qual ficavam estabelecidas normas para uso do álcool carburante, além de estímulos para a inserção do etanol na matriz energética colombiana. Por seu turno, a Lei nº 939 de 30 de dezembro de 2004 estabeleceu os critérios para utilização de biodiesel³⁰¹.

No âmbito bilateral, destaca-se a atuação da Petrobrás por meio de parceria com a estatal Ecopetrol na área específica de biodiesel. A Colômbia também demonstrou grande interesse sobre as tecnologias desenvolvidas no Brasil para a criação do motor *flexfuel*, quando realizou várias missões de cooperação técnica, muitas das quais foram promovidas pela iniciativa privada, representada pelas empresas *Ingenio Rio Suarez*, *Alcoholes S.A.* e *Promotora de Proyectos de Medellín*³⁰².

Em ocasião da IV Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica e Científica, sediada em Bogotá nos dias 11 e 12 de dezembro de 2004, os representantes do governo colombiano solicitaram os trabalhos de quatro técnicos brasileiros para a reformulação do projeto de capacitação e transferência de tecnologia de produção de álcool combustível. Segundo o telegrama, o projeto foi reformulado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e apresentado às autoridades colombianas em dezembro de 2005. Nessa mesma reunião, foi feita a solicitação para estabelecimento de cooperação para organização de cooperativas de pequenos produtores de álcool na região do Rio Suarez, inclusive, com a possibilidade da visita desses agricultores ao Brasil para intercâmbio de experiências³⁰³.

Por fim, o Embaixador do Brasil na Colômbia, Júlio César Gomes dos Santos ressaltou a participação do país em várias conferências e seminários promovidos pela iniciativa pública e privada da Colômbia na área de bioenergias, com destaque para: XXIII Conferência Energética Colombiana, Bogotá (25/08/2006); II Seminário de Álcool

³⁰¹ *Federación Nacional de Biocombustibles de Colombia*. Disponível em: <<http://www.fedebiocombustibles.com/v2/main-pagina-id-2.htm>>. Acesso em 21/04/2012.

³⁰² Telegrama – MG 01184 de 12/09/2006. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

³⁰³ *Idem*.

Carburante na Colômbia, Cali (06/2007); a XV Conferência Internacional sobre Azeite de Palma, Cartagena (22/09/2007); o II Congresso Internacional sobre o Uso Racional de Energia e o II Encontro Internacional de Grupos de Pesquisa em Energia, Cali (11/2007).

Sobre o **Equador** foi possível observar que a iniciativa do Presidente Lula, quando realizou visita oficial ao país em agosto de 2004, estabeleceu importante canal de diálogos acerca do tema da utilização de recursos energéticos alternativos. Nesse caso, o entendimento entre os presidentes resultou na elaboração de Memorando de Entendimento para Cooperação sobre o Setor de Energia, com objetivo de desenvolver ações bilaterais para o desenvolvimento de energias alternativas, sobretudo, o etanol combustível.

Questão importante para esse contexto bilateral foi a assinatura de um Convênio de Cooperação entre as estatais PETROBRÁS e PETROECUADOR, em 7 de julho de 2006, na cidade de Quito. Embora a maior parte do montante de US\$ 460 milhões de investimentos da empresa brasileira no Equador tenham tido como destino a consolidação e ampliação das atividades na área de exploração de campos petrolíferos, transporte, armazenamento, industrialização e comercialização do setor, as empresas estavam dispostas a investirem em projetos de cooperação para produção de fontes renováveis de energia, como no caso do biodiesel inserido no Programa Nacional de Biocombustível do Equador³⁰⁴.

Posteriormente, o telegrama emitido pelo Embaixador Antônio Marques Porto, titular do posto brasileiro em Quito em 12 de março de 2007, revelou conteúdo sobre a Nota transmitida pela Chancelaria equatoriana e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária, Aquicultura e Pesca, que informava sobre as condições de desenvolvimento do “*Programa Nacional de Biocombustibles*” do governo do Equador com objetivo de solicitar o estabelecimento de mecanismo de cooperação com o Brasil para envio de assistência técnica e disponibilização de recursos para implementação do projeto citado, levando em conta a iniciativa do Memorando de Entendimento de 2004. O Programa tinha como principal meta a viabilização da mistura de etanol à gasolina utilizada no país em até 10%, além da introdução do biodiesel na matriz energética equatoriana em proporção de 5%, sendo ambas as ações focadas na redução dos gastos com importação de petróleo e dos

³⁰⁴ Petrobrás e Petroecuador assinam convênio de aliança estratégica. Estadão online, Caderno de Economia, 07/07/2006. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2006/not20060707p36701.htm>>. Acesso em 22/04/2012.

impactos ambientais causados pela utilização dos combustíveis fósseis³⁰⁵. Nesse caso, a visita do Presidente do Equador Rafael Correa ao Brasil, realizada em 4 de abril de 2007, teve como um de seus objetivos a obtenção de apoio financeiro e técnico por parte do governo brasileiro para a viabilização do programa citado.

Ressalta-se ainda que o Decreto Executivo nº 2332 de 2 de dezembro de 2004 declarou a comercialização e uso dos biocombustíveis como política de interesse nacional e criou o Conselho Consultivo de Biocombustíveis, formado por autoridades do governo de vários ministérios, além da participação de atores da iniciativa privada, com o objetivo de harmonizar os diversos interesses envolvidos e coordenar as ações para execução do Programa de biocombustíveis do Equador. Como resultado da visita, os países acordaram, por meio da proposta estruturada pela Agência Brasileira de Cooperação/ABC, a realização de projeto de “Desenvolvimento de Processos Agroprodutivos para Biocombustíveis”, com foco na ampliação do conhecimento técnico de profissionais equatorianos sobre métodos de cultivo de mamona, palma, soja e cana-de-açúcar como matérias-primas para produção de biodiesel e etanol, com recursos da ordem de US\$ 155 milhões³⁰⁶.

Assim, a introdução dos biocombustíveis no mercado doméstico equatoriano foi realizada pelo governo do Presidente Rafael Correa por meio de projeto piloto na cidade de Guayaquil com a adição de 5% de etanol à gasolina, fornecida pela Associação dos Produtores de Álcool do Equador (APALE), inclusive, com a fixação de preço para o combustível consumido nesta cidade. Naquele momento, aproveitaram a oportunidade para realização de análises e estudos sobre o comportamento do mercado, estudos técnicos, econômicos e de impacto ambiental, além da observação sobre as variáveis necessárias para a definição de um marco jurídico para a regulamentação e fiscalização do setor. Com o objetivo de inserir a proporção de 10% de etanol à gasolina consumida no país, o Programa previu que seria necessária a produção de 700.000 mil litros de etanol por dia para atender a demanda, o que representaria, conseqüentemente, a ampliação da cultura da cana-de-açúcar em 50.000 hectares. Por outro lado, o biodiesel seria objeto de programa piloto na cidade de Quito, seguindo as mesmas definições de análise da

³⁰⁵ Conforme dados da Agencia Internacional de Energia, embora o Equador seja um dos grandes exportadores de petróleo sul americano, o país não tinha capacidade para realizar o refino do óleo bruto, sendo levado a importar quantidade relevante de derivados do petróleo já refinados. Disponível em: <http://www.iea.org/stats/balancetable.asp?COUNTRY_CODE=EC>. Acesso em 22/04/2012.

³⁰⁶ Telegrama – OF 027 de 12/03/2007. Documento encontra-se na Pasta DE Panorama 2007 da DRE.

iniciativa em Guayaquil, todavia, com o objetivo de atingir 5% de adição ao diesel comum. Ressalta-se que o biodiesel seria produzido a partir de opções de plantas como a palma africana, o dendê, a mamona e o pinhão. Nesse caso, o Equador observou o Brasil como importante parceiro para a consecução do projeto, sobretudo, pelo *know-how* do país nessa área, além da capacidade de realização de cooperação técnica e financeira³⁰⁷.

Por fim, no âmbito das relações bilaterais do Brasil com seus vizinhos sul-americanos, vale ressaltar o diálogo mantido e as ações executadas com o **Peru**. Em outubro de 2006, o telegrama expedido pela embaixada brasileira em Lima ressaltou a proposta de memorando de entendimento bilateral entre Brasil e Peru na área de energia, mineração e geologia. O documento “Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de uma Comissão Mista Permanente em Matéria Energética, Geológica e de Mineração entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia e Minas da República do Peru” levou em consideração a solicitação do corpo diplomático peruano sobre a necessidade de atualização das iniciativas anteriores no setor: Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área Energética entre Brasil e Peru (23/10/1997) e o Memorando de Entendimento entre a PETROBRÁS S.A. e a PETROPERU para o Desenvolvimento de Investimentos em Exploração, Produção, Transporte, Transformação e Distribuição de Hidrocarbonetos (27/09/2006). Bem recebido pelo lado brasileiro, o novo instrumento foi criado para assinatura na ocasião da visita oficial do Presidente Alan Garcia em novembro de 2006. O conteúdo das propostas desse Memorando de Entendimento podem ser resumidos da seguinte forma: Criação de Comissão Mista Permanente para o estabelecimento do programa de cooperação bilateral nas áreas de energia, mineração e geologia; apoio para que empresas de ambos os países pudessem buscar atuação conjunta sobre os temas energéticos no âmbito bilateral; desenvolvimento de mecanismos de financiamento, quando necessários; e intercâmbio de tecnologias e recursos humanos³⁰⁸.

Em telegrama enviado pela Embaixada brasileira em Lima, a Encarregada de Negócios apresentou análise sobre a estrutura da matriz energética peruana, ressaltando as

³⁰⁷ Telegrama – OF 027 de 12/03/2007. Documento encontra-se na Pasta DE Panorama 2007 da DRN.

³⁰⁸ Telegrama – MG 00689 de 23/10/2006. Documento encontra-se na Pasta América do Sul 2006 da DRN.

dificuldades enfrentadas pelo país em virtude da dependência de importações de petróleo, bem como as opções políticas para diversificação de fontes de energia³⁰⁹.

Nesse caso, destacou-se o crescimento da utilização de gás natural para geração de energia, de 5,3% para 14,5% entre os anos de 2001 e 2004, com metas de alcançar até um quarto do total da energia produzida no país em 2013. O forte crescimento da participação do gás natural na matriz energética peruana deve ser entendido como opção estratégica do governo para reduzir a dependência do país ao petróleo importado e as variações de preço e oferta que esse mercado está sujeito, capazes de gerar sérias consequências para a economia peruana³¹⁰.

O documento ainda descreve uma série de mudanças que o governo buscou realizar para a adequação da estrutura social e produtiva do país para a ampliação da presença do gás natural, como o estímulo financeiro para utilização do gás natural como combustível em veículos automotores; adoção obrigatória do uso de gás natural para os veículos utilizados pelo Estado; ampliação de gasodutos; além de promoção da utilização de fontes de energia renovável como etanol e biodiesel.

No caso específico dos biocombustíveis, em 15 de agosto de 2003 ocorreu a promulgação da Lei nº 28054 “*Ley de Promoción del Mercado de los Biocombustibles*”, que apresentou o marco normativo mais amplo para o desenvolvimento do setor no Peru. A iniciativa tinha como foco ampliar as opções energéticas no país, estimular o desenvolvimento agrário e da indústria vinculada a essa área, a geração de empregos e redução do impacto ambiental causado pela utilização de combustíveis fósseis. No dia 30 de março de 2005, por meio de Decreto Supremo nº 013-2005-EM, aprovou-se a regulamentação da Lei nº 28.054, que estabeleceu a porcentagem de mistura, de forma gradual, de 5% de biodiesel ao diesel e 7,8% de etanol à gasolina, metas que deveriam ser cumpridas até o final de 2010. O governo ressaltou ainda o interesse de desenvolver uma estrutura para produção e comercialização dos biocombustíveis em que todas as etapas sejam realizadas pelo próprio país. Para tanto, seria necessário estabelecer cooperação técnica para oferecer capacitação aos produtores de biocombustíveis, recursos humanos e fontes de financiamento³¹¹.

³⁰⁹ Telegrama – MG 01602 de 23/08/2006. Documento encontra-se na Pasta DE Panorama 2007 da DRN.

³¹⁰ *Idem*.

³¹¹ *Idem*.

Todavia, o telegrama enviado pelo Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, da embaixada brasileira em Lima à DRN, em março de 2007, ressaltou a realização de ajustes para o texto da Lei de Biocombustíveis do Peru, cujo foco seria a redução da meta de mistura obrigatória de biodiesel ao diesel consumido no mercado doméstico do país de 5% em 2006 para 2% até 2008, tendo em vista que o Peru não havia desenvolvido, até aquele momento, condições para produção do volume necessário do biocombustível em questão³¹².

4.2 AMÉRICA CENTRAL E CARIBE

Como foi ressaltado pelo Balanço de Política Externa (2003/2010), o contexto energético dos países da América Central e da região do Caribe apresentava, de maneira geral, forte dependência em relação aos combustíveis fósseis, fator responsável pelos efeitos negativos para o meio ambiente, pela situação de vulnerabilidade econômica em virtude da reduzida diversificação de fontes de energia na matriz energética dos países, além do comprometimento de parte considerável de recursos financeiros com a importação de petróleo³¹³.

Consciente da situação, o Brasil buscou maior aproximação com a região tendo em vista o desenvolvimento de canais de cooperação no âmbito energético, sobretudo, na promoção dos biocombustíveis como oportunidade de mitigação dos efeitos decorrentes da excessiva dependência das importações de petróleo, além dos benefícios para a geração de empregos, aumento da renda e melhora da qualidade ambiental, obtidos pela maior utilização de fontes renováveis de energia. O saldo da iniciativa brasileira foi positivo, com a assinatura de vários acordos bilaterais para cooperação na produção de biocombustíveis, principalmente o etanol, que contou com a viabilidade para o cultivo da cana-de-açúcar na região³¹⁴.

Dentre essas iniciativas, merece destaque a assinatura de Memorando de Entendimento entre Brasil e Estados Unidos da América sobre biocombustíveis que previu cooperação trilateral com Honduras, Guatemala, El Salvador, Jamaica, Haiti, República

³¹² Telegrama – MG 00431 de 23/03/2007. Documento encontra-se na Pasta DE Panorama 2007 da DRN.

³¹³ Balanço de Política Externa do Brasil (2003/2010). Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em 22/04/2012.

³¹⁴ *Idem*.

Dominicana e São Cristóvão e Névis, pelo qual a produção de etanol nesses países seria viabilizada por acordos comerciais bilaterais anteriores, que facilitariam o acesso desses países ao mercado norte-americano, assunto que será abordado de forma mais detalhada nas relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos. A iniciativa privada brasileira também possui presença importante na região, sobretudo em projetos no setor elétrico como o caso da construção de usina hidrelétrica pela Eletrobrás na Nicarágua, além de outras ações levadas pela Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Vale Soluções Energéticas, Embrapa, entre outras empresas³¹⁵.

Os principais instrumentos jurídicos que definem estratégias e regulam as ações bilaterais entre Brasil e os países da América Central e Caribe, podem ser resumidos da seguinte forma.

QUADRO 7: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E AMÉRICA CENTRAL E CARIBE

<p>Belize</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (13/09/2005). <p>Costa Rica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de Intenções para o Desenvolvimento de Programas de Cooperação nas Áreas de Energia e Mineração (18/11/1982); - Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (13/09/2005); - Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto “Sistemas de Controle Distribuídos – U.E.N. Produção” (30/01/2006); - Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto “Mercado Atacadista de Eletricidade” (30/01/2006). <p>El Salvador</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (13/09/2005); - Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Implementação do Projeto “Desenvolvimento do Processo Agro-Produtivo da Mamona” (09/06/2006);

³¹⁵ Balanço de Política Externa do Brasil (2003/2010). Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em 22/04/2012.

- Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo do Brasil e o Governo da República de El Salvador para Implementação do Projeto “Adoção de Tecnologias Modernas para a Produção de Etanol em El Salvador” (05/12/2007).

Guatemala

- Protocolo de Intenções na Área de Energia (28/11/1983);

- Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (12/09/2005);

Haiti

- Protocolo de Intenções para o Desenvolvimento de Programas de Cooperação nas Áreas de Energia e Mineração (26/09/1983);

- Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (23/05/2006).

Honduras

- Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (13/09/2005).

Jamaica

- Protocolo de Intenções para o Desenvolvimento de Programas de Cooperação nas Áreas de Energia e Mineração (18/11/1982);

- Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica para a Implementação do Projeto “Formação de Recursos Humanos e Transferência de Técnicas para Apoio ao Programa Jamaicano de Modernização do setor Sucroalcooleiro” (15/02/2007);

- Memorando de Entendimento na Área do Açúcar e Etanol (16/05/2005).

Nicarágua

- Ajuste Complementar ao Acordo básico de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto “Programa de Modernização do Setor Dendroenergético da Nicarágua” (22/11/2000);

- Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (13/09/2005);

- Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Áreas de Energia e Mineração (08/08/2007).

Panamá

- Memorando de Entendimento no Âmbito da Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (11/09/1979);

- Memorando de Entendimento para a Execução de Programa de Cooperação Técnica no Campo Energético (26/03/1985);

- Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (13/09/2005);

- Memorando de Entendimento para Estabelecer Força-Tarefa na área de Biocombustíveis (10/08/2007).

República Dominicana

- Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível (13/09/2005);
- Protocolo de Intenção sobre Cooperação Técnica na Área do Cultivo da Mamona para Produção de Biodiesel (20/06/2007).

Fonte: Balanço de Política Externa (2003/2010) e Divisão de Atos Internacionais do Itamarati.

Em relação ao contexto energético da região e com base nos dados apurados pela Organização Latino Americana de Energia (OLADE), referentes aos anos de 2009, é possível observar, mesmo que de forma panorâmica, a estrutura da matriz energética da região da América Central e Caribe, que no período estudado revelou grande dependência de importações de fontes energéticas não renováveis e espaço para ampliação de ações voltadas para o desenvolvimento de fontes alternativas e renováveis de energia.

A demanda energética de alguns dos principais países dessa região pode ser observada da seguinte forma:

QUADRO 8: MATRIZ ENERGÉTICA DE PAÍSES DA AMÉRICA CENTRAL E CARIBE

- **Costa Rica** – Petróleo (43,3%); elétrica (12,7%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (15,8%); geotérmica, solar e eólica (26,8%); carvão (1,5%).
- **Cuba** – Petróleo (75,7%); gás natural (8,2%); elétrica (0,1%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (15,8%), carvão (0,2%).
- **El Salvador** – Petróleo (37,8%); elétrica (2,5%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (33,9%); geotérmica, solar e eólica (25,7%).
- **Guatemala** – Petróleo (36,8%); elétrica (1,8%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (52,1%); carvão (9,3%).
- **Haiti** – Petróleo (28,1%); elétrica (0,7%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (71,2%).
- **Honduras** – Petróleo (48,8%); elétrica (5,5%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (44,3%); carvão (1,4%).

- **Jamaica** – Petróleo (82,6%); elétrica (0,3%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (15,9%); carvão (1,1%); geotérmica, solar, eólica (0,1%).
- **Nicarágua** – Petróleo (44,7%); elétrica (0,8%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (45,9%); geotérmica, solar, eólica (8,6%).
- **Panamá** – Petróleo (78,5%); elétrica (10,8%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (10,7%).
- **República Dominicana** – Petróleo (64,5%); elétrica (1,6%); biocombustíveis e resíduos de biomassa (21,8%); gás natural (5,5%); carvão (6,6%)³¹⁶.

Fonte: *International Energy Agency*, 2009.

A partir desse breve contexto sobre a matriz energética de alguns países da América Latina e do Caribe é possível observar a ampla utilização de recursos não renováveis, concentrados principalmente no petróleo. Entretanto, é importante salientar que os números sobre a utilização de biocombustíveis e resíduos de biomassa são referentes, quase em sua totalidade, a queima da lenha como fonte energética. Nesse caso, a dependência em relação às fontes não renováveis de energia, aliada a ausência de reservas consideráveis de hidrocarbonetos na região, implicam o direcionamento de importantes recursos econômicos para a importação de aproximadamente 96% de todo o petróleo consumido.

Com essas informações observa-se as circunstâncias que levaram o Brasil a se aproximar da região, carente de alternativas energéticas, mas com interessantes possibilidades de estabelecimento de ações de cooperação, sobretudo, em virtude do clima propício para o cultivo de grande variedade de matérias-primas energéticas e pelas relações comerciais facilitadas da região com o mercado norte-americano. Dessa forma, no âmbito das relações bilaterais, as principais iniciativas analisadas para a região podem ser observadas a seguir.

Em fevereiro de 2006 foi realizado o “Seminário sobre Normatização da Produção, do Transporte e da Comercialização do Etanol como Combustível” em Brasília e posteriormente na cidade do Rio de Janeiro. O evento contou com significativa delegação e ocorreu como um dos frutos do “Comunicado Conjunto dos Chefes de Estado

³¹⁶ Dados obtidos por meio da *International Energy Agency* – IEA, referentes ao ano de 2009. Disponível em: <<http://www.iea.org/stats/index.asp>>. Acesso em 24/04/2012.

e governo do Sistema de Integração Centro-Americana e o Brasil” que foi estabelecido em setembro de 2005. Os assuntos tratados versaram sobre questões relativas à mistura do etanol à gasolina, sobre a logística de transporte e armazenamento de etanol e de certificação de motores com tecnologia *flexfuel*, além de ter ressaltado as oportunidades de cooperação bilateral nessa área e as importantes contribuições dos biocombustíveis no âmbito econômico, social e ambiental.

Posteriormente, entre maio e junho de 2006, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Agência de Promoção de Exportações (APEX-Brasil) organizaram missão de empresários brasileiros ao Panamá, Costa Rica, Guatemala e El Salvador, na qual identificaram oportunidades de negócios na área de linhas de transmissão elétrica e energias renováveis, com foco no etanol, biodiesel, energia solar e pequenas usinas hidrelétricas³¹⁷.

No caso específico da **Jamaica**, o levantamento realizado pelo Departamento de Energia do Itamaraty ressaltou a cooperação no setor de açúcar e etanol iniciada em novembro de 2004 por meio de missão de “diagnóstico” enviada pelo Brasil ao país, para avaliação do setor sucroalcooleiro, cuja finalidade era o estabelecimento de assistência técnica ao governo jamaicano para a modernização dos métodos de produção de cana-de-açúcar para produção de etanol.

Em 2005, o Brasil enviou missão ao país para auxiliar na preparação de estudos e análises sobre questões econômicas vinculadas à utilização de etanol como combustível, além de um projeto de lei que se destinava a regulamentar a introdução do etanol na matriz energética da Jamaica. Em agosto desse ano o Ministro das Relações Exteriores da Jamaica, Keith Desmond, visitou o Brasil com o objetivo de estabelecer diálogo sobre vários temas de interesse de ambos os países, com especial atenção para o setor dos biocombustíveis, que resultou na assinatura de Memorando de Entendimento sobre agricultura tropical, açúcar e etanol. Meses depois o Ministro da Agricultura da Jamaica, Roger Clarke, visitou o país com a finalidade de estreitar os diálogos com a Embrapa em áreas de fruticultura, hortaliças, biotecnologia e recursos energéticos, cujo resultado foi a assinatura de Memorando de Entendimento para cooperação e intercâmbio de profissionais técnicos. Em novembro de 2005 o Brasil respondeu a solicitação da Associação Jamaicana de Tecnólogos de Açúcar, que buscou, junto a ABC, pessoa

³¹⁷ Memorando – DE/10/ENER, de 23 de agosto de 2006.

capacitada para realizar conferência sobre a transição da indústria brasileira de açúcar para os modernos complexos industriais para produção do etanol combustível³¹⁸.

Em janeiro, março e abril de 2006 o Brasil realizou missões técnicas para o desenvolvimento de ações de cooperação bilateral e levantamento de possíveis áreas de cooperação que envolvesse o etanol combustível. O assunto também foi discutido em ocasião da visita da Primeira-Ministra Portia Simpson-Miller ao Brasil para a participação no II CIAD (Conferência Internacional de Intelectuais da África e da Diáspora), entre os dias 11 e 13 de julho, quando se encontrou com o Presidente Lula. Além disso, a Primeira-Ministra observou de forma positiva os diálogos já avançados entre a Petrobrás e o Ministério de Energia da Jamaica sobre a atuação da empresa brasileira na exploração de plataforma continental de petróleo³¹⁹.

Interessante ressaltar a presença da iniciativa privada brasileira em ações voltadas para o setor energético jamaicano. Em telegrama enviado pela embaixada brasileira em Kingston ao Departamento de Energia/DRN do Itamaraty, em novembro de 2006, foram relatados os assuntos abordados em virtude da visita do Diretor Executivo da *Energen Development* e da *Gibson Energy*, Steven Hawkes, sobre os planos de seu Grupo para a realização de investimentos em planta industrial para produção de 60 milhões de galões de etanol por ano, oportunidade em que revelou o interesse na importação de etanol brasileiro com vistas à exportação para o mercado norte-americano, além da compra de equipamentos da empresa brasileira Dedini³²⁰.

Com os países que compõem a **Comunidade do Caribe** - CARICOM, o Brasil realizou missão em outubro de 2005 com representantes da Embrapa, do Ministério da Saúde e da Secretaria Nacional de Defesa Civil, para visitar a Comunidade das Bahamas, São Cristóvão e Névis, Antígua e Barbuda, Dominica, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago. Como resultado, foram observadas as oportunidades de cooperação para o desenvolvimento do setor de etanol nos países da região, com a proposta de Acordos de Cooperação Técnica³²¹.

No ano seguinte foi realizada reunião dos Chanceleres do Conselho de Relações Exteriores do CARICOM em Granada. Entre os vários temas abordados, o

³¹⁸ Memorando – DE/10/ENER, de 23 de agosto de 2006.

³¹⁹ *Idem*.

³²⁰ Telegrama – MG 00518 de 28/09/2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006 da DRN.

³²¹ Memorando – DE/10/ENER, de 23 de agosto de 2006.

Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, destacou a necessidade de que houvesse intensificação das relações econômicas do Brasil com os países da região, quando indicou o setor de biocombustíveis como canal mais promissor³²².

Com relação a **El Salvador**, destacou-se no período a assinatura de Protocolo de Intenções para cooperação no setor de biocombustíveis em setembro de 2005 e a visita de técnicos da Embrapa ao país para desenvolvimento de projetos de produção de mamona como matéria-prima para biodiesel. Nas relações bilaterais do Brasil com a **República Dominicana**, ressalta-se a solicitação para a realização de seminário sobre o etanol em São Domingos, com vistas aos aspectos de pesquisa, produção e comercialização do produto, além da assinatura de Protocolo de Intenções para cooperação nesse setor.

No caso do **Haiti** foi enviado, em setembro de 2005, um professor da Universidade Estadual Paulista/Unesp para realização de análise técnica sobre as possibilidades de implantação de usina piloto para produção de etanol a partir da cana-de-açúcar. Em outubro do mesmo ano, o Presidente da Câmara de Comércio, Indústria e Profissões do Norte, Raoul Auguste, retribuiu a visita com o objetivo de conhecer as regiões do Brasil que concentram a produção de cana-de-açúcar e usinas e açúcar e álcool. Em maio de 2006 o Haiti também assinou um Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Tecnologias de Produção e Uso de Etanol Combustível³²³.

Sobre a **Costa Rica**, o Embaixador Francisco S. Alvin Neto chamou atenção para a implementação, em fevereiro de 2006, de um projeto piloto para mistura de etanol à gasolina em proporção de 5% (E5). A primeira etapa da iniciativa foi realizada na região de *Guanacaste*, no Pacífico Norte. Posteriormente, o projeto foi estendido para as províncias próximas ao Pacífico Central³²⁴.

Ainda nesse contexto, a diplomacia brasileira observou de forma atenta a publicação de decreto que determinou a criação de uma Comissão Nacional de Biocombustíveis, responsável pela sistematização dos esforços e deliberação sobre a produção, distribuição, comercialização, padronização técnica e estabelecimento de arcabouço legal. Logo em seguida, a Comissão apresentou o Plano Nacional de Biocombustíveis. Com expectativas concentradas no etanol, como opção viável para

³²² Memorando – DE/10/ENER, de 23 de agosto de 2006.

³²³ *Idem*.

³²⁴ Telegrama – MG – 00513, de 13 de outubro de 2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006 da DRN.

diversificação e redução da dependência do país ao petróleo importado, o Plano assumiu a meta de adicionar de 5% a 7% de etanol à gasolina consumida em todo o território costarrriquenho com prazo até 2008. O biodiesel também seria observado como alternativa e posteriormente incorporado de forma gradativa à matriz energética do país³²⁵.

Por fim, o Embaixador ressaltou que a Costa Rica, naquele momento, supria a demanda interna de etanol com a importação do combustível brasileiro por meio da Nicarágua, responsável pela hidratação do álcool anidro vindo do Brasil. Todavia, os costarrriquenhos possuíam grande potencial agrícola para a produção da cana-de-açúcar e posterior transformação em biocombustível, o que iria garantir o desenvolvimento de um mercado interno capaz de, no futuro, suprir a previsão de demanda de 60 milhões de litros de etanol por ano, calculados com base na mistura de 7% de etanol à gasolina utilizada em todo o país³²⁶.

Ressalta-se que anteriormente, em junho de 2006, a *Refinadora Costarricense de Petróleo* - RECOPE havia demonstrado interesse e solicitado informações sobre empresas brasileiras para a importação de veículos que utilizavam tecnologia *flexfuel*, com a finalidade de acelerar a incorporação do etanol à matriz energética costarrriquenha³²⁷. Todavia, o Diretor de Planejamento e Projetos da RECOPE, Carlos Valverde, salientou que a estatal já havia demonstrado anteriormente o interesse na importação dos veículos brasileiros, mas o diálogo não tinha avançado em virtude das dificuldades encontradas pelos empresários do país, que representavam agências de importação de veículos de grandes multinacionais, relativas à falta de condições de se responsabilizarem pela prestação de assistência técnica pós-venda aos veículos com motores *flexfuel*, sobretudo em virtude da falta de conhecimento técnicos e capacitação de recursos humanos para assistir tais veículos. Essas preocupações pelos obstáculos encontrados na incorporação do etanol no país já haviam sido apresentadas ao Ministro Luís Fernando Furlan, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, quando chefiou missão empresarial realizada à Costa Rica. Assim, Valverde solicitou esforços por parte dos representantes brasileiros para que fossem estruturadas ações que viabilizassem a

³²⁵ Telegrama – MG – 00513, de 13 de outubro de 2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006 da DRN.

³²⁶ *Idem*.

³²⁷ Telegrama – MG 00233 de 08/08/2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006.

prestação de assistência técnica pós-venda aos motores *flexfuel* pelas importadoras costarriquenhas³²⁸.

No que tange as relações bilaterais entre Brasil e **Cuba**, um interessante telegrama foi enviado pelo Embaixador Tilden Santiago, de Havana, ao Departamento de Energia do Itamaraty com o relato de visita de cortesia do Ministro Marcel Biato ao Diretor de Relações Internacionais do Comitê Central do Partido Comunista de Cuba, Fernando Ramirez de Estenoz. Este, avaliou Santiago, era considerado como um dos principais articuladores do que seria um “novo” pensamento revolucionário em Cuba e que, embora manifestasse certa rigidez retórica, demonstravam compreensão à necessidade ajustar as relações cubanas com o meio internacional de forma a dar contornos mais pragmáticos às ações e interesses do país no mundo³²⁹.

Estenoz ainda ressaltou o interesse cubano sobre os planos da PETROBRÁS para exploração de petróleo nas áreas reservadas para a empresa brasileira no litoral do país. Ainda indagou sobre o programa brasileiro de etanol e sobre questões vinculadas a geração de energia elétrica, onde a principal preocupação do governo cubano era a redução do desperdício de energia nas etapas de geração e transmissão, temas que estariam presentes na pauta da VI Reunião do Grupo de Trabalho de Cooperação Técnica Bilateral³³⁰.

Em novembro de 2006, o Embaixador Tilden Santiago voltou a enviar telegrama ao Departamento de Energia, cujo conteúdo apresentava as intenções do governo cubano para realizar modernização do setor de indústrias sucroenergéticas. Para tanto, o Diretor-Comercial da empresa estatal cubana *Empresa Importadora para la Agricultura Azucarera* – AZUIMPORT – Eduardo H. Navarro, procurou a embaixada brasileira em Havana e informou sobre a necessidade de compra de equipamentos para modernização da indústria sucro-alcooleira de Cuba, quando salientou que gostaria de contar com o apoio e *know-how* brasileiros. Ressaltou que o governo já havia conseguido o financiamento para a realização dos investimentos necessários por meio de consórcio com bancos da Europa, gerido pelo *DZ Bank* alemão³³¹.

³²⁸ Telegrama – MG 00314 de 21/06/2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006.

³²⁹ Telegrama – MG 00572 de 11/10/2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006.

³³⁰ *Idem*.

³³¹ Telegrama – MG 00651 de 13 de novembro de 2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006.

A iniciativa do governo cubano tinha como principal foco a revitalização e reversão da crise que atingiu o setor sucroenergético no país, considerado uns dos mais importantes e que poderia ainda desempenhar relevante papel para o desenvolvimento econômico e social da ilha. A produção buscava atender as necessidades internas, desenvolver produtos derivados o açúcar e aproveitar a política da União Europeia de introduzir biocombustíveis em sua matriz energética, para produção de etanol e posterior exportação para o continente³³².

Navarro reforçou a ideia sobre a vontade cubana de estabelecer cooperação com o Brasil. Para tanto, comunicou que seu país havia logrado em desvincular a liberação do empréstimo junto ao consórcio europeu à exigência de compra de equipamentos de origem alemã ou de outro país da União Europeia, quando creditou a ação ao empenho pessoal do Ministro do Açúcar, Ulises Rosales del Toro, que acreditava na experiência brasileira no setor e no melhor custo-benefício dos materiais e acesso a tecnologias que eram oferecidos pelo brasileiros. Além disso, haveria confiança e boa relação estabelecida em negócios anteriores entre o ministério comandado por del Toro e empresas brasileiras com destaque para a Dedini-Codistil, Grupo Alpina, GEA do Brasil e Grupo Invil³³³.

Em novembro de 2006 foi enviada missão comercial para o estabelecimento de contatos com empresas brasileiras para compra de equipamentos que possibilitariam a modernização do setor sucroenergético cubano. Posteriormente, outra missão seria enviada ao Brasil para tratar de questões técnicas e financeiras sobre a compra de equipamentos, além de terem avaliado as possibilidades de aquisição de novas usinas. Todavia, os representantes cubanos estavam cientes da dificuldade que teriam para obter financiamentos das empresas brasileiras por dois principais motivos: aquecimento do mercado brasileiro de tecnologias para produção de etanol e a dificuldades por parte do governo cubano para apresentarem garantias para o financiamento³³⁴.

A partir desse contexto buscaram inserir a Petrobras e a COIMEX como possíveis sócios para a realização das operações de financiamento para compra de equipamentos, tendo em vista a possibilidade de obterem garantias com a exportação do etanol que viria

³³² Telegrama – MG 00651 de 13 de novembro de 2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006.

³³³ *Idem.*

³³⁴ Telegrama – MG 00681 de 28 de novembro de 2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006.

a ser produzido no país. Outra questão apontada pelo representante de Cuba seria a realização de nova missão ao Brasil, marcada para janeiro do ano seguinte, para estabelecer diálogos com a Petrobras no que dizia respeito aos interesses e expectativas de estabelecimento de cooperação com a estatal brasileira para troca de conhecimentos técnicos e experiência em relação à infraestrutura e logística de transportes, armazenamento e mistura do etanol, questões vinculadas ao pioneirismo brasileiro no setor e que seria de máxima importância para a implantação do combustível na matriz energética cubana³³⁵.

Por fim, é interessante ressaltar que o Brasil utilizou um instrumento comum para estabelecer canais de diálogo e cooperação, no âmbito bilateral, com praticamente todos os países da América Central e Caribe. O documento “Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso do Etanol Combustível” foi elaborado para possibilitar a criação de iniciativas que visassem atender às demandas da região para redução da dependência excessiva das importações de petróleo e da pouca diversificação de fontes das matrizes energéticas dos países da região.

Com pequenas adequações para refletir as especificidades de cada país, o Brasil buscou elaborar um texto comum para criar oportunidades de cooperação em ocasião de visita que o Presidente Lula realizou à região em setembro de 2005. O conteúdo comum aborda a necessidade de cumprir os compromissos assumidos pelos países com a assinatura do Protocolo de Kyoto na Convenção-Marco das Nações Unidas sobre Mudança Climática, com a redução de gases do efeito estufa para que haja possibilidade futura de um desenvolvimento sustentável que respeite o meio ambiente. Além disso, ressalta o *know-how* brasileiro com a construção exitosa de um programa para produção e uso de etanol combustível ao longo das décadas, que estaria contribuindo de forma significativa para a redução das emissões domésticas e globais de gases que intensificam o aquecimento global. Com base nesses princípios, os países iriam assumir o compromisso de cooperar mutuamente para o desenvolvimento de técnicas para produção e uso de biocombustíveis, sendo permitidas parcerias entre os setores público e privado, organismos internacionais e organizações não-governamentais para desenvolvimento de projetos na área de energias renováveis com foco no etanol. O protocolo ainda previa a realização de reuniões para desenvolvimento e concretização das ações propostas, além

³³⁵ Telegrama – MG 00681 de 28 de novembro de 2006. Documento encontra-se na pasta América Central 2006.

dos órgãos responsáveis pela coordenação e execução das ações acordadas entre os dois países³³⁶.

4.3 AMÉRICA DO NORTE

Com a América do Norte o Brasil procurou avançar nas relações bilaterais de forma concentrada sobre um dos mais tradicionais parceiros do país, os Estados Unidos. Não por acaso, ambos os países possuem interesses convergentes na área de eficiência energética, energias não-renováveis e renováveis, destacando-se os esforços para a criação de um mercado internacional estável e livre de barreiras tarifárias e não-tarifárias para os biocombustíveis. No entanto, esses objetivos comuns não afastam os pontos divergentes entre os dois maiores produtores mundiais de etanol combustível. Nesse sentido, a pressão exercida por grupos de interesse nos Estados Unidos, sobretudo pelos produtores de milho, que mantêm a competitividade na produção de etanol por meio dos subsídios concedidos pelo governo norte-americano, tornou-se um tema bastante presente na imprensa doméstica brasileira e motivo de críticas em encontros multilaterais para definição de temas comerciais e econômicos, como no caso da Rodada Doha.

Com o avanço dos diálogos, os países estabeleceram instrumentos jurídicos para definição do escopo da cooperação. Nesse caso, em 14 de outubro de 1997, Brasil e Estados Unidos assinaram o Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia de 1984 para a Cooperação na Área de Tecnologia Energética³³⁷. Tal ajuste tinha como objetivo a definição de uma estrutura para a realização de cooperação com foco no desenvolvimento de tecnologias mais eficientes para a utilização do carvão, energias renováveis e redução de impactos ambientais causados por combustíveis fósseis, além de temas vinculados a regulamentação de setores energéticos (produção, armazenamento, distribuição e comércio de biocombustíveis). Para tanto, os países acordaram em estabelecer intercâmbio de informações sobre atividades tecnológicas e científicas acerca do tema; intercâmbio de recursos humanos (cientistas, engenheiros e

³³⁶ Disponível no site do Ministério das Relações Exteriores, na divisão de atos bilaterais. < http://daimre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_156/at_download/arquivo >. Acesso em 30/04/2012.

³³⁷ Ajuste Complementar entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América para Cooperação na Área de Tecnologia Energética. 14 de outubro de 1997. Disponível em:< http://daimre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_84_2011-09-01-14-10-15/at_download/arquivo>. Acesso em 15/05/2012.

outros especialistas); realização de missões técnicas entre os países; promoção de seminários, workshops e reuniões; e a elaboração de estudos e projetos conjuntos, entre outras formas de cooperação que poderiam ser acordadas por ambas as partes.

Em 30 de junho de 2003, Brasil e Estados Unidos, por meio do Ministério de Minas e Energia e pelo Departamento de Energia, assinaram o Memorando de Entendimento para o estabelecimento do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação na área de Energia. De maneira mais detalhada, o mecanismo criado, em nível ministerial, observou os interesses comuns e procurou estabelecer ações coordenadas e planejamento político em relação ao comércio, investimentos e desenvolvimento de tecnologias energéticas entre Brasil e Estados Unidos. A previsão inicial estabeleceu encontros anuais com a realização de reuniões alternadas entre Brasília e Washington³³⁸.

Em 9 de março de 2007 foi assinando o Memorando de Entendimento para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis. Por meio desse instrumento, Brasil e Estados Unidos resolveram criar um Grupo de Trabalho para viabilizar o estabelecimento de diretrizes para cooperação em matéria energética com terceiros países, por meio de estudos de viabilidade e assistência técnica que possibilitassem e incentivassem a produção de biocombustíveis, principalmente em países da América Central e Caribe. Também assumiram o compromisso de criar estratégias de âmbito global para expandir o mercado de biocombustíveis por meio da uniformização de normas técnicas de produção e utilização de biocombustíveis, com base no trabalho realizado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade do Brasil (INMETRO) e pelo Instituto Norteamericano de Padrões e Tecnologia (NIST). Nesse caso, os países iriam utilizar o Fórum Internacional de Biocombustíveis para criar mecanismos mais amplos de cooperação internacional³³⁹.

Posteriormente, em 3 de março de 2010, ambos os governos estabeleceram importante mecanismo de cooperação trilateral. O Memorando de Entendimento entre Brasil e Estados Unidos sobre a Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países retoma o diálogo e as ações estabelecidas na área de biocombustíveis

³³⁸ Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Departamento de Energia dos Estados Unidos da América para o Estabelecimento de Mecanismo de Consultas sobre Cooperação na Área de Energia, 20 de junho de 2003. Disponível em: < http://daimre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_34/at_download/arquivo >. Acesso em 15/05/2012.

³³⁹ Balanço de Política Externa do Brasil (2003/2010). Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010> >. Acesso em 22/04/2012

para ampliar os resultados obtidos com os países da América Central e Caribe, para outros parceiros identificados em acordo mútuo, principalmente com iniciativas direcionadas para países do continente africano³⁴⁰. Na mesma ocasião, foi assinado memorando de entendimento entre os países sobre o tema de cooperação em mudanças climáticas que também previu ações voltadas para o desenvolvimento de tecnologias e a promoção de recursos energéticos renováveis como forma de redução das emissões de gases poluentes pela utilização de combustíveis fósseis³⁴¹.

Em relação à matriz energética norte-americana é possível observar a dependência do país sobre os recursos energéticos não-renováveis, sendo que o país era o maior consumidor e importador de petróleo do mundo. De acordo com dados da *International Energy Agency*, em 2009, a demanda doméstica dos Estados Unidos para o petróleo correspondia a 37,1% de toda energia consumida no âmbito doméstico. Em seguida, o gás natural representou 24,7% do consumo no mesmo período, sendo acompanhado pelo carvão em valor de 22,5%. Para os recursos renováveis, a energia nuclear representou aproximadamente 10%, enquanto os biocombustíveis e resíduos de biomassa corresponderam por apenas 3,9%, seguido de energia hidráulica com 1,1% e energia solar, eólica e geotérmica com 0,8%. Por fim, ressalta-se que os Estados Unidos, para atender à demanda doméstica de energia, precisaram se consolidar como grande produtor de recursos energéticos, inclusive de petróleo, e também como um dos maiores importadores de hidrocarbonetos do mundo³⁴².

Nesse sentido, o tema energético é tratado como questão de segurança nacional. O país demonstrou preocupação em virtude da pouca diversificação da matriz energética, concentrada em fontes não renováveis de energia e pela necessidade e dependência de sua economia sobre a importação de grandes quantidades de petróleo e gás natural (sobretudo de regiões e países considerados instáveis por situações de conflito e hostis aos interesses norte-americanos) para suprir a demanda interna.

³⁴⁰ Acesso em 15/05/2012. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/memorando-de-entendimento-para-a-implementacao-de-atividades-de-cooperacao-tecnica-em-terceiros-paises-no-ambito-do-trabalho-decente-assinado-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-2013-brasilia-19-de> >.

³⁴¹ Memorando de Entendimento entre o Governo da Republica Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Mudança do Clima. Acessado em 15/05/2012. Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/memorando-de-entendimento-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-sobre-cooperacao-em-mudanca-do-clima/at_download/arquivo >.

³⁴² *International Energy Agency Statistics*, 2009. Disponível em: < http://www.iea.org/stats/pdf_graphs/USTPESPI.pdf >. Acesso em 08/05/2012.

America's energy challenges require continued action. For the sake of our economic and national security, we must reduce our dependence on foreign sources of energy – including on the natural gas that is a source of electricity for many American homes and the crude oil that supplies gasoline for our cars³⁴³.

O plano previa ações para estimular o desenvolvimento e utilização de fontes alternativas de energia. Nesse caso, seriam estabelecidas políticas para reduzir a utilização de petróleo no setor de transportes norte-americano pela promoção de medidas para aumentar a eficiência energética da gasolina e diesel e incrementar a produção nacional de biocombustíveis, principalmente no desenvolvimento de tecnologias para biocombustíveis de 2º geração, como no caso do etanol produzido a partir da celulose. Além disso, o governo iria investir no desenvolvimento de células combustíveis a partir do uso de hidrogênio para utilização segura e em escala comercial. Outro foco seria a redução da utilização do gás natural para produção de eletricidade por meio de estímulo a utilização de “carvão limpo”, energia nuclear e recursos renováveis como energia solar e eólica³⁴⁴.

Nesse sentido, na ocasião de Conferência Nacional sobre Energias Renováveis (*Advancing Renewable Energy: An American Rural Renaissance*), realizada no estado norte-americano do *Missouri*, na cidade de *St. Louis*, em outubro de 2006, o Presidente George W. Bush comentou sobre os esforços de seu governo para a redução da dependência de seu país em relação ao petróleo, sobretudo por meio da promoção de veículos híbridos, do etanol, biodiesel e de tecnologia para células de hidrogênio, ou seja, o governo buscaria a inovação tecnológica na área de recursos energéticos renováveis para reduzir a dependência ao petróleo importado. Vários incentivos governamentais (subsídios, créditos, tarifas de importação de etanol, etc) seriam disponibilizados para os investidores do país, com especial atenção para o etanol, que possuía grande capacidade de gerar novo fôlego para a economia agrícola norte-americana³⁴⁵.

Nas palavras de Cláudia Vieira Santos, Chefe da Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do MRE:

³⁴³ National Economic Council. Advantage Energy Initiative, 2006. p.1

³⁴⁴ *Idem, ibidem.*

³⁴⁵ Telegrama – MG 00522 de 17/10/2006. Documento disponível na pasta Estados Unidos 2006 da DRN.

Tanto o pronunciamento de Bush como o anúncio da liberação de recursos para pesquisas em biocombustíveis feito pelo USDA e DoE reafirmam o compromisso do atual governo em fazer avançar a política energética do país na direção de uma menor dependência externa. Essa transição se daria, no curto prazo, prioritariamente pela promoção de fontes renováveis de energia, como os biocombustíveis. A estratégia da Casa Branca, nesse caso, tenderia a priorizar os produtos “*home made*” (etanol do milho e biodiesel da soja). Consideradas as dimensões do mercado norte-americano, no entanto, é de se esperar que os Estados Unidos também favoreçam iniciativas no plano internacional, como a formação do Fórum de Biocombustíveis proposta pelo Brasil, no sentido de promover a produção de biocombustíveis em escala mundial³⁴⁶.

Em telegrama enviado pela embaixada brasileira em Washington para o Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em julho de 2006, foi apresentada informações sobre a relação entre os dois países no que tange o tema do etanol³⁴⁷. Nele, são apresentados dados que apontam os Estados Unidos como segundo maior produtor mundial de etanol, atrás apenas do Brasil no respectivo período, sobretudo pelo cultivo do milho concentrado na região do *Midwest*, matéria-prima utilizada pelos Estados Unidos para a produção do etanol combustível. Mas, mesmo sendo um dos maiores produtores mundiais de etanol, os Estados Unidos precisam ainda importar quantidade significativa do produto para atender a demanda doméstica. Nesse caso, o Brasil era o maior exportador de etanol para o mercado norte-americano, todavia, esse fato se tornou bastante sensível nas relações bilaterais entre os países em virtude das barreiras tarifárias impostas ao produto brasileiro, que possui na cana-de-açúcar uma matéria-prima mais eficiente, no que tange a produção energética e com maior capacidade de competir pelo menor preço em relação ao etanol produzido nos Estados Unidos³⁴⁸.

Mesmo com uma produção maior e mais eficiente, o Brasil encontrou naquele momento grandes dificuldades para exportar etanol para o mercado norte-americano.

³⁴⁶ Telegrama – MG 00522 de 17/10/2006. Documento disponível na pasta Estados Unidos 2006 da DRN, página 6.

³⁴⁷ Telegrama – MG 01629 de 12 de julho de 2006. Documento disponível na pasta Estados Unidos 2006 da DRN.

³⁴⁸ Estudos realizados no Brasil e no exterior apontam que a cana-de-açúcar tem capacidade de produzir 8 unidades de energia para cada unidade de energia utilizada em sua transformação em etanol. No caso do milho essa relação é reduzida para apenas 3 unidade de energia para cada unidade de energia empregada na transformação em etanol. Como referência por ser observado o seguinte estudo: Salla, D. A.; Furlaneto, F. P. B.; Cabello, C.; Kanthack, R. A. D. *Análise energética das operações de cultivo da mandioca no Médio Paranapanema, Estado de São Paulo* (Manihot esculenta Crantz). Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental. V.14, n°4, p. 444-448, Campina Grande, Paraíba, 2010.

Além de uma tarifa *ad valorem* de 2,5%, o produto brasileiro enfrentava uma tarifa específica que equivalia a 14,26 centavos de dólar por litro de etanol exportado, enquanto o etanol nacional possuía isenção federal. Essa condição ao produto brasileiro foi estabelecida pelo *The Agricultural Adjustment Act* que iria vigorar até outubro de 2007. Soma-se a essa questão o fato de Israel e países do Caribe possuírem acordos preferenciais e terem acesso facilitado ao mercado norte-americano para o etanol. Como resultado desse contexto, as exportações de etanol brasileiro para os Estados Unidos apresentavam queda entre os anos de 2004 e 2005, embora o Brasil ainda fosse o maior exportador do produto para o país. Por outro lado, as exportações de etanol para os Estados Unidos oriundas da Costa Rica e Jamaica observavam um significativo aumento no período, com dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior indicando 16% e 500% respectivamente. Nesse caso específico, o telegrama apresenta a hipótese de que grande parte do etanol exportado por esses países aos Estados Unidos era, na verdade, etanol brasileiro importado para desidratação e posterior reexportação pela Costa Rica e El Salvador³⁴⁹.

É relevante ressaltar a importância que o etanol passou a representar para os Estados Unidos em termos de segurança energética. Nesse caso, um *Position Paper* foi apresentado à *International Energy Agency*, em abril de 2006, versando sobre questões da política norte-americana de segurança energética³⁵⁰. No documento foi ressaltada a preocupação norte-americana em relação à dependência do país sobre importações de petróleo de regiões instáveis em termos políticos e sociais, principalmente pelo fato de os Estados Unidos importarem 66% do petróleo consumido no país naquele momento. A falta de diversificação da matriz energética estava retratada no papel que a gasolina representava no setor de transportes norte-americano, correspondendo a 98% do total consumido no mercado doméstico de combustíveis em 2004.

Nesse sentido, o documento ressaltou a importância do estabelecimento de uma parceria estratégica com o Brasil para o fortalecimento da presença do etanol como alternativa viável ao mercado de combustíveis norte-americanos. O país tinha a expectativa de contar com a experiência brasileira adquirida ao longo das décadas para o

³⁴⁹ Telegrama – MG 01629 de 12 de julho de 2006. Documento disponível na pasta Estados Unidos 2006 da DRN.

³⁵⁰ American Energy Security through Diversification: a hemispheric wide approach to ethanol, April 11, 2006. Disponível na pasta Estados Unidos 2006 da DRN.

desenvolvimento de uma matriz energética mais diversificada e com participação significativamente elevada de utilização de fontes renováveis de energia³⁵¹.

Em julho de 2006, o Embaixador Roberto Abdenur, sediado em Washington, encaminhou para o Departamento de Energia um telegrama informando sobre o conteúdo de artigo do Presidente Lula que seria publicado no *The Wall Street Journal*. Com o título “*Ethanol: an opportunity for a Brazil-U.S. Partnership*” ficou evidenciado o empenho pessoal do Presidente para o desenvolvimento de canais de cooperação mais eficientes na área de energia com os Estados Unidos³⁵².

No artigo, o presidente brasileiro ressaltou o pioneirismo e a experiência acumulada pelo Brasil na área de biocombustíveis, com destaque para o etanol, além de observar os benefícios ambientais proporcionados pela utilização em larga escala do combustível e por integrar uma boa estratégia de diversificação de fontes energéticas, principalmente em contexto internacional de elevação dos preços do petróleo e instabilidades políticas e sociais nas principais áreas produtoras.

Também reforçou a necessidade de cooperação entre Brasil e Estados Unidos para a criação de um mercado internacional para o etanol, ou seja, transformar o produto em commodity negociável no mercado internacional, o que poderia gerar benefício para ambos os países, sobretudo pela diversificação de exportadores e consumidores. Além disso, o artigo chamou atenção para tema da tarifa secundária (0,54 centavos de dólar por galão de etanol importado), aplicada às importações de etanol brasileiro pelos Estados Unidos, ressaltando a necessidade de retirá-la, de forma a preservar o princípio do livre mercado entre os países. Nesse caso, a posição brasileira parecia ser bem recebida pelo Governador do Estado da Flórida Jeb Bush e por seu irmão, o Presidente George W. Bush, que ainda orientavam para a realização de esforços bilaterais no sentido de se criarem padrões técnicos definidos e harmonizados para produção, armazenamento, distribuição e comercialização de biocombustíveis, com foco especial para o etanol.

Em julho de 2006, o Ministro de Minas e Energia, Silas Rondeau visitou os Estados Unidos para reunião de Grupo de Trabalho sobre Energia, que havia sido

³⁵¹ LUGAR, G. Richard; ABDENUR, Roberto. EUA e Brasil: começar pela energia. Folha de São Paulo. Caderno Tendências e Debates, 07/05/2006. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0705200608.htm>>.

³⁵² SILVA, Luis Inácio Lula da. Fuel for Thought, *The Wall Street Journal*, 14 July 2006.

estabelecido em 2003 pelos presidentes dos respectivos países. No encontro, o ministro pôde estabelecer diálogo com seu homólogo norte-americano, Samuel Bodman, sobre a agenda bilateral para o setor energético. Entre os temas tratados, vale destacar a sugestão pelo lado brasileiro para cooperação no desenvolvimento de produção e consumo de biocombustíveis em terceiros países, com foco especial para América Central e África, que poderia viabilizar a ampliação das opções de fornecedores e consumidores rumo a um mercado global para o etanol, mais diversificado e estável.

Outra iniciativa interessante salientada pelo Ministro Rondeau foi a sugestão, pelo lado brasileiro, para criação de um foro internacional sobre biocombustíveis com a participação dos principais produtores, consumidores e mercados em potencial, ambiente propício para o estabelecimento de diálogo amplo sobre a necessidade de aumentar a utilização mundial de fontes renováveis de energia, além de auxiliar na transformação dos biocombustíveis, principalmente o etanol, em commodity internacional. Por fim, abordaram o tema sobre a cooperação bilateral para o desenvolvimento de novas tecnologias de biocombustíveis, como os de segunda geração que produzem etanol a partir de celulose e a questão referente ao desenvolvimento e solicitação de patente do H-Bio pela Petrobrás, um biocombustível desenvolvido a partir da mistura de óleo vegetal e diesel, que possibilitaria a redução da dependência brasileira ao diesel comum e a emissão de poluentes³⁵³.

No sentido de aprofundar a cooperação bilateral entre Brasil e Estados Unidos, em agosto de 2006, Stephen Krasner realizou visita à capital brasileira, como Diretor de Planejamento Político do Departamento de Estado,³⁵⁴ junto a outras autoridades norte-americanas. Krasner, Professor de Relações Internacionais da Universidade de Stanford, também é reconhecido como um dos principais teóricos da área, sobretudo por meio de seus estudos sobre os regimes internacionais³⁵⁵.

A motivação da visita era apresentar ao Brasil a iniciativa norte-americana para criação de uma “Parceria para Governança Democrática” (PDG). O projeto teria como foco, entre outras áreas, a cooperação em biocombustíveis e, principalmente, com o etanol. Para Krasner, a parceria estratégica, como foi considerada as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos pelo Presidente George W. Bush, poderia encontrar

³⁵³ Telegrama – MG 01637 de 13/07/2006. Disponível na pasta América do Norte 2006 da DRN.

³⁵⁴ Realizou a função entre os anos de 2005 e 2007.

³⁵⁵ Telegrama – MG 00962 de 08/08/2006. Disponível na pasta América do Norte 2006 da DRN.

dificuldades diante das questões divergentes entre os atores, mas não ao ponto de limitar ações conjuntas em áreas de interesse compartilhado, caracterizadas por iniciativas e ideias comuns. No encontro foram apontadas quatro possibilidades de cooperação: promoção da democracia, etanol e biocombustíveis, a operação de paz no Haiti e a participação do Brasil na questão que envolvia o Líbano³⁵⁶.

Seguindo a evolução dos diálogos bilaterais entre ambos os países, interessante telegrama foi enviado da embaixada brasileira em Washington para Eduardo P. de Carvalho, Presidente da União da Indústria de Cana-de-açúcar/UNICA em setembro de 2006, sendo emitidas cópias para diversos departamentos no MRE. O documento, que revela um canal de diálogo estabelecido entre governo e iniciativa privada no setor de biocombustíveis, tinha como objetivo apresentar à UNICA algumas considerações sobre projetos de lei que estavam em tramitação no congresso norte-americano para possível redução das barreiras tarifárias sobre as importações de etanol brasileiro. A embaixada informou que até aquele momento parecia não haver apoio suficiente no Congresso para que propostas de eliminação ou redução de tarifas de importação sobre o etanol fossem aprovadas (chamada tarifa secundária - US\$ 0,54 por galão de etanol). Ciente da importância do tema para a indústria brasileira, a embaixada assumiu o compromisso de manter o acompanhamento das informações relativas ao marco jurídico nos Estados Unidos para o etanol e o diálogo com os representantes dos setores brasileiros interessados³⁵⁷.

No mesmo mês, o Embaixador Roberto Abdenur comunicou a DRN sobre artigo publicado no *The New York Times*, assinado por Thomas Friedman, sobre o tema das taxas impostas pelos Estados Unidos ao etanol brasileiro. Com o título “*Dumb as we wanna be*” o texto foi escrito após visita do autor ao Brasil para conhecer áreas destinadas a cultura da cana-de-açúcar para produção de etanol. Chama atenção a primeira constatação do autor, sobre a tarifa de importação que os Estados Unidos impuseram ao etanol brasileiro com o claro objetivo de dificultar a entrada do produto no país. Friedman atribui o fato à pressão exercida pelos agricultores do *Midwest* americano para proteger a produção da indústria norte-americana de etanol (derivado do milho) da competição com o produto elaborado a partir da cana-de-açúcar pela indústria brasileira. Nesse caso, Friedman salientou a contradição sobre a diferença de capacidade energética entre o

³⁵⁶ Telegrama – MG 00962 de 08/08/2006. Disponível na pasta América do Norte 2006 da DRN.

³⁵⁷ Telegrama – MG 03258 de 21/09/2006. Documento encontra-se na pasta América do Norte 2006 da DRN.

etanol produzido a partir da cana-de-açúcar e o produzido a partir do milho (sendo que o primeiro renderia até oito unidades de energia para cada unidade gasta em sua produção, enquanto o segundo corresponderia a apenas 1,3 unidades para cada uma gasta) e a colocação de pesadas taxas ao etanol brasileiro³⁵⁸.

We tax imported sugar ethanol, which could finance our poor friends, but we don't tax imported crude oil, which definitely finances our rich enemies. We'd rather power anti-Americans with our energy purchases than promote antipoverty³⁵⁹.

O artigo pode ser observado como parte da estratégia do setor de biocombustíveis brasileiro para exercer, de alguma forma, pressão sobre o Congresso dos Estados Unidos por meio da mídia do próprio país, além de convocar aliados que tinham interesses diversos, mas que corroborassem com a redução ou eliminação das taxas ao etanol brasileiro, como era o caso de atores com foco na área ambiental pela redução das emissões de gases poluentes pelos Estados Unidos; econômica, pela crença no livre comércio entre os países, em virtude da eficiência e menor preço do etanol elaborado a partir da cana-de-açúcar em contraste com o produzido a partir do milho, ou até mesmo pelo desvio de recursos financeiros para compensar a menor eficiência do etanol norte-americano, que poderiam ser alocados em outras áreas da economia do país; e política, no jogo de interesses dos grupos de poder mais influentes no Congresso e pela necessidade de reduzir a dependência do país na utilização do petróleo.

Em 2006 a Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff visitou os Estados Unidos e foi acompanhada pelo Embaixador Roberto Abdenur em sua agenda³⁶⁰. Entre os compromissos de sua programação, a Ministra realizou palestra na manhã do dia 21 de setembro, em Nova York, no painel sobre combustíveis renováveis no *Clinton Global Initiative Annual Meeting*, uma organização não-governamental estabelecida em 2005 pelo Presidente Bill Clinton, cuja missão assumida seria a de inspirar, conectar e fortalecer lideranças na comunidade internacional para desenvolver soluções para os

³⁵⁸ Telegrama – MG 02246 de 21/09/2006. Documento encontra-se na pasta América do Norte 2006 da DRN.

³⁵⁹ FRIEDMAN, Thomas. *Dumb as we wanna be. The New York Times. Opinion*, 20/09/2006. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/2006/09/20/opinion/20friedman.html> >. Acesso em 13/05/2012.

³⁶⁰ Telegrama – MG 01216 de 09 de outubro de 2006. Documento encontra-se na pasta América do Norte 2006 da DRN.

maiores desafios que pressionam o mundo contemporâneo³⁶¹. Os principais tópicos abordados pela Ministra foram:

- Êxitos do programa brasileiro de etanol, com aumento da produtividade e desenvolvimento de tecnologias para os motores flexfuel;
- Desenvolvimento dos programas de biodiesel e de pesquisas para o H-Bio;
- Capacidade de ampliação da área cultivada no Brasil, sem agredir o meio-ambiente ou ocupar espaço da produção de alimentos;
- Pesquisas para o desenvolvimento de etanol de segunda geração;
- Importância de transformar o etanol em commodity negociada internacionalmente com base em padrões confiáveis, disponibilidade de financiamento e combate aos mecanismos de subsídios e protecionistas;
- Papel do etanol como fator de transição gradual para futuros modelos energéticos;
- Atuação do etanol no combate à pobreza na América Latina, na África e em partes da Ásia³⁶².

Nesse caso, o papel da Casa Civil sobre o tema dos biocombustíveis, bem como as principais atividades bilaterais realizadas entre Brasil e Estados Unidos, pôde ser observado em relatório elaborado pela Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis³⁶³. Ao órgão do governo ficou estabelecida a responsabilidade de coordenar a criação de uma nova política para as questões internas e externas que envolvessem o etanol brasileiro, com a definição de estratégia que possibilitasse o aproveitamento do *know-how* do país e as vantagens comparativas no setor de biocombustíveis para difundir sua utilização no sistema internacional transformando estes em commodities internacionais.

O documento ainda apresenta algumas ações bilaterais de maior relevância que foram realizadas entre 2006 e 2007 e que deveriam servir como base para que a Casa Civil pudesse estabelecer uma maior coordenação entre as iniciativas que se encontravam dispersas pelos variados atores nacionais do setor de biocombustíveis.

³⁶¹ *Clinton Global Initiative*. Disponível em: < <http://www.clintonglobalinitiative.org/aboutus/default.asp?Section=AboutUs&PageTitle>About%20Us>>. Acesso em 14/05/2012.

³⁶² Telegrama – MG 01216 de 09 de outubro de 2006. Documento encontra-se na pasta América do Norte 2006 da DRN.

³⁶³ Resumo de atividades bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, preparado pela Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do MRE, em 27 de setembro de 2006. Disponível na pasta Estados Unidos 2006.

Missões comerciais – em agosto de 2006, representantes do estado norte-americano da Flórida visitaram a região sucroenergética do estado de São Paulo com vistas a viabilizar parceria entre os dois países para desenvolvimento da produção e do consumo de etanol nos mercados do continente.

Missões de cooperação técnica – em fevereiro de 2006 o Brasil enviou uma missão técnica composta por funcionários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e da Agência Nacional de Petróleo (ANP) para estabelecer diálogos com o Banco Mundial e Departamento de Agricultura norte-americano com foco na consolidação de um mercado mundial para o etanol com base em três pilares: novos fornecedores, harmonização de padrões técnicos e estabilidade de preços no mercado futuro; em julho do mesmo ano foi realizada, nos Estados Unidos, reunião da Comissão Conjunta Brasil-Estados Unidos sobre Cooperação Científica e Tecnológica com foco nos biocombustíveis.

Eventos sobre biocombustíveis – a Câmara de Comércio dos Estados Unidos (*U.S. Chamber*) preparou evento realizado em outubro de 2006 sobre os biocombustíveis, com participação dos setores automobilístico, petrolífero, agrícola, de energias renováveis e alimentício. O objetivo era discutir sobre o papel dos biocombustíveis na matriz energética norte-americana e as oportunidades de cooperação com o Brasil.

Visitas de autoridades governamentais e representantes do setor privado à Washington – O Ministro do MAPA, Roberto Rodrigues, participou de seminário no Banco Mundial (04/2006) onde expôs sobre a capacidade brasileira de transferir sua experiência na área de biocombustíveis para outros países em desenvolvimento; o presidente da UNICA, Eduardo Carvalho, apresentou, em junho de 2006, conteúdo sobre o programa brasileiro de etanol perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado; em junho de 2006 o Diretor Geral do Departamento de Energia do MRE estabeleceu diálogo com várias autoridades de agências do governo norte-americano para discutir sobre a proposta brasileira de criação de um fórum internacional para o etanol e outros biocombustíveis; por fim a realização de ampla missão brasileira da área de ciência e tecnologia aos Estados Unidos, em junho de 2006, para participação da reunião do *U.S.-Brazil Science and Technology Ministerial Joint Committee Meeting (JCM)*, na capital

norte-americana, ocasião que abordaram tema relativo a cooperação na área de biocombustíveis³⁶⁴.

4.4 ÁFRICA

O Balanço de Política Externa do Brasil³⁶⁵ ressalta que o continente africano recuperou um importante espaço na agenda política nacional a partir de 2003, sobretudo no que tange às oportunidades de cooperação no setor de energia. Tal fato pode ser percebido pela presença de investimentos de empresas brasileiras em vários países africanos, como no caso da Petrobrás, Odebrescht e Camargo Correa, entre outras. Além disso, a África foi o terceiro destino mais visitado pelo Presidente Lula em suas viagens, ficando atrás apenas da América do Sul e Europa³⁶⁶. Não por acaso, a região passou a despertar o interesse dos países emergentes, sobretudo a China, sedentos por matérias-primas e novos mercados para atender o dinamismo de suas economias em expansão.

Angola, Sudão e Nigéria foram três dos principais alvos chineses para os massivos investimentos em infraestrutura de portos, estradas, ferrovias e refinarias, sobretudo por serem esses países grandes produtores de petróleo. Todavia, a presença da China pode ser percebida em vários setores e diversos países do continente, inclusive na utilização de mão-de-obra de seus nacionais, evitando transferência de tecnologias e criando vínculos de dependência³⁶⁷.

Nesse caso, o Brasil estabeleceu diálogos com o continente por meio de iniciativas no setor de energias não renováveis, sobretudo petróleo e gás natural, com a Petrobrás e Queiroz Galvão, sendo que a primeira possuía investimentos na Angola, Líbia,

³⁶⁴ Resumo de atividades bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, preparado pela Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do MRE, em 27 de setembro de 2006. Disponível na pasta Estados Unidos 2006.

³⁶⁵ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

³⁶⁶ SCORLESE, Eduardo. Lula completa 470 dias de viagens ao exterior. Folha Online, caderno poder, 04/12/2010. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/poder/840674-lula-completa-470-dias-de-viagens-ao-exterior.shtml>>. Acesso em 04/12/2010.

³⁶⁷ BARBA, Mariana Della. China vai à África e muda o continente. Jornal O Estado de São Paulo, versão online, caderno internacional, 18/12/2007. Disponível em:< <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,china-vai-a-africa-e-muda-o-continente,97886,0.htm>>. Acesso em 03/07/2012.

Namíbia, Nigéria e Tanzânia na área de prospecção de hidrocarbonetos em águas profundas e também na exploração e produção de petróleo e seus derivados³⁶⁸.

Por outro lado, os recursos renováveis ganharam relevância nas relações bilaterais e multilaterais que o Brasil estabeleceu com o continente, principalmente pela relação entre biocombustíveis e desenvolvimento sustentável defendida pelo governo Lula, com capacidade de democratizar o acesso à energia e gerar condições para o crescimento econômico e estabilidade política, com reflexos diretos nos índices de qualidade social³⁶⁹. Além disso, o incentivo à produção e consumo de biocombustíveis nos países africanos seria parte da estratégia brasileira de ampliação do mercado mundial de biocombustíveis, com foco na transformação desse tipo de energia em commodity internacional, de forma a garantir maior estabilidade e confiança entre os países produtores e consumidores.

Ao longo do período estudado foi possível observar a elaboração de vários instrumentos bilaterais com diversos países do continente com o intuito de marcar presença, estimular o diálogo e definir estratégias de cooperação ligadas à temática energética, com foco nos biocombustíveis. Nesse sentido, destacam-se os principais atos internacionais assinados entre o Brasil e os países dessa região.

QUADRO 9: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E PAÍSES AFRICANOS

Benin – Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Biocombustíveis (15/08/2007);

Burkina Faso – Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Produção de Cana-de-Açúcar (15/10/2007);

Gana – Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica para Implementação do Projeto “Desenvolvimento das Bases para o Estabelecimento da Agricultura de Energia em Gana” (19/04/2008);

Guiné Bissau – Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e Ministério dos Recursos Naturais de Guiné Bissau para o estabelecimento de Mecanismo de Consultas sobre cooperação na área de energia, (09/08/2006) e Protocolo de Intenções para Cooperação em Energia Hidráulica, biomassa, etanol, biogás e outras (03/07/1984);

³⁶⁸ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

³⁶⁹ *Idem, ibidem.*

Libéria – Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Minas e Energia (07/04/2010);

Moçambique – Memorando de Entendimento na Área de Biocombustíveis (06/09/2007);

Nigéria – Memorando de Entendimento em matéria de Cooperação na Área de Energia (29/07/2009) e Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Econômica, Científica e Técnica para Implementação do Projeto “Produção e Processamento Agroindustrial de Madioca na Nigéria” (12/04/2005);

Quênia – Acordo em tramitação sobre Cooperação no Setor de Energia (06/07/2012);

Senegal – Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica para Implementação do projeto “Formação de Recursos Humanos e Transferência de Tecnologia para Apoio ao Programa Nacional de Biocombustíveis no Senegal” (17/05/2007) e Memorando de Entendimento nas Áreas de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural

Zâmbia – Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto “Produção de Biocombustíveis” (08/07/2010) e Memorando de Entendimento no Campo de Segurança Alimentar e Nutricional e Assistência Humanitária (08/07/2010);

Zimbábue – Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (08/07/2010)³⁷⁰.

Fonte: Balanço de Política Externa 2003-2010.

Após análise da documentação disponível na Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis foi possível observar algumas iniciativas bilaterais importantes entre o Brasil e os países do continente africano, como pode ser observado em seguida.

No caso da **África do Sul**, em agosto de 2006 foi realizado em Pretória um Workshop sobre etanol e o setor automotivo por uma missão brasileira composta pelo Ministro de Minas e Energia Nelson José Moreira Hubner. O objetivo era apresentar ao corpo de empresários e autoridades locais em energia a experiência brasileira na área de biocombustíveis. A missão ainda contou com a participação do Diretor do Departamento de Negociações Internacionais, do Diretor do Departamento de Promoção Comercial e do Chefe da Divisão de Operações Comerciais do Itamaraty. Também merece destaque o diálogo estabelecido entre representantes da Associação Nacionais dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) e o Diretor Geral da “*National Association of Automobile Manufacturers of South Africa*” (NAAMSA) pelo qual foram expostas questões referentes às vantagens dos motores *flexfuel* para o mercado sul africano, além da

³⁷⁰ Documentos consultados na Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty.

possibilidade de incluir o setor automotivo no Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL-SACU³⁷¹.

O embaixador brasileiro em Pretória, Lucio Amorim, ressaltou a importância de se observar a participação de outros atores nacionais no evento, como no caso do Assessor do Presidente da UNICA, Alfred Szwarc, que ressaltou o papel dos membros dessa associação na produção de aproximadamente 60% do total de cana-de-açúcar produzida no Brasil, além de proferir palestra sobre os processos agrícolas que envolvem a produção do biocombustível. Representantes da empresa Dedini expuseram, em nome do SIMESPI (Sindicado das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, de Material Elétrico, Eletrônico, Siderurgias, Fundições e Similares de Piracicaba e Região) os processos industriais que envolvem a produção do etanol. Representantes da Petrobrás, por sua vez, palestraram sobre as questões referentes à logística, distribuição e comercialização do etanol. Representantes do INMETRO abordaram questões sobre a padronização técnica do etanol e dos biocombustíveis, enquanto o Gerente da Bosch apresentou, em nome do SINDIPEÇAS, questões referentes aos aspectos práticos e mecânicos da utilização de carros com motor *flexfuel*³⁷².

Considero que o evento, primorosamente organizado, constituiu sucesso absoluto em termos políticos e comerciais. Serviu para mostrar às autoridades sul-africanas que o Brasil deseja partilhar experiências e tecnologias de ponta em setor no qual goza de reconhecida excelência internacional. Nos encontros com altas autoridades locais foi sempre assinalado o interesse na cooperação Sul-Sul em matéria de energia. Comercialmente, empresas brasileiras, como a Dedini, tiveram a oportunidade de mostrar sua tecnologia, encontrar parceiros e motivar potenciais clientes.

Ressalto, ainda, que interlocutores sul-africanos com quem conversei mostraram-se particularmente impressionados com a composição da missão brasileira, reunindo altos funcionários governamentais, representantes de associações públicas e privadas, bem como empresários³⁷³.

O embaixador Lucio Amorim também salientou a importância da iniciativa brasileira de promover um Workshop sobre bioenergia para autoridades sul-africanas,

³⁷¹ Telegrama – MG 00686 de 04 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta África 2006 da DRN.

³⁷² *Idem*.

³⁷³ AMORIM, Lucio Pires de. Embaixador do Brasil na África do Sul. Mensagem entre a Embaixada do Brasil em Pretória e a Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis. Telegrama – MG 00686 de 04 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta África 2006 da DRN.

reconhecendo a proposta como grande passo para o fortalecimento das relações bilaterais entre os países. Argumentou sobre o momento oportuno, pois o governo sul-africano havia recém aprovado as medidas para a estruturação de um mercado interno de energias renováveis por meio do desenvolvimento de uma estratégia industrial para viabilizar a criação de uma cadeia de empregos voltados para atividades de produção de energias renováveis com base no estabelecimento de uma indústria inicial de biocombustíveis. Naquele momento, os motores produzidos pelas indústrias da África do Sul suportavam até 10% de mistura de álcool na gasolina³⁷⁴.

Também é interessante ressaltar o diálogo paralelo estabelecido entre Brasil e África do Sul em setembro de 2006 no contexto da Cúpula do IBAS realizada em Brasília, quando o Presidente Lula se dirigiu ao Presidente Thabo Mbeki para enfatizar as oportunidades de cooperação na área de bioenergia entre os dois países, tendo em vista que a África do Sul importava cerca de 60% do petróleo consumido. Lula apresentou as diretrizes da política externa brasileira orientada para o continente africano e destacou os esforços de aproximação do país por meio de instituições e foros multilaterais, as 17 visitas realizadas ao continente pelo presidente brasileiro e a abertura de 12 embaixadas³⁷⁵. Um telegrama enviado da embaixada de Pretória para o MRE abordou a política sul africana para os biocombustíveis, que buscava construir uma estratégia de produção de biocombustíveis no país para suprir 1 bilhão de litros por ano para garantir que até em 2013 houvesse a adição de etanol à gasolina em 8% e biodiesel ao diesel em 2%³⁷⁶.

Em **Angola**, no período analisado, destacou-se as ações realizadas pela empresa brasileira da iniciativa privada Camargo Corrêa do setor de engenharia em parceria com a ALCOA, uma multinacional do alumínio, para juntas investirem na realização de um projeto industrial-energético de grande porte no país³⁷⁷. Nesse caso, as empresas iriam disponibilizar recursos da ordem de 3 bilhões de dólares para construção de hidrelétricas em N’hangue e Laúca, cuja capacidade de produção energética seria de 2600 MW (localizada no Rio Kwanza, entre as províncias de Malange e Kwanza Sul),

³⁷⁴ AMORIM, Lucio Pires de. Embaixador do Brasil na África do Sul. Mensagem entre a Embaixada do Brasil em Pretória e a Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis. Telegrama – MG 00686 de 04 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta África 2006 da DRN.

³⁷⁵ Telegrama – MG 00486 de 18 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta África 2006 da DRN.

³⁷⁶ Telegrama – MG 00142 de 05 de março de 2007. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

³⁷⁷ Telegrama – MG 00903 de 19 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta África 2006 da DRN.

além da construção de linhas de transmissão e subestações de energia e a construção de uma indústria de fabricação de alumínio em local próximo a Luanda. Também seriam investidos recursos para construção de um porto para exportação do alumínio e outros produtos.

No campo específico dos biocombustíveis, em março de 2006 o governo angolano respondeu ao convite do Ministério da Agricultura do Brasil e enviou seu Ministro da Agricultura para realizar visita às indústrias do complexo sucroenergético da região de Ribeirão Preto, interior do estado de São Paulo. Além de Angola, representantes do Lesoto, Namíbia, Madagascar, Malawi e Moçambique enviaram representantes para participar da visita. Esse último havia obtido apoio financeiro do Banco Mundial para a realização de estudos sobre a viabilidade econômica para produção, comercialização e utilização de biocombustíveis no país³⁷⁸.

Em relação ao **Benin**, um telegrama enviado da embaixada brasileira em Cotonou e para a Missão Permanente do Brasil em Genebra³⁷⁹ relatou a realização de uma missão multidisciplinar que foi chefiada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) que, entre outros temas, tratou sobre as possibilidades de cooperação entre ambos os países na área de bioenergia. No encontro ficou acordado que, no caso específico dos biocombustíveis, seria realizada no Brasil a capacitação de oito especialistas beninenses para atuação em todas as etapas da cadeia produtiva do etanol a partir da cana-de-açúcar, por meio de um curso ministrado pela EMBRAPA na cidade de Maceió (AL) e por empresas do setor.

Em relação ao **Egito**, o telegrama enviado do Ministério das Relações Exteriores para a embaixada brasileira no Cairo possui uma singular importância para a compreensão da política brasileira para os biocombustíveis, sobretudo em relação aos diversos atores envolvidos na definição de interesses e estratégias para o tema³⁸⁰. No documento é ressaltado que a coordenação das ações brasileiras na construção de instrumentos de cooperação bilateral e multilateral para a área de biocombustíveis estava a cargo da Casa Civil, órgão encarregado de promover a articulação entre os demais atores governamentais do setor. Nesse caso, a Casa Civil cuidaria para evitar a discrepância entre

³⁷⁸ Memorando DE/13/ENER – Energia. Biocombustíveis. Acordos assinados e iniciativas em andamento sobre o tema, 23/08/2006. Documento encontra-se na pasta África 2006.

³⁷⁹ Telegrama – MG 00433 de 17 de abril de 2007. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

³⁸⁰ Telegrama – MG 00304 de 24 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta África 2006 da DRN.

as iniciativas bilaterais e a capacidade brasileira de cooperar nessa área. Assim, o documento ressaltava que deveria ser processada uma análise cuidadosa sobre as possibilidades e o interesse do Egito na produção e utilização de biocombustíveis por meio de cooperação com o governo brasileiro.

Nesse período ocorreram diálogos sobre cooperação em biocombustíveis, principalmente o etanol, com Maurício (que possui posição estratégica de acesso aos mercados de Madagascar, Uganda e Moçambique), Ruanda, Etiópia e Nigéria. No caso nigeriano, a Petrobrás, com sede no país, buscou estimular a cooperação na área de biocombustíveis que, por meio de empresas brasileiras do setor como a Dedini e Ethanol Trading – em parceria com empresas nigerianas – investiram esforços para a construção de uma usina de etanol com capacidade de produção de 200 mil litros diários³⁸¹.

No caso do diálogo estabelecido com **Gana**, o Presidente Lula encontrou-se com o Presidente John Kufuor em dezembro de 2006 por meio de um encontro paralelo à Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora - CIAD realizado na Nigéria. O presidente brasileiro destacou a abertura de um escritório da EMBRAPA em Gana, além da experiência bem sucedida do Brasil no desenvolvimento e utilização de biocombustíveis, principalmente etanol e biodiesel. Por outro lado, o presidente ganês salientou que o *know-how* brasileiro poderia ser objeto de cooperação entre os países, tendo em vista a crise energética que assolava o país e limitava as oportunidades de desenvolvimento e atração de investimentos. Além disso, ressaltou que a China já possuía planos para a realização de investimentos no setor energético do país, principalmente na construção de uma usina hidrelétrica que iria viabilizar inclusive o suprimento energético dos vizinhos Togo e Benin.

Com relação ao **Senegal**, documento emitido pela embaixada brasileira em Dacar revelou que até aquele momento, as iniciativas de cooperação entre os dois países eram bastante tímidas, apesar do grande potencial percebido pelo corpo diplomático brasileiro no país. Porém, ressalta que após a visita que o Presidente Lula realizou ao Senegal em 2005 houve importante avanço na cooperação no setor agropecuário senegalês³⁸².

³⁸¹ Telegrama – MG 00162 de 29 de março de 2007. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

³⁸² Telegrama – MG 00567 de 29 de agosto de 2006. Documento encontra-se na pasta África 2006 da DRN.

Nesse mesmo período, o Brasil realizou uma Missão de Cooperação Técnica ao Senegal com vistas a analisar o potencial de diálogo entre os países na área de biocombustíveis³⁸³. Foram enviados representantes do Ministério da Agricultura do Brasil, da Embrapa, da Universidade de Brasília e da empresa nacional Tecbio. Nesse caso específico, o governo senegalês possuía a expectativa de que o Brasil, detentor de reconhecido *know-how* na área de bioenergia, pudesse cooperar com o Senegal em relação aos seguintes aspectos: elaboração de estudos de viabilidade para realização de um programa nacional que trate da produção agrícola de matéria-prima, extração, transformação e distribuição de biocombustíveis, auxílio para a estruturação de arcabouço legislativo para regulamentação do setor de biocombustíveis, além de fornecer suporte ao quadro institucional para implementação do projeto.

A embaixadora do Brasil em Senegal, Katia Gilaberte, ressaltou em seu relatório que a missão brasileira apresentou a proposta inicial de projeto de cooperação técnica entre Brasil e Senegal sob o título: “Formação de Recursos Humanos e Transferência de Tecnologia para Apoio ao Programa Nacional de Biocombustíveis no Senegal”. O projeto teria como principais objetivos a capacitação de recursos humanos de áreas governamentais responsáveis pela produção de biocombustíveis, para gestão de programas públicos para o implementação do setor, para intercâmbio de recursos genéticos brasileiros da área de culturas destinadas a produção de energia e capacitação de recursos humanos para o manejo de cana-de-açúcar voltada para a produção de etanol.

Os especialistas brasileiros constataram que o governo do Senegal apresentava forte intensão de viabilizar uma estrutura nacional de produção, comercialização e consumo de biocombustíveis, sobretudo pela crise energética que afetava o país a mais de uma década. Conforme relato da embaixada brasileira em Dacar, as interrupções no fornecimento de energia ocorriam com frequência de uma a três vezes por semana com duração entre seis e oito horas, o que gerava sérios impactos na economia senegalesa, sobretudo por afetar a produção das pequenas indústrias que não possuíam capacidade de obter geradores independentes. Com a dependência do país ao petróleo importando (segundo o relatório, a maioria das usinas de produção de energia no país eram termoelétricas alimentadas a partir do petróleo) havia necessidade de diversificação de fontes de energia, o que poderia ser uma oportunidade interessante de cooperação com o

³⁸³ Telegrama – MG 00734 de 08 de novembro de 2006. Documento encontra-se na pasta África 2006 da DRN.

Brasil, embora o relatório ressalte a presença chinesa e iraniana no país para o desenvolvimento de ações no setor energético do Senegal³⁸⁴.

Além disso, diálogos e assinatura de instrumentos de cooperação foram realizados com Quênia, Ruanda, Etiópia, Senegal, Nigéria, Guiné-Bissau, Tunísia, Argélia e África do Sul, com os quais se buscava a diversificação energética por meio da introdução de biocombustíveis entre as fontes de energia desses países, com a realização de intercâmbio de tecnologias para o desenvolvimento de setores de produção de bioenergia e capacitação de mão-de-obra no continente. Construção de hidrelétricas, introdução de culturas para produção de biocombustíveis (para o mercado interno e para a produção destinada ao mercado externo) como a cana-de-açúcar para o etanol e de plantas oleaginosas destinadas para a produção de biodiesel, além de iniciativas pontuais para desenvolvimento de energia eólica nos países africanos, foram as opções mais presentes nas relações bilaterais do Brasil com esses países. Também é possível perceber nos diálogos a importância da bioenergia para redução da poluição derivada da utilização de combustíveis fósseis, bem como sobre a vulnerabilidade dos países que possuíam grande dependência em relação às importações de petróleo.

4.5 EUROPA

O continente europeu foi observado pela política externa do governo Lula como um dos espaços mais propícios para o desenvolvimento de estratégias de cooperação na área de energia. Nesse contexto, os biocombustíveis tem destacado papel como fonte alternativa para a política de diversificação energética dos países europeus e para redução das emissões de gases poluentes na atmosfera, compromisso assumido a partir do Protocolo de Kyoto e reforçado nas conferências das Nações Unidas sobre mudanças climáticas. Todavia, a bioenergia não é o único elemento estratégico nos diálogos estabelecidos entre brasileiros e europeus.

O Balanço de Política Externa ressalta as oportunidades existentes naquele momento para os avanços na cooperação nuclear para construção de novas usinas no Brasil até 2030 e para o desenvolvimento de novas técnicas de prospecção de urânio.

³⁸⁴ Telegrama – MG 00609 de 18 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta África 2006 da DRN.

Além da energia nuclear, as recentes descobertas de petróleo na camada Pré-sal da costa brasileira gerou expectativas de cooperação em virtude das necessidades de equipamentos para a indústria nacional de petróleo e gás natural, além da alta dependência dos europeus de importações de petróleo e derivados³⁸⁵.

Todavia, deve-se ressaltar que a Europa buscava, no período analisado, diversificar suas opções de energia, sobretudo para fugir da dependência de fornecimento que possui em relação à Rússia, Cáucaso e Oriente Médio e reduzir os impactos ambientais de sua matriz energética, com o desenvolvimento de fontes renováveis – que possam ser produzidas no próprio continente – com o intuito de atingir o maior grau de independência energética possível, excluindo a hipótese de substituir a dependência do petróleo e gás natural por outro recurso “estrangeiro”. Embora a variável ambiental seja importante para a formulação da política europeia para energia, a segurança energética dos países que não possuem tais recursos de forma abundante tornou-se o principal elemento a condicionar os diálogos e ações de cooperação da região.

Com o Brasil, foram desenvolvidos os seguintes instrumentos para ações de cooperação no período analisado.

QUADRO 10: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E PAÍSES EUROPEUS

Alemanha

- Ajuste Complementar sobre Cooperação Técnica para o Acordo sobre o Setor de Energia com Foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética 18/10/2011;
- Acordo sobre Cooperação Financeira para Desenvolvimento de Parque Eólico 30/12/2008;
- Ajuste Complementar sobre o projeto “Programa de Construção de Pequenas Centrais Hidroelétricas/Eletrobras”, 13/08/2008 (Em tramitação);
- Acordo sobre Cooperação Financeira para o Projeto “Programa de Crédito Energias Renováveis”, 14/05/2008 (Em tramitação);
- Ajuste Complementar ao Acordo básico de Cooperação Técnica sobre o projeto “Ações para Disseminação de Fontes Renováveis de Energia em Áreas Rurais no Norte e Nordeste do Brasil”, 15/06/2005.

Dinamarca

- Acordo de Cooperação Brasil-Dinamarca, 31/03/2011;
- Memorando de Entendimento sobre Cooperação nas Áreas de Energias Renováveis e Eficiência Energética, 13/11/2009;

³⁸⁵ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

- Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Mudança do Clima e de Desenvolvimento e Execução de Projetos no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto, 25/04/2007.

Espanha

- Plano de Ação em Ciência e Tecnologia, 07/08/2008;
 - Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Mudança do Clima e de Desenvolvimento e Execução de Projetos no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto, 24/01/2005.

França

- Declaração Conjunta sobre Biocombustíveis, 25/05/2006;
 - Protocolo de Cooperação para a Promoção da Inovação Tecnológica entre Brasil e França, 25/05/2006 (Em tramitação);
 - Acordo Complementar sobre a Cooperação na Área de Mudança do Clima e Desenvolvimento e Implementação de Projetos no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto, 15/07/2005;
 - Protocolo de Intenções referente à Cooperação na Área das Tecnologias Avançadas e de suas Aplicações (Criação de Grupo de Trabalho para área de Energia), 15/07/2005.

Itália

- Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Mudança do Clima e Desenvolvimento e Implementação de Projetos baseados no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto, 16/12/2004.

Noruega

- Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Temas relacionados ao Combate ao Aquecimento Global, à Proteção de Biodiversidade e ao Fortalecimento do Desenvolvimento Sustentável, 16/09/2008.

Países Baixos

- Memorando de Entendimento na Área de Bioenergia, incluindo Biocombustíveis, 11/04/2008.

Suécia

- Memorando de Entendimento na Área de Bioenergia, incluindo Biocombustíveis, 11/04/2008.

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, 2012. Elaborado pelo autor.

Além desses instrumentos elencados após consulta à Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty, o Balanço de Política Externa apresenta uma lista de acordos de cooperação realizados entre empresas brasileiras e empresas da Ucrânia, Rússia, Portugal e Espanha na área energética, sobretudo para o petróleo e seus derivados com o advento do Pré-sal e também energia atômica, além de iniciativas para bioenergia. Também é relevante destacar o diálogo estabelecido entre o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil com seus análogos europeus e a participação de Governadores de Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e São Paulo com visitas técnicas realizadas em diversos países da Europa.

Alemanha

O país foi o mais presente nos diálogos que o Brasil promoveu com a Europa no período analisado, sobretudo, pelas negociações estabelecidas para a revisão do Acordo Nuclear realizado em 1975. Nesse caso, ambos os países compreenderam que a cooperação no setor energético, estabelecida anteriormente em contexto geopolítico diverso, necessitava de novo fôlego e readequação de objetivos. Dessa forma, os resultados obtidos com o intercâmbio de tecnologia nuclear foram considerados satisfatórios e os países indicaram que a bioenergia seria o tema a ser desenvolvido em futuras negociações para cooperação.

Em junho de 2004, a Ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff, junto ao Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente Cláudio Langone, encontraram-se, à margem da Conferência Internacional Sobre Energias Renováveis, com o Ministro Federal do Meio Ambiente, Proteção à Natureza e Segurança Nuclear Jürgen Trittin para assinarem memorando de entendimento para cooperação na área de energias renováveis. O evento ocorreu entre os dias 1 e 4 de junho na cidade de Bonn. O conteúdo do documento é resultado, em grande medida, do diálogo estabelecido entre os Ministérios de Minas e Energia, Meio Ambiente e Relações Exteriores do Brasil, estabelecendo principalmente mecanismos de consultas entre os países para intercâmbio de informações e elaboração de projetos na área de energias renováveis e eficiência energética. Nesse caso, o documento é o primeiro a estabelecer vínculos de cooperação entre os dois países com foco no setor de energias renováveis³⁸⁶.

Cabe ainda destacar que a Conferência Internacional sobre Energias Renováveis contou com ampla participação brasileira, chefiada por Dilma Rousseff, que também discursou em nome da América Latina e Caribe. Telegrama do Embaixador José Artur Denot Medeiros ressaltou a contribuição brasileira na redação da Declaração Política e do Programa de Ação, resultados da conferência. Nesse caso, o Brasil conseguiu incorporar no texto a ideia de serem consideradas as circunstâncias nacionais para a definição de políticas para energias renováveis. Pelo lado brasileiro, foram apresentadas as seguintes iniciativas em curso: Memorando de Entendimento entre Brasil e Alemanha

³⁸⁶ Telegrama – MG 00971 de 09 de junho de 2004. Documento encontra-se na pasta Alemanha 1999 - 2006 da DRN.

para Cooperação na Área de Energias Renováveis; produção e utilização de etanol em larga escala na frota doméstica; produção e utilização de biodiesel; Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA); e inclusão de energias renováveis no programa governamental “Luz para Todos”³⁸⁷.

Considerado por Medeiros como o primeiro evento relevante no âmbito internacional – que abordou as questões relacionadas ao tema de bioenergia – após a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002), a Conferência contribuiu para que o Brasil pudesse salientar a argumentação relativa ao reconhecimento da construção de grandes usinas hidrelétricas (com preocupação sobre aspectos ambientais e sustentáveis) como fontes renováveis. A questão recebeu apoio do Grupo Africano e de alguns membros da OCDE, o que gerou uma expectativa positiva em relação à retomada de financiamentos obtidos no Banco Mundial e Banco Interamericano para projetos nessa área. Todavia, essa questão demonstrou ser bastante controversa e muitos países desenvolvidos demonstravam rejeição às usinas hidrelétricas como uma opção de energia renovável³⁸⁸.

Em troca de informações entre a embaixada brasileira em Berlin e diversos órgãos no MRE ocorridas em junho de 2005, revelou-se que as expectativas de cooperação em temas energéticos poderiam sofrer um revés caso houvesse vitória nas eleições gerais da candidata democrata-cristã Angela Merkel, cenário percebido como bastante provável naquele momento. Conforme consta no documento, Merkel havia discursado em seminário realizado naquele mesmo mês para a Federação Alemã de Energia Elétrica, cujo conteúdo indicava que seu governo teria a intenção de alterar os parâmetros da política energética realizada no país. Assim, indicou que seu partido iria buscar o prolongamento da utilização de centrais nucleares para produção de energia, reduzir a ênfase que era dada até aquele momento para investimentos em energias renováveis, além de rever o plano da Alemanha para cumprimento das metas assumidas pelo Protocolo de Quioto. Sobre o último elemento, a candidata ressaltava a legitimidade do documento, que não contava com a participação formal dos Estados Unidos³⁸⁹.

³⁸⁷ Telegrama – MG 00971 de 09 de junho de 2004. Documento encontra-se na pasta Alemanha 1999 - 2006 da DRN.

³⁸⁸ *Idem*.

³⁸⁹ Telegrama – MG 00951 de 09 de junho de 2005. Documento encontra-se na pasta Alemanha 1999 - 2006 da DRN.

Com esse cenário de maior ênfase na manutenção das fontes nucleares de energia pela Alemanha, em detrimento das políticas de estímulo ao aumento da utilização de energias renováveis como a solar e eólica (cujas metas seriam elevar para 20% a utilização de fontes renováveis de energia na matriz energética alemã até 2020), as negociações com o Brasil para revisão do Acordo de 1975 sobre energia nuclear, que indicavam foco principal sobre cooperação para fontes renováveis de energia, sofreria alguns retrocessos, como ocorreu de fato com a vitória do Partido Democrata-Cristão. Merkel tinha a percepção de que as iniciativas sobre o tema de energias renováveis perderiam espaço na mesma medida em que a energia nuclear teria seu fôlego renovado. Além disso, ressaltou que a grande maioria dos alemães apoiaria a utilização de usinas nucleares, o que estimulava a retomada da Alemanha de um papel mais ativo a desempenhar no sistema internacional como um dos principais exportadores de tecnologia nuclear³⁹⁰.

No que tange à revisão do Acordo Nuclear, o relatório da I Reunião do Grupo Interministerial de Coordenação (GIC) auxilia a compreensão das principais diretrizes utilizadas pelo Brasil no processo de negociação para reformulação do Acordo Brasil-Alemanha de Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos de Energia Nuclear (1975). Essa reunião foi realizada no dia 23 de maio de 2005, organizada pelo Diretor do DEC, Embaixador Piragibe dos Santos Tarragô, com a participação de representantes do Ministério de Minas e Energia, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e do Ministério do Meio Ambiente. Pelo lado alemão foi possível observar uma posição polarizada em extremos quase antagônicos. Havia atores que buscavam eliminar as ações e iniciativas dedicadas à área de energia nuclear e fontes de recursos fósseis (Ministério do Exterior, do Meio Ambiente, o Partido Verde, setores do Partido Social-Democrata e uma grande variedade de ONGs). Por outro lado, havia os que estavam dispostos a promoverem a manutenção de mecanismos de cooperação na área de energia nuclear (Ministério da Economia, Partido Social-Democrata, oposição composta de partidos conservadores, a Federação da Indústria Alemã e grupos de empresas lideradas pela Siemens)³⁹¹.

³⁹⁰ Telegrama – MG 00951 de 09 de junho de 2005. Documento encontra-se na pasta Alemanha 1999 - 2006 da DRN.

³⁹¹ Telegrama – MG 00343 de 13 de junho de 2005. Documento encontra-se na pasta Alemanha 1999 - 2006 da DRN.

Nesse relatório, a embaixada percebeu que seria mais coerente para o Brasil concentrar seus esforços para objetivos que abordassem tecnologias de combustíveis renováveis, como é o caso dos biocombustíveis, hidrogênio e energia térmica, além de incluir o gás natural. Todavia, seria interessante para o Brasil não recuar em possibilidades de cooperação de caráter técnico-científico e comercial no âmbito do Acordo Nuclear de 1975 garantindo, de forma jurídica, a continuidade da transferência de conhecimento, equipamentos e de tecnologias do setor nuclear. Dessa forma, os diálogos na reunião convergiram para a definição das seguintes áreas de interesse mútuo, que estruturariam a base da revisão do acordo: para as energias renováveis, o hidrogênio, energia eólica, biomassa, energia solar, geotérmica e hidráulica, abrindo possibilidades para intercâmbio comercial, tecnológico e de cooperação técnico-científica. Nesse caso, o Brasil defendia a elaboração de um acordo misto, que apresentaria objetivos amplos e metas operacionais específicas ao mesmo tempo, de forma a aprofundar a cooperação energética entre Brasil e Alemanha³⁹².

Entre os dias 14 e 15 de novembro de 2005 foi realizado em Berlim um Seminário Internacional sobre Biocombustíveis. O evento contou com a participação brasileira e serve para ilustrar algumas questões importantes do período vinculadas ao tema energético, como a política alemã de estímulo à utilização doméstica de bioenergia e a repercussão para a indústria automobilística.

Em telegrama enviado para o MRE, o Embaixador Seixas Corrêa salientou a afirmação da declaração de Helmut Lamp, Presidente da Associação Alemã de Bioenergia (BBE), sobre a inevitável necessidade do país em completar suas necessidades de bioenergia por meio da importação de biocombustíveis, tendo em vista a pouca disponibilidade no mercado interno para aumentar a produção de colza para produção de biodiesel. A capacidade de produção de biodiesel naquele momento correspondia a 3,5% do consumo de combustíveis e para elevar esse valor para 5,75%, como previa os planos alemães, deveriam optar pela produção e importação de biocombustíveis, como no caso do etanol³⁹³.

³⁹² Telegrama – MG 00343 de 13 de junho de 2005. Documento encontra-se na pasta Alemanha 1999 - 2006 da DRN.

³⁹³ Telegrama – MG 01941 de 08 de dezembro de 2005. Documento encontra-se na pasta Alemanha 1999 - 2006 da DRN.

Na mesma oportunidade, Thomas Schlick, representante da Associação da Indústria Automobilística alemã ressaltou as dificuldades econômicas que as indústrias alemãs deveriam sofrer caso tivessem que arcar com os custos da ampla diversificação de combustíveis (etanol, biodiesel, biogás, gás natural, célula combustível de hidrogênio, BTL, etc). Nesse caso, as montadoras apenas investiriam nessas opções tecnológicas em virtude da viabilidade financeira e da formação de demanda local, como ocorreu no Brasil nos momentos que precederam a introdução dos motores com tecnologia *flexfuel*. Enquanto isso, a indústria automobilística buscava tornar os motores convencionais mais eficientes e menos poluentes, além de utilizar misturas, em baixa porcentagem, de biocombustíveis à gasolina e ao diesel. Importante ressaltar que a União Europeia aceita apenas o biodiesel produzido a partir da colza, excluindo as possibilidades brasileiras de exportação ou cooperação nessa área em virtude de, no Brasil, utilizar-se matérias-primas tais como os óleos de mamona, dendê, girassol, soja, etc.

Mas a esperança brasileira de obter boas opções de cooperação na área de biocombustíveis era sustentada a partir dos indicadores desse setor no mercado alemão. Em telegrama de Berlim para Brasília, o Embaixador Seixas Corrêa salienta as possíveis mudanças de postura do governo alemão na política de incentivos fiscais para os produtores locais de biocombustíveis (biodiesel e etanol), com matéria encaminhada em 2006 ao congresso alemão para criar mecanismos que regulamentariam a introdução compulsória de biocombustíveis, na forma pura ou em misturas com porcentagens pré-estabelecidas, no setor de transportes. Havia esforços para que essas medidas fossem concretizadas em 2007 e que em 2010 a Alemanha já contasse com 6,75% de biocombustíveis no total utilizado pelo setor de transportes, o que realmente aconteceu. Nesse caso, o representante brasileiro salientou que o país iria necessitar de importações de biocombustíveis, sobretudo etanol, para que fosse possível atender a demanda gerada pelas ações governamentais, abrindo claramente um relevante espaço para cooperação com foco no etanol brasileiro, mediante acordo estabelecido entre MERCOSUL e União Europeia³⁹⁴.

Ainda sobre a Alemanha, um telegrama chama atenção quando aborda a postura do Presidente Mundial da Volkswagen, Bernd Pischetsrieder, quando emite sua opinião ao jornal *Financial Times* referindo-se a insustentabilidade ambiental e econômica

³⁹⁴ Telegrama – MG 01403 de 10 de outubro de 2006. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

dos combustíveis de primeira geração. Na visão de Pischetsrieder a utilização de grandes áreas para cultura de matérias-primas energéticas causa impactos relevantes sobre as culturas destinadas à alimentação humana, além de considerar que os métodos de refino do biodiesel seriam responsáveis por emissões de dióxido de carbono em taxas mais elevadas quando comparado ao processo de refino de petróleo. Seguindo as duras críticas aos biocombustíveis de primeira geração, condenou de forma veemente a concessão de subsídios para esse tipo de biocombustível. Assim, segundo assessores da empresa, essa postura não era novidade e refletia a política de investir em biocombustíveis de segunda geração mais eficientes, como no caso do BTL, e que tornassem os países europeus menos dependentes do mercado externo em termos energéticos³⁹⁵.

Por fim, é interessante ressaltar os diálogos estabelecidos entre Brasil e Alemanha sobre a criação da Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA). Em telegrama sobre esse assunto, o Embaixador Seixas Corrêa observou a apresentação da proposta alemã para a criação da agência, quando foi ressaltado que a mesma iria atuar como uma instituição voltada para a compilação de informações sobre as iniciativas na área de energias renováveis, de forma a criar estímulos para a constante busca por soluções tecnológicas viáveis para substituição de matrizes energéticas não-renováveis³⁹⁶.

Nesse sentido, o Embaixador Hans Ulrich Spohn, da Alemanha, tentou ressaltar que a iniciativa não iria afetar um tema que era considerado de alta sensibilidade para o Brasil, que considera as usinas hidrelétricas como fontes renováveis de energia, mas apenas focar suas ações para o desenvolvimento de novas opções tecnológicas para o setor de energias renováveis. Também afirmou que a IRENA não iria influenciar de forma negativa outras áreas de energia, como o caso da nuclear ou do petróleo. Spohn ressaltou a importância da participação brasileira nessa iniciativa, sobretudo após a Alemanha buscar preservar os interesses e posições do Brasil nas negociações para criação da Agência³⁹⁷.

Todavia, a percepção brasileira era de que a IRENA não seria uma iniciativa consoante aos interesses nacionais em virtude do próprio conceito da agência em relação às energias renováveis, pelo qual excluía as hidrelétricas dessa área. Além disso, considerava a iniciativa pouco adequada para conseguir estimular o diálogo sobre fontes

³⁹⁵ Telegrama – MG 01260 de 08 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta Europa II 2006 da DRN.

³⁹⁶ Telegrama – MG 01322 de 02 de novembro de 2007. Documento encontra-se na pasta I Bilateral. 6 Europa da DRN.

³⁹⁷ *Idem*.

energéticas renováveis no âmbito internacional e concentrada nos interesses dos países desenvolvidos no que tange a definição das estratégias para desenvolvimento de tecnologias para energias renováveis³⁹⁸.

Espanha

O país tornou-se um dos principais produtores de biocombustíveis na Europa a partir da utilização de cereais (principalmente trigo e cevada) e beterraba para produção de etanol, além de cultivar colza e girassol para produção de biodiesel. O mercado espanhol também contou com uma importante política de incentivos para o desenvolvimento do setor de bioenergias, com instrumentos de regulamentação que determinam a isenção fiscal como forma de estímulo à estruturação de plantas industriais para produção de biocombustíveis e o Plano de Energias Renováveis 2005-2010, um documento abrangente sobre a situação dos biocombustíveis naquele momento e as expectativas futuras do país, entre outras iniciativas. Mas, apesar da Espanha estar entre um dos maiores produtores de biocombustíveis na Europa, as estimativas de consumo para atender as metas estabelecidas de introdução de energia renovável na matriz energética espanhola indicava que o país iria buscar o mercado internacional de biocombustíveis³⁹⁹.

Em agosto de 2006 ocorreu diálogo interessante entre o Chanceler Celso Amorim e o Embaixador da Espanha no Brasil, Ricardo Peidró. Na ocasião foram discutidas, entre os temas abordados, as relações entre os dois países no campo energético, com destaque para a presença espanhola no mercado brasileiro por meio da empresa *Iberdrola* que realizava investimentos na geração e distribuição de energia térmica e eólica nos estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco e energia hidráulica na Bahia. Também destacou a atuação da empresa *Endesa* na distribuição de energia no Ceará e Goiás, além dos investimentos da empresa *Isolux Corsan* na transmissão de energia na região Sudeste do Brasil e no desenvolvimento de energia eólica no Rio Grande do Sul⁴⁰⁰.

³⁹⁸ Telegrama – MG 01322 de 02 de novembro de 2007. Documento encontra-se na pasta I Bilateral. 6 Europa da DRN.

³⁹⁹ Telegrama – MG 01114 de 13 de outubro de 2006. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

⁴⁰⁰ Telegrama – MG 00964 de 18 de agosto de 2006. Documento encontra-se na pasta Europa II 2006 da DRN.

Nesse caso, a Espanha, primeiro país a produzir etanol na Europa passou a realizar investimentos em seu próprio mercado para estimular o aumento da produção local, além de buscar alternativas fora do continente para o estabelecimento de cooperação na área energética, tendo como foco o cumprimento das metas assumidas com a diretiva 2003/30/CE que previu a adição de 5,75% de biocombustíveis no mercado doméstico europeu⁴⁰¹.

Finlândia

No caso finlandês, no período estudado, o país não apresentou significativa utilização de biocombustíveis em sua matriz energética, apesar de se destacar como uma das sociedades que demonstram maior preocupação com os temas ambientais. No entanto, a Finlândia possuía um parque industrial com refinarias capazes de produzir o biodiesel necessário para adequação de seu mercado à Diretriz Europeia de introdução de 5,75% de energias renováveis no setor de transportes até 2010. Nesse caso, o país buscava matérias-primas, como o óleo de dendê da Malásia, para suprir suas refinarias e produzir biodiesel. O Embaixador Luiz Sérgio Figueira ressaltou que havia diálogos interessantes sobre a possibilidade de cooperação com o Brasil para o fornecimento de matéria-prima para as refinarias finlandesas e para exportação de etanol, caso o país comprovasse que a cultura da cana-de-açúcar para transformação em biocombustíveis era sustentável e não fosse causa de agressões ao ecossistema amazônico, além de possuir estabilidade de fornecimento⁴⁰².

A postura finlandesa evidenciou a grande preocupação com a segurança energética do país, que buscava evitar ao máximo a substituição da dependência de recursos externos para o setor energético. Nesse caso, buscava não substituir sua matriz por biocombustíveis, mas apenas adicioná-los em misturas com os combustíveis fósseis, já que o país não possuía recursos naturais disponíveis para produção de biodiesel e etanol de primeira geração.

⁴⁰¹ Telegrama – MG 00964 de 18 de agosto de 2006. Documento encontra-se na pasta Europa II 2006 da DRN.

⁴⁰² Telegrama – MG 00762 de 24 de novembro de 2006. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

Suécia

A Suécia demonstrou possuir um objetivo bastante ambicioso, já que pretendia chegar até o ano de 2020 com substituição de 20% de seu consumo de combustíveis por energias renováveis, sendo que em 2006 a Suécia já havia atingido o patamar de 5% de utilização de biocombustíveis. Para tanto, o país recorria à importação de biocombustíveis do Brasil, que em 2005 correspondia a 80% do que era consumido no mercado doméstico. Todavia, com os programas de incentivo e fomento da União Europeia para produção de energias renováveis no continente, esse valor caiu para 25%, sendo completados com 55% oriundos da Espanha, Alemanha, França, Turquia e Itália e o restante produzido no país. Além disso, os suecos promoviam investimentos em suas indústrias do setor para viabilização de etanol de segunda geração⁴⁰³. Nesse caso, a política do governo sueco empregava esforços para contribuir de forma mais ativa sobre a questão das mudanças climáticas, para obtenção de segurança energética, desenvolvimento de tecnologias de produção de energia e aproveitamento dos recursos naturais, sobretudo da capacidade florestal do país⁴⁰⁴.

França

A partir de 2006 surgiram políticas mais consistentes para a utilização de biocombustíveis no mercado francês. Como ressaltou a Embaixadora Vera Pedrosa em telegrama, o país não utilizava de forma compulsória os biocombustíveis, mas promovia estímulos fiscais com exoneração de tributações. Incapaz de produzir todo o biodiesel e etanol que era consumido, além da previsão de aumento para que se atingisse a meta assumida no âmbito da Diretriz 2003/30/EC, o país priorizou a importação de biocombustíveis de produtores da União Europeia e, caso necessário, complementar seu consumo com produtos de países extra-comunitários⁴⁰⁵.

⁴⁰³ Telegrama – MG 00549 de 23 de outubro de 2006. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

⁴⁰⁴ Telegrama – MG 00352 de 05 de julho de 2006. Documento encontra-se na pasta Europa I 2006 da DRN.

⁴⁰⁵ Telegrama – MG 01296 de 30 de outubro de 2006. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

Com o Brasil, o país tentaria buscar arranjos trilaterais, inseridos no contexto dos acordos e declarações bilaterais, para promover a produção de biocombustíveis em outros países, sobretudo na África e Caribe, com destaque para o Haiti⁴⁰⁶.

Reino Unido

No caso do Reino Unido ocorreu, em 2003, a publicação do “*White Paper*”, um importante documento que apresentou as diretrizes que iriam nortear as ações do país na área de energias renováveis pelos trinta anos subsequentes, com foco na substituição dos combustíveis de origem fóssil. Ressalta-se que a política britânica na área de biocombustíveis também era regida com base nas metas apresentadas pela Diretriz Europeia 2003/30/EC⁴⁰⁷.

Conhecido como *White Paper*, o documento intitulado “A Superação do Desafio Energético” aborda questões referentes aos desafios que ameaçam o sistema internacional e o modo de vida dos países desenvolvidos e emergentes: necessidade de reduzir os efeitos da mudança climática e viabilizar a segurança energética do Reino Unido, que possui grande dependência às importações de energia, por meio de alternativas energéticas mais limpas, seguras e de custos reduzidos⁴⁰⁸.

O Embaixador Collecott ressaltou que a meta britânica seria obter a redução de 25% das emissões de carbono do país, com base nas emissões medidas em 1990, até o ano 2020. Para tanto, o governo deveria trabalhar com estratégias de criação de metas para diminuição das emissões de dióxido de carbono obrigatórias e progressivas para o Reino Unido; com o estabelecimento de um mercado internacional competitivo, seguro e regulamentado de forma interdependente para as energias renováveis; intercâmbio de informações e recursos tecnológicos; criação de incentivos e regulamentação para

⁴⁰⁶ Declaração sobre Biocombustíveis. Brasília, 25 de maio de 2006.

⁴⁰⁷ Telegrama – MG 01486 de 19 de outubro de 2006. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007 da DRN.

⁴⁰⁸ Telegrama entre o Embaixador do Reino Unido Peter Collecott e o Chanceler Celso Amorim, de 24 de maio de 2007. O documento encontra-se na pasta I Bilateral Europa 6.1.

estimular o aumento de economia de energias; além de gerar investimentos em tecnologias de baixo carbono⁴⁰⁹.

Também é interessante ressaltar a iniciativa entre a África do Sul, Brasil e Reino Unido para o estabelecimento de arranjo trilateral de cooperação na área de energia. O diálogo tinha como foco a identificação do potencial de países na África meridional para produção de biocombustíveis, sobretudo o etanol, ação que seria levada posteriormente para a região do Caribe. Além de criar alternativas energéticas renováveis, esse diálogo tinha como foco gerar opções de segurança energética para o desenvolvimento desses países, maiores oportunidade de renda e conseqüente combate a fome e a pobreza, redução dos efeitos das mudanças climáticas e criação de um mercado internacional de biocombustíveis. Ao Brasil caberia a cooperação com transferência de tecnologias para produção de bioenergia⁴¹⁰.

4.6 ÁSIA

A região tem passado por um acelerado processo de crescimento econômico, impulsionado principalmente pela pujança do desenvolvimento chinês. Com isso, os principais mercados asiáticos aumentaram de forma expressiva a demanda por recursos energéticos para atender as necessidades dos setores industriais e do consumo da população, que foi avaliado pelo Brasil como área de oportunidades de negócios. Além disso, os brasileiros observavam o potencial da região para o desenvolvimento de todo um setor para produção de energias renováveis como no caso do etanol, que abririam possibilidades de intercâmbio comercial, técnico e científico.

Nesse sentido, a política externa brasileira estaria orientada para a difusão dos biocombustíveis na matriz energética de vários países da região e para a construção de mecanismos de cooperação bilateral para o desenvolvimento de novas tecnologias, projetos de desenvolvimento sustentável aliado ao cultivo de plantas para produção

⁴⁰⁹ Telegrama entre o Embaixador do Reino Unido Peter Collecott e o Chanceler Celso Amorim, de 24 de maio de 2007. O documento encontra-se na pasta I Bilateral Europa 6.1.

⁴¹⁰ Telegrama 099 de 06 de julho de 2006. Documento encontra-se na pasta Europa I 2006 da DRN.

energética, o que aumentaria as possibilidades de inserção dos biocombustíveis no comércio entre os países como uma commodity internacional⁴¹¹.

Os principais instrumentos bilaterais entre o Brasil e países asiáticos, no setor energético, estão elencados a seguir:

QUADRO 11: INSTRUMENTOS JURÍDICOS ENTRE BRASIL E PAÍSES ASIÁTICOS

China

- Protocolo de Cooperação em Energia e Mineração, (19/02/2009);
- Memorando de Entendimento sobre Estabelecimento de Subcomissão de Energia e Recursos Minerais entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e Comissão de Desenvolvimento e Reforma do Estado da China, (05/06/2006);
- Memorando de Entendimento entre o MDIC e a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma com anexo para criação de grupo de trabalho para o etanol, (30/09/2005);
- Memorando de Entendimento em Cooperação técnica e Científica na Área de Recursos Hídricos (24/09/2003).

Coréia do Sul

- Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério do Comércio, Indústria e Energia da Coréia do Sul sobre Energia, (16/11/2003).

Filipinas

- Memorando de Entendimento na Área de Cooperação em Bioenergia, (24/06/2009).

Índia

- Memorando de Entendimento sobre Cooperação Tecnológica na Área de Mistura de Etanol, 08/04/2002.

Indonésia

- Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Energia e Mineração, (11/08/2008);
- Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas para Produção de Etanol Combustível, (12/07/2008).

Vietnã

- Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas para Produção de Etanol Combustível, (27/02/2008).

Fonte: Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty⁴¹²

⁴¹¹ Balanço de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 17/08/2013.

⁴¹² Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil>. Acesso em: 17/08/2013.

China

Em extenso telegrama, a Chefe do Departamento de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do Itamaraty, Cláudia V. Santos comunicou ao Diretor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento sobre questões referentes à política chinesa para os biocombustíveis⁴¹³. No documento, foram ressaltados alguns dados referentes ao desempenho da economia chinesa no período que, de forma impressionante, havia conseguido manter uma média de crescimento do seu PIB de 9% desde os primeiros anos da década de 1980 até 2006. Todavia, mesmo com os excelentes prognósticos da economia chinesa para as décadas seguintes, questões vinculadas à elevação dos preços internacionais do petróleo, a dependência de importações de recursos energéticos e minerais e possíveis crises no sistema econômico internacional poderiam gerar impactos negativos relevantes para o país.

...além de “plataforma manufatureira” do mundo, a China tornou-se também uma das forças determinantes da economia globalizada, achatando os custos de produção industrial, jogando para os altos preços de *commodities* e matérias-primas e mantendo baixa a inflação e as taxas de juros globais, via exportação de produtos a preços acessíveis e aquisição sustentada de títulos da dívida de países desenvolvidos, que integram seu trilhão de dólares de reservas internacionais⁴¹⁴.

Santos ressalta o crescimento do consumo de energia pela China com a aceleração do crescimento econômico do país, quando passou a ocupar o posto de segundo maior consumidor mundial, sendo que a matriz energética chinesa, com dados referentes ao ano de 2005, é composta preponderantemente por carvão (68%); petróleo (22%) sendo que 40% do suprimento decorre de importações; hidroeletricidade (6%); gás natural (3%)

⁴¹³ Telegrama 01668 de 06 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta China 2006 da DRN.

⁴¹⁴ Telegrama MG 01611 de 06 de dezembro de 2006 entre a Embaixada brasileira de Pequim e a Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do MRE, p. 2.

e energia nuclear com (1%). Nesse contexto, as energias renováveis não ocupavam espaço significativo, embora a China tivesse planos de expandir a energia de biomassa e eólica⁴¹⁵.

Assim, questões como segurança energética, diversificação de fontes com o desenvolvimento e introdução de recursos renováveis, além dos impactos ambientais causados pela ampla utilização de energia fóssil, ao mesmo tempo em que ocorre aumento de consumo energético no país, desafiam a manutenção das altas taxas de crescimento econômico chinês. Para tanto, o documento aponta que a intensificação da utilização de energia nuclear, com a construção de novas usinas, bem como a utilização de energia eólica e a introdução, até 2020, de 15% de biocombustíveis no setor de transportes, seriam as estratégias a serem adotadas pelo país para contornar um possível ponto de estrangulamento para os elevados índices de crescimento da economia. Nesse caso, a opção pela maior utilização de biocombustíveis, sobretudo o etanol para o setor automotivo, poderia abrir oportunidades para que o Brasil aumentasse as exportações do produto para o mercado da China⁴¹⁶.

Para ilustrar a evolução dos biocombustíveis no país e a elevação da demanda por etanol, frente a alta dos preços do petróleo entre 2005 e 2006, o Embaixador Luiz Augusto de Castro Neves salientou que as estimativas para a produção de etanol na China afirmavam que o valor iria quintuplicar entre os anos indicados, podendo dobrar todo o volume produzido de 2006 até 2010. Os dados são apresentados com base em estudos elaborados pelos analistas do *Economist Intelligence Unit* (EIU), quando observaram que a produção de biocombustíveis em Pequim havia gerado uma verdadeira “febre” aos investidores locais e internacionais, principalmente após a entrada de produtores privados em área que foi de atuação exclusiva do Estado. Associado a esse contexto está o *boom* ocorrido em relação à produção de veículos, que atingiu 7 milhões em 2006, e que iria crescer ainda mais com a política de acesso ao mercado externo para carros chineses⁴¹⁷.

O Embaixador Castro Neves ainda chamou atenção para uma das consequências desse impressionante crescimento chinês. A elevação das emissões de gases do efeito estufa, responsável pelo não cumprimento das metas estabelecidas pelo país no 11º Plano Quinquenal 2006-2010, que determinou a redução anual de 4% do consumo energético do país. Esse valor não foi alcançado e em 2007 os chineses passaram

⁴¹⁵ Telegrama 01668 de 06 de setembro de 2006. Documento encontra-se na pasta China 2006 da DRN.

⁴¹⁶ *Idem*.

⁴¹⁷ Telegrama MG 01559 de 24 de novembro de 2006. Documento encontra-se na pasta China 2006 da DRN.

a apoiar políticas de modernização de fábricas com equipamentos para redução de emissão de poluentes, além de programas para fechar aquelas consideradas obsoletas e grandes poluidoras⁴¹⁸.

Por fim, vale ressaltar o conteúdo do Memorando de Entendimento estabelecido entre a Comissão de Reforma e Desenvolvimento Nacional da China e o Ministério de Minas e Energia do Brasil, com foco na criação de Subcomissão para Energia e Mineração de Brasil e China assinado em 5 de junho de 2006. Com esse instrumento ambos os países buscariam o compromisso de fortalecer a cooperação bilateral nos setores de petróleo e gás natural, biocombustíveis, eletricidade e mineração, por meio do intercâmbio de informações sobre regulamentação, planificação e políticas públicas nas áreas de energia e mineração; elaboração de pesquisas conjuntas e desenvolvimento de tecnologias para geração eficiente de energia e mineração; intercâmbio de informações sobre proteção ambiental no setor de energia; exploração conjunta de atividades para os setores de petróleo e gás natural, inclusive em terceiros países; incentivo à cooperação na área de refinarias e do setor de eletricidade; estímulo ao intercâmbio de informações sobre a geração de tecnologias para energias renováveis, tais como hidrelétricas e biocombustíveis e outras fontes renováveis de energia; intercâmbio de experiências sobre a produção e utilização de etanol combustível; formação de parcerias estratégicas entre os governos de Brasil e China, incluindo *joint ventures*, para fortalecer o comércio bilateral de máquinas e equipamentos para produção de biocombustíveis; além de estudo e troca de informações sobre o desenvolvimento e uso de urânio, de acordo com legislação para exploração e uso desse recurso. Ainda seria objetivo acordado entre os dois países a transformação do etanol em commodity energética, ampliando sua utilização em nível global⁴¹⁹.

Japão

O país buscou, ao longo do período analisado, criar e executar políticas de redefinição da estrutura da matriz energética, sobretudo para reduzir a dependência

⁴¹⁸ Telegrama MG 793 de 12 de julho de 2007. Documento encontra-se na pasta I Bilateral 5. Ásia.

⁴¹⁹ Telegrama MG 01230 de 01 de novembro de 2007. Documento encontra-se na pasta I Bilateral 5. Ásia.

japonesa em relação ao petróleo importado. Esse tema é bastante sensível para o país em virtude do seu alto consumo energético e da escassez de recursos naturais no território japonês.

Nesse contexto, o país criou a “Nova Estratégia Nacional para Energia” com metas de redução do consumo de petróleo e da concentração de suas importações no Oriente Médio, região responsável por aproximadamente 40% das importações japonesas⁴²⁰. Além disso, o Japão buscava investir no desenvolvimento de tecnologias de eficiência energética para o setor de transportes e introduzir o etanol em misturas com a gasolina para garantir maior diversidade de fontes energéticas. No entanto, o principal entrave para que a meta de adição de 10% de etanol à gasolina fosse cumprida até 2020, seria a dependência japonesa de importação de etanol do Brasil e a ausência de um mercado internacional estável do etanol como commodity, fato esse observado como de grande risco pelo país⁴²¹.

A partir desses fatores o governo japonês gerou estímulos para que a iniciativa privada passasse a realizar investimentos na produção de biocombustíveis na região, sobretudo na Indonésia e Malásia, como forma de ampliar os mercados fornecedores de energia para o Japão. Essa busca por uma ampliação dos produtores regionais de biocombustíveis respondia à necessidade de aumentar a segurança energética do país, sendo que essa iniciativa, segundo a Embaixada brasileira em Tóquio, apontava para a confirmação da opção japonesa pela introdução obrigatória de etanol na matriz energética do país⁴²².

Em telegrama enviado para a Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do MRE pela Embaixada brasileira em Tóquio, João B. Lanari Bo ressaltou algumas questões interessantes sobre as relações bilaterais Brasil-Japão no setor de energias renováveis, como no caso da estruturação de um cronograma para redução gradual da tarifa de importação praticada pelo Japão em relação ao etanol brasileiro: assim, a partir de 2007 haveria redução na tarifa de 23,8% para 20,3%, chegando em 2010

⁴²⁰ As metas seriam: reduzir a dependência do petróleo de 98% para 80% em 2030; reduzir a participação do Oriente Médio nas importações de petróleo realizados pelo Japão de 40 para 15% até 2030; melhorar a eficiência energética dos motores; elevar a taxa de octanagem da gasolina; desenvolver novas tecnologias como o GTL; e introduzir o etanol no setor de transportes do Japão. Fonte: Telegrama MG 00218 de 28 de fevereiro de 2007. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007.

⁴²¹ Telegrama MG 00218 de 28 de fevereiro de 2007. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007.

⁴²² *Idem*.

com uma tarifa de 10%. Todavia, o Ministério da Economia, Indústria e Comércio do Japão, um dos mais influentes atores em relação às posições do governo japonês no setor energético, demonstrou ter clara preferência pelo ETBE (aditivo para a gasolina e fabricado a partir do etanol), pois esse produto era fabricado pela própria indústria japonesa. Além disso, o governo japonês ainda teria o receio sobre os custos de adaptação da infraestrutura do setor de transportes para a utilização em larga escala do etanol⁴²³.

Brasil e Japão ainda estabeleceram vários mecanismos de diálogos por meio de trocas de visitas, palestras, seminários e ações entre as iniciativas privadas de ambos os países. Nesse sentido, destacam-se algumas situações, como a visita da empresa japonesa “Mitsui Chemicals” ao Brasil para avaliar informações sobre o setor sucroenergético e a produção de etanol⁴²⁴. Também a realização de Fórum sobre energias renováveis em Tóquio, com a organização do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo “*Japan Bank for International Cooperation*” em setembro de 2006, momento em que o Brasil foi representado pelo Centro Nacional de Referência em Biomassa CENBIO com vistas a divulgar a experiência brasileira com o etanol, sobretudo pelo aproveitamento dos resíduos da cana-de-açúcar (bagaço) para produção de energia elétrica⁴²⁵.

A montadora Toyota realizou estudos, em setembro de 2006, para avaliação sobre a viabilidade de produção de veículos adaptados à utilização de etanol combustível e os resultados foram satisfatórios para a empresa. Nesse caso, seria interessante, tanto em termos industriais quanto financeiros, a produção em âmbito mundial de veículos com motores adaptados para misturas de até 25% de etanol (E25) sem repasse de custos aos consumidores. Por outro lado, a utilização de veículos com 100% de etanol não teria sido observado como pertinente, já que haveria repasse de custos aos consumidores, que por sua vez estariam pouco inclinados a pagar mais pelos veículos alimentados por etanol⁴²⁶.

⁴²³ Telegrama MG 00218 de 28 de fevereiro de 2007. Documento encontra-se na pasta DE Panorama 2007.

⁴²⁴ Telegrama MG 01084 de 30 de novembro de 2006. Documento Disponível na pasta I Bilateral 5. Ásia.

⁴²⁵ Telegrama MG 00900 de 26 de setembro de 2006. Documento Disponível na pasta I Bilateral 5. Ásia.

⁴²⁶ Telegrama MG 00874 de 19 de setembro de 2006. Documento Disponível na pasta I Bilateral 5. Ásia.

Índia

A posição da Índia em relação aos biocombustíveis foi marcada, no período analisado, a partir da dificuldade do país em equacionar segurança energética e segurança alimentar. Em telegrama da Embaixada da Índia para o MRE, o Embaixador José Vicente de Sá Pimentel ressaltou a falta de uma política homogênea entre os estados do país, que impunham restrições à produção e comercialização do etanol, sobretudo com impostos⁴²⁷.

O governo indiano tinha intenções de tornar obrigatória a mistura de 5% de etanol à gasolina ofertada no mercado doméstico, porém, com os desentendimentos entre os estados e a falta de garantias em relação à capacidade da produção nacional de atender a essa demanda, forçou o governo a recuar na decisão, quando o etanol passou a ser usando apenas quando os preços praticados fossem competitivos⁴²⁸.

O Embaixador Pimentel salientou o conteúdo do diálogo estabelecido com o Ministro do Petróleo e Gás Natural da Índia, Murli Deora, sobre o estabelecimento do Fórum Etanol, de iniciativa brasileira. Na ocasião, Pimentel observou que, para o Ministro, o etanol poderia ser um importante instrumento de cooperação bilateral entre os países, sobretudo pelo aumento do consumo energético indiano e pelas expectativas de elevação dos preços internacionais do petróleo. Além disso, Deora compartilha a ideia de transformar o etanol em commodity internacional, como forma de alcançar uma maior estabilidade na produção e oferta do produto. O Ministro ainda ressaltou a experiência de seu país com a introdução, em 2003, de etanol em mistura de 5% à gasolina para nove estados, todavia, em seis estados a experiência não pode ser concretizada em virtude das dificuldades com o suprimento do biocombustível por problemas na safra da cana-de-açúcar, matéria-prima que também é utilizada na Índia para produção de etanol. Além disso, existiam correntes de interesses importantes no governo que estavam convencidas sobre a incapacidade do país em produzir o etanol necessário para o consumo doméstico, com o risco de gerar uma substituição de culturas alimentares, já que o país não possui oferta significativa de áreas agricultáveis⁴²⁹.

⁴²⁷ Telegrama MG 00119 de 23 de fevereiro de 2007. Documento Disponível na pasta DE Panorama 2007.

⁴²⁸ *Idem*.

⁴²⁹ *Idem*.

A partir da análise das iniciativas bilaterais realizadas pelo Brasil, com intensivo apoio de seu aparato diplomático, foi possível perceber os conceitos, elementos e estratégias de ação utilizadas pelo país no processo de construção de uma estratégia para inserir os biocombustíveis no mercado internacional globalizado. Não foram apenas iniciativas para marcar presença que deram substância à ação externa brasileira, mas também diálogos e instrumentos que geraram resultados positivos e concretos para o setor sucroenergético e para a experiência de maior protagonismo que o país tem exercido ao longo dos últimos anos.

CONCLUSÃO

A presente tese buscou ampliar a compreensão sobre os elementos que construíram uma nova fase para os biocombustíveis na matriz energética brasileira e mundial. A experiência que o país acumulou a partir do desenvolvimento de tecnologias nacionais para utilização do álcool como combustível alternativo à gasolina – no contexto das crises do petróleo na década de 1970 – aliada às novas demandas internacionais por fontes seguras, limpas e renováveis de energia, forneceram as bases para a construção de uma estratégia de consolidação do setor sucroenergético no Brasil e de inserção internacional dos biocombustíveis no mercado globalizado, com apoio do Itamaraty e pelo engajamento pessoal do Presidente Lula por meio de uma diplomacia presidencial realizada ao longo de seus dois mandatos.

A construção de uma agenda de política externa para o etanol foi fato inédito. Apenas os biocombustíveis estiveram tão presentes no conteúdo dos discursos e ações do governo, principalmente entre 2003 e 2010, como esteve a mobilização brasileira para o combate à fome e a extrema miséria, pautas levadas pelo Presidente Lula nos mais diferentes e, talvez, antagônicos espaços de diálogo. Em Davos, no Fórum Econômico Mundial ou em Porto Alegre, para participar do Fórum Social Mundial, os dois temas se articulavam nas palavras brasileiras. A utilização de biocombustíveis, sobretudo o etanol, poderia estimular um círculo virtuoso ao promover a redução das emissões de gases do efeito estufa, diversificar as fontes de energia, diminuir a dependência em relação ao petróleo e gerar postos de trabalho na cidade e no campo, harmonizar a concentração da população urbana com a rural, além de criar renda para países com condições adequadas para o cultivo de variedades vegetais destinadas à produção de energia e com baixo índice de desenvolvimento econômico e social, como no caso de regiões na América Latina, África e Ásia.

O Brasil, com o objetivo de influenciar a construção das regras no ordenamento internacional de forma estratégica e arrojada, assumiu uma postura mais ativa junto às potências mundiais para conduzir a missão de apresentar um novo paradigma energético para o sistema internacional. Para tanto, seria necessário uma

mudança cultural nas sociedades para realizarem a opção por uma economia de baixo carbono, além da transformação dos biocombustíveis em commodities, um mecanismo que deveria democratizar a produção de energia entre os trópicos com mais países com capacidade de gerar energia para o consumo doméstico e receitas no mercado externo, com normas técnicas e padrões harmonizados internacionalmente, que contribuiria para um fluxo de comércio com estabilidade de suprimento e diversidade de produtores.

Para buscar a realização desses objetivos o governo brasileiro construiu uma estratégia política para os biocombustíveis com duas dimensões. A primeira voltada para o plano nacional com a percepção da dinâmica dos elementos do setor sucroenergético e das tecnologias automotivas; a segunda compreendida na mediação do diálogo dos setores produtivos nacionais e seus interesses com o meio externo para promover a inserção internacional do etanol.

ARTICULAÇÃO INTERNA DOS SETORES PRODUTIVOS: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DOS BIOCOMBUSTÍVEIS

Como foi possível observar ao longo da pesquisa, a retomada da importância da bioenergia para o mercado brasileiro de combustíveis, que inaugurou a quarta fase do etanol combustível, foi fruto de um conjunto complexo e dinâmico de articulações entre as variáveis e atores identificados no processo. Diferença importante e percebida em relação ao período inicial da instrumentalização do PROÁLCOOL na década de 1970 encontra-se na construção de uma política a partir da base social, ou seja, do diálogo estabelecido entre os setores produtivos e os representantes do setor público. No caso da introdução do álcool no mercado doméstico de combustíveis, no período marcado pelas duas crises do petróleo, os esforços iniciais ficaram a cargo, em grande medida, da capacidade de investimento e da racionalidade estratégica do Estado.

O início da comercialização dos carros equipados com motores *flexfuel*, um *turning point* para indústria automobilística nacional e que foi, de certa forma, a materialização de uma política que possibilitou ao consumidor realizar sua escolha pelo combustível economicamente mais viável, representa apenas o elemento superficial de todo um arranjo de interesses e pressões que envolveram diversos segmentos nacionais e

internacionais. Nesse sentido, definir um fator responsável pelo desencadeamento dos eventos que culminaram com a construção dessa nova política brasileira para os biocombustíveis é uma difícil tarefa, em primeiro lugar, pela percepção que a história pode ser ilustrada por uma teia de eventos e elementos interconectados que, se analisados de forma isolada, limitam a compreensão orgânica dos fatos e fenômenos; em segundo lugar, pela própria convicção, oriunda da pesquisa, que não houve uma ruptura total da utilização do etanol como combustível no mercado doméstico brasileiro, mas uma mudança fundamental que atribuiu caráter estratégico à bioenergia no século XXI.

A elevação do preço do açúcar no mercado internacional e a redução dos estoques internos elevou o preço do produto, o que gerou estímulos para sua produção em detrimento do álcool que, por sua vez, era menos competitivo que a gasolina (em virtude do preço internacional do barril de petróleo ter sofrido significativa redução), o que levou a uma redução da produção e dos estoques de álcool e gerou uma crise de abastecimento no final da década de 1980. Nesse momento, com uma economia bastante frágil e com índices de juros, inflação, dívida externa e investimentos desastrosos, o governo iniciou o processo de retirada dos subsídios para o setor, um duro golpe que, aliado aos outros fatores ocorridos na segunda metade da década de 1980, fez do álcool combustível uma opção em desuso naquele momento. Isso demonstrou a influência de elementos externos, ou seja, do açúcar e do petróleo, na formação de preços para o álcool combustível.

No entanto, esse contexto não significou o fim dos biocombustíveis na matriz energética brasileira. Como foi observado, as pesquisas para o desenvolvimento de componentes para melhorar o desempenho dos motores e criar tecnologias que permitissem a mistura de álcool e gasolina em qualquer proporção foram levadas por empresas com sede no Brasil, ao longo dos anos 1990, até o aperfeiçoamento dos mecanismos que viabilizaram a utilização dos motores *flexfuel* quando, em 2002, a Ford lançou o primeiro protótipo nacional de veículo bicombustível. Deve ser ressaltado que, após a desregulamentação do setor sucroenergético no final da década de 1990, o Estado voltava, no início dos anos 2000, a fornecer incentivos por meio do BNDES para que esse setor – um influente grupo de interesse – pudesse ampliar suas atividades e garantir o abastecimento para a manutenção da adição obrigatória de álcool à gasolina em 20%. O Estado deixava de organizar o setor de forma direta, mas estimulava por meio de financiamentos e como ator demandante. Com isso as usinas passaram por um processo de modernização e ampliação.

A elevação dos preços do petróleo, em virtude da instabilidade no Oriente Médio gerada pelo contexto do terrorismo após os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, foi o incentivo final para que as montadoras reagissem ao cenário favorável para a produção e comercialização dos motores bicombustível. Como variável independente nesse processo, o avanço dos trabalhos de melhoramento genético de variedades de cana-de-açúcar, desenvolvidos por importantes institutos de pesquisas no país ao longo das últimas décadas, com destaque para a Embrapa, contribuiu para a melhoria do rendimento e da eficiência das lavouras que, por sua vez, refletiu-se no aumento da produção de etanol no Brasil.

Nesse contexto foi possível perceber que o Estado brasileiro, no caso dos biocombustíveis, passou de Estado-empresário – como observou Cervo pelo paradigma desenvolvimentista – ou seja, interventor direto na economia ao executar as funções do setor privado, para o Estado que age de forma logística e estimula os setores produtivos da sociedade. Dessa forma, após a identificação do setor estratégico e do estabelecimento de diálogos com seus representantes, o governo passou a atuar como intermediário no processo de inserção internacional das estruturas produtivas do país em ambiente globalizado e altamente competitivo.

ESTRATÉGIA INTERNACIONAL – TRADUÇÃO DOS INTERESSES NACIONAIS

A segunda dimensão de análise tem como base a construção de uma política externa para os biocombustíveis, estruturada a partir de 2003 por meio do diálogo estabelecido entre o setor sucroenergético e órgãos do governo. A iniciativa surgiu dos grupos de interesses vinculados aos biocombustíveis para consolidar o etanol no mercado doméstico e expandir sua utilização, tanto no plano nacional quanto para outros países, e da disponibilidade de órgãos governamentais em estabelecer um canal de diálogo e traduzir os anseios nacionais em uma estratégia de inserção e ação no plano das relações internacionais. O contexto internacional apresentou elementos favoráveis, como o interesse compartilhado de grandes parceiros para produção de etanol e estabelecimento de um mercado diversificado e estável de fontes energéticas alternativas em relação ao petróleo.

Estados Unidos e Brasil, dois dos principais produtores e consumidores mundiais de etanol, contaram com o interesse no sistema internacional de criar alternativas para a dependência das sociedades contemporâneas ao petróleo, responsável por intensificar os danos causados pela atividade humana ao meio ambiente, como no caso do aquecimento global. Por outro lado, os países desenvolveram a percepção estratégica acerca da dependência de recursos energéticos importados e da possibilidade de se tornarem reféns dos interesses de um número bastante reduzido de atores que sustentam a demanda mundial de petróleo e seus derivados. Esses atores, como no caso dos países membros da OPEP, possuem a capacidade de utilizar a energia como um instrumento de poder (*energy statecraft*) para realizarem seus interesses, como já foi demonstrado por meio das duas crises do petróleo ocorridas na década de 1970.

Assim, com um período de estabilidade política e de bons indicadores do desempenho da economia nacional, o Brasil passou a atuar de forma mais proativa no sistema internacional, buscando ampliar seu espaço de diálogo e influências para exercer maior pressão na definição de temas estratégicos da ordem internacional no início do século XXI, como foi observado no caso energético. Com maior respeito e credibilidade numa área sensível, a liderança brasileira poderia ser reconhecida em outros ambientes, como de fato ocorreu em temas de comércio multilateral na OMC e com a criação de fóruns de articulação (G-20, BRICS, IBAS, etc).

Nesse contexto, o paradigma do Estado logístico de Cervo forneceu as ferramentas conceituais para auxiliar na análise sobre os processos de tomada de decisão e conciliação entre interesses públicos e privados e que culminaram na construção de uma política externa para o etanol, com sua racionalidade instrumental definida por interesses e estratégias em arranjos multilaterais ou bilaterais. Ressalta-se ainda o relevante processo de reestruturação burocrática no Ministério das Relações Exteriores para adequar a realidade organizacional ao novo protagonismo do tema energético na agenda internacional brasileira. A criação do Departamento de Energia, que acomodou a Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis e a Divisão de Recursos Energéticos Não-Renováveis, em 2006, materializou a importância e o caráter estratégico do tema para a diplomacia brasileira quando passou a contar com uma equipe focada, exclusivamente, na percepção e articulação dos interesses nacionais para o setor energético e na tradução desses em conceitos, diretrizes e parâmetros de negociação para a condução do processo de inserção internacional dos biocombustíveis brasileiros. Como o tema energético possui

características de transversalidade, o Itamaraty também promoveu a articulação com outros ministérios (Minas e Energia; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Meio Ambiente; e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) para a construção de posições e redução dos conflitos de interesses no ambiente nacional.

Porém, no momento anterior à estruturação do Itamaraty e a formulação de uma política internacional para o etanol, observou-se a interação entre o governo e o setor produtivo que resultou na percepção do caráter estratégico do tema. É nesse ponto que se encontram as “causas profundas” que auxiliaram na compreensão do processo que levou o etanol a ser considerado um dos elementos centrais de um perfil mais atuante nas relações internacionais que o Brasil buscou consolidar ao longo dos anos 2000. Dessa forma, após o processo de desregulamentação do setor sucroenergético, intensificado no final da década de 1990, os representantes desse influente grupo articularam seus interesses e barganharam com o relevante papel que exercem na economia nacional sobre a geração de trabalho e renda, com o *lobby* no Poder Legislativo por meio da reconhecida “bancada ruralista” e pela presença no Poder Executivo, como ilustrou em 2003 a figura do Ministro da Agricultura Roberto Rodrigues. O diálogo citado no primeiro capítulo entre Lula e Rodrigues, sobre a possibilidade de inserir o Brasil como ator protagonista na pauta internacional energética, revela o pressuposto apresentado no paradigma do Estado logístico, sobre o papel de intermediação que o governo promove entre os segmentos sociais e os setores produtivos para equalização dos objetivos e interesses nacionais, que são inseridos numa estratégia mais ampla de internacionalização da economia brasileira. Após a identificação do ambiente favorável, o país buscou utilizar sua *virtù* aplicada à *fortuna* observada no cenário internacional e estruturou, enfim, uma política externa para os biocombustíveis, com especial atenção para o etanol. A prioridade que os biocombustíveis tiveram nos dois mandatos de Lula puderam ser percebidos com o engajamento pessoal do Presidente, que fez questão de promover pessoalmente em suas agendas no exterior, ou quando recebia delegações estrangeiras, os benefícios econômicos, sociais e ambientais das fontes renováveis de energia.

Com base nos conceitos de sustentabilidade, segurança energética, democratização da produção de energia e proteção ao meio ambiente o Brasil criou estratégias para promover e inserir os biocombustíveis no mercado internacional. A diversificação das relações internacionais, sobretudo por meio da ampliação do diálogo com os países do sul, a transformação do etanol em commodity e a transferência da

experiência brasileira na área de bioenergias foram os principais elementos que nortearam a ação do aparato diplomático do país. Nesse sentido, o Itamaraty utilizou abordagens bilaterais e multilaterais para estabelecer sua diplomacia energética a partir da lógica de país fornecedor, e não apenas como consumidor, quando buscou abrir mercados e oportunidades de cooperação com outros países, sobretudo na África, Ásia e América Central, por meio de apoio à utilização dos biocombustíveis como parte da solução para a insegurança energética, redução dos efeitos do aquecimento global e do auxílio para o desenvolvimento e transferência de tecnologias para a produção de biocombustíveis nas respectivas regiões.

Seguro em sua capacidade de expansão da produção de etanol, tendo em vista as condições ideais apresentadas ao longo do estudo, como domínio de tecnologias, condições climáticas e morfológicas e, principalmente, áreas disponíveis para plantação da cana-de-açúcar (que não implicariam desmatamento ou substituição de cultivos destinados à alimentação humana), o Brasil buscou ampliar suas exportações de etanol e estimular a criação de um mercado internacional para o produto por meio da transformação do combustível em commodity.

No plano multilateral, apesar da crise de confiança e eficiência desses espaços no sistema internacional, percebeu-se uma importante mudança do perfil da atuação brasileira, em relação aos períodos anteriores. Além dos espaços tradicionais, como Nações Unidas, OEA e MERCOSUL, o Brasil tentou articular seu multilateralismo da reciprocidade com novos espaços em regiões que, até então, não eram consideradas estratégicas, além de estruturar novos canais de diálogo com as parcerias já consolidadas, ambos com o intuito de coordenar os comportamentos e alinhar princípios e interesses para barganhar posições favoráveis no sistema internacional, como no caso da transformação do etanol em uma opção energética limpa, renovável e viável reconhecida pelo sistema internacional.

Esse foi o caso de iniciativas como o *Global Bioenergy Partnership*, o G-20 Financeiro, UNASUL, IBAS, OCDE, UEMOA e OMC entre outras. Por outro lado, arranjos de cooperação trilateral com Estados Unidos, Comissão Europeia e Suécia, foram explorados por meio do desenvolvimento de parcerias com foco no desenvolvimento e produção de biocombustíveis. No caso dos europeus, a necessidade de diversificação de fontes energéticas e de redução da emissão de carbono na atmosfera resultou em diretivas

como a 2003/30/CE (que determinava a introdução de 5,75% de biocombustíveis no setor de transportes europeu), a 98/70/EC, sobre a qualidade dos combustíveis (que elevou o limite de mistura de etanol na gasolina de 5% para 10%) e da Diretiva para Energia Renovável 2009/28/EC (que determinou que 20% da energia consumida pelos países-membros deveria ser renovável). Esse movimento foi acompanhado pela diplomacia brasileira com grande entusiasmo, sobretudo pelas possibilidades que poderiam surgir para o aumento das exportações brasileiras de etanol para a União Europeia. Como parte da estratégia com a região, criou-se, em 2007, o mecanismo de Diálogo Regular de Política Energética Brasil e Comunidade Econômica Europeia. De maneira geral, o país buscou estabelecer, nos diversos espaços de articulação, mecanismos de diálogo diplomático e coordenação política para a temática energética, deixando o nível técnico de cooperação para os arranjos bilaterais.

Pela via bilateral, a estratégia buscou promover a aproximação do Brasil com países e regiões que não eram considerados eixos prioritários da diplomacia na década de 1990. Na lógica de ampliação dos diálogos Sul-Sul e da maior presença do país no sistema internacional, inclusive com o aumento do número de embaixadas e da rede de consulados, o país reafirmou seus interesses de estreitar o diálogo e a cooperação com os países do Caribe, África e Ásia. Foi a estratégia mais aguda para aumentar as exportações brasileiras de etanol e estimular a produção em outros países para consolidar os biocombustíveis como commodities no mercado internacional. Nesse sentido, um grande número de memorandos de entendimento e termos aditivos, cartas de intenções, declarações, convênios de cooperação, acordos e protocolos de intenções foram assinados e estabelecidos pelo governo Lula. Muitos resultaram apenas como gesto de presença política, sem gerar efeitos práticos e concretos nas relações bilaterais do Brasil. Todavia, as articulações com os países da América Central, inclusive com exportações indiretas para os Estados Unidos e África demonstraram o potencial de expansão do etanol no mercado internacional.

No caso africano, o trabalho realizado pela Embrapa demonstrou o esforço de aproximação que o Brasil empenhou desde o início do século XXI. A empresa, que não raro é solicitada por outros países em virtude de sua reconhecida capacidade científica, estabeleceu instrumentos de cooperação em vários segmentos da produção agropecuária, com destaque para a produção de culturas destinadas aos biocombustíveis e transferência de tecnologias nesse setor. Importante observar a atuação internacional da Embrapa por

meio de seus escritórios nos Estados Unidos, Panamá, Reino Unido, França, Alemanha, Coréia do Sul, China, Gana, Moçambique e Mali, que contribuíram de maneira fundamental para a condução dos aspectos técnicos para concretização da cooperação internacional. Também importante foi o papel realizado pela União da Indústria da Cana-de-Açúcar (Unica) em parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) que, além de articularem os interesses do setor no âmbito doméstico, buscaram promover o etanol e seus benefícios no mercado internacional, inclusive com o estabelecimento de escritórios permanentes da UNICA nos Estados Unidos e Bélgica desde 2008.

No caso específico dos Estados Unidos, a documentação analisada demonstrou a importância estratégica da parceria, estruturada a partir da identificação de interesses mútuos, mas também de relações conflituosas. Ambos os países são os maiores produtores e consumidores mundiais de etanol e possuem o interesse convergente na harmonização dos padrões nacionais de produção e das regras para o estabelecimento de um mercado internacional dos biocombustíveis. Por outro lado, a menor eficiência do etanol norte-americano, derivado do milho, em comparação com o etanol brasileiro, a incapacidade de ampliar as áreas para o cultivo de matéria-prima para produção de energia e o lobby realizado pelos produtores do etanol nos Estados Unidos criaram barreiras à livre importação do produto brasileiro, que passou a competir com os subsídios e sobretaxas impostas pelos norte-americanos. Por consequência, ocorreu uma significativa redução nas exportações de etanol brasileiro para o mercado dos Estados Unidos e um mal-estar nas relações internacionais entre os países.

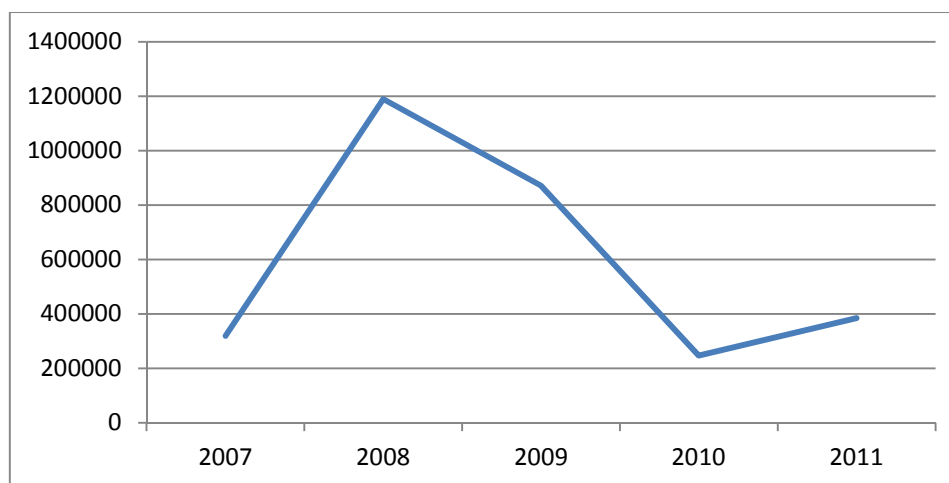
No caso das relações do Brasil com os países europeus, havia grande expectativa em virtude das diretivas para adição de etanol na matriz energética da União Europeia, a partir de 2003. No entanto, nem mesmo a incapacidade de abastecer o próprio mercado serviu de motivo para que os europeus criassem mecanismos para facilitar as exportações brasileiras de biocombustíveis para os parceiros da região. Nesse contexto, o elemento principal foi a percepção sobre os riscos para a segurança energética dos membros da União Europeia e o receio por substituírem a dependência em relação às importações de petróleo e seus derivados pela necessidade de importar biocombustíveis de um mercado que ainda não estava estruturado.

Dessa forma, a análise das relações bilaterais, a partir da documentação encontrada nos arquivos do Itamaraty, demonstra que o Departamento de Energia esteve atento à estrutura da matriz energética dos parceiros brasileiros e constatou, de maneira geral, a baixa utilização de biocombustíveis no sistema internacional, além do cenário de forte dependência das estruturas econômicas e sociais desses atores às importações de petróleo, que confirmou o ambiente ideal para a estratégia de promoção do etanol brasileiro. De fato, o Brasil ampliou sua capacidade de articulação e não apenas observou, de forma reativa, as novas possibilidades, mas estimulou a criação de ambientes para discussão sobre a necessidade de um novo paradigma energético e divulgou sua experiência acumulada ao longo das décadas, principalmente para o caso do etanol, além de ter reforçado ser uns dos países no sistema internacional que mais utilizam fontes de energia renováveis em sua matriz energética.

RESULTADOS EM DUAS DIMENSÕES

Apesar da frieza dos números da balança comercial não expressarem todas as variáveis que compõem uma política econômica, como observou Celso Amorim, analisar a evolução das exportações do etanol brasileiro pode servir de subsídio para questionamentos importantes acerca dos objetivos e estratégias aplicadas na política externa desenvolvida para os biocombustíveis no Brasil.

GRÁFICO 11: EXPORTAÇÕES DE ETANOL BRASILEIRO: PRINCIPAIS PAÍSES (MIL LITROS)



Fonte: MDIC/ União da Indústria da Cana-de-açúcar/UNICA, 2013. Elaborado pelo autor.

Apesar do crescimento entre 2007 e 2008, as exportações de etanol não conseguiram manter o ritmo constante de crescimento e refletiram os efeitos causados pela crise financeira mundial, que teve início no sistema de créditos bancários nos Estados Unidos. Além disso, o mercado brasileiro manteve o aumento do consumo de veículos com motores *flexfuel* que, por consequência, gerou maior pressão na oferta de etanol doméstico.

O protecionismo norte-americano e as barreiras não-tarifárias impostas pela União Europeia, também não contribuíram para o aumento das exportações brasileiras de etanol, um dos principais objetivos da política externa dos biocombustíveis. No caso dos europeus, os argumentos buscaram desqualificar o produto brasileiro ao expor os problemas ambientais decorrentes de sua produção, a substituição de áreas destinadas ao plantio de alimentos para cultura da cana-de-açúcar, as duras condições de trabalho no campo, a falta de padrões e especificações técnicas sobre o etanol além de regras harmonizadas para a transformação do produto em commodity.

Mesmo que o objetivo caracterizado pela dimensão internacional, de ampliar as exportações de etanol, não tenha sido atingido de modo satisfatório, a estratégia de transformar o etanol em commodity internacional ainda segue como pauta na agenda do Departamento de Energia do Itamaraty, embora com menor exposição e envolvimento da presidência. Por outro lado, na dimensão nacional, percebeu-se que a aproximação entre o

governo e os setores produtivos gerou resultados interessantes para os biocombustíveis no que tange a consolidação do etanol no mercado doméstico para diversificação de fontes de energia para o setor de transportes. Nesse sentido, o governo brasileiro garantiu demanda para o setor ao emitir, em 2010, a Portaria MAPA nº 7 que passou a determinar o valor limite para a mistura de etanol anidro à gasolina de 25% em todo o território nacional, um aumento de 5% do que era praticado. Esse fato, aliado ao preço competitivo do etanol hidratado em alguns estados da federação, fizeram que esse biocombustível passasse a ter um mercado doméstico mais estável e de crescente demanda.

Para o setor sucroenergético, a consolidação do etanol ainda contribuiu para a criação um mecanismo eficiente de segurança em relação ao mercado internacional do açúcar. Com relativa facilidade de exercer controle quase imediato sobre produção, as usinas de açúcar e álcool reduziram os efeitos da variação dos preços internacionais no mercado nacional com a possibilidade de realizar ajustes na oferta, como resposta ao aumento ou redução dos preços praticados no comércio exterior, ou seja, caso haja queda dos valores internacionais do açúcar, as usinas podem produzir mais etanol ou açúcar, se os estoques nacionais do biocombustível estiverem elevados.

QUESTÕES PARA O FUTURO

Prever se o etanol permanecerá como uma opção viável para a diversificação de combustíveis no âmbito internacional e se irá se consolidar no mercado de biocombustíveis como uma commodity energética é uma tarefa difícil. De concreto, apenas o fato de que, ao buscar fontes renováveis e limpas de energia, os países incluem em seu cálculo estratégico a variável dependência externa. Nesse sentido, aqueles países que não dispõem de recursos naturais energéticos abundantes tendem a utilizar soluções tecnológicas, como o desenvolvimento do etanol de “segunda geração” (que tem a celulose como matéria-prima), a energia solar, elétrica ou energia obtida a partir das células de hidrogênio. A história demonstrou que os países que estiveram à frente dos processos de desenvolvimento de novas tecnologias energéticas, dispuseram de importante vantagem comparativa no sistema internacional, como foi observado no caso dos britânicos e norte-americanos.

A indústria da cana-de-açúcar está presente no Brasil desde a chegada dos colonizadores europeus e ainda se mantém como um influente grupo de interesse. Todavia, a descoberta de novas reservas de petróleo na camada Pré-sal da costa brasileira e o conseqüente aumento da produção nacional pode pressionar o etanol como alternativa energética viável. Além disso, os interesses dos países no sistema internacional apontam para a busca por maior grau de segurança energética, que leve em consideração a capacidade de produção e abastecimento dos próprios mercados domésticos por fontes de energia mais adequadas à disponibilidade de matérias-primas locais. Nesse sentido, dificilmente o Brasil conseguiria utilizar o etanol como um instrumento de poder a seu favor no longo prazo, restando ao país atuar como protagonista no processo de transição para um ambiente internacional no qual os países reduzam de forma significativa a atual dependência às fontes não renováveis de energia. Dessa forma, seria razoável observar que o Brasil precisaria manter sua criatividade e capacidade de investir e desenvolver novas tecnologias energéticas para sustentar seu protagonismo na área de energias renováveis para as próximas décadas.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (Org.). *Crescimento, modernização e política externa: Sessenta anos de política externa brasileira*. Cultura Editores Associados: São Paulo, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. UFRGS: Porto Alegre, 2004.

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. IBRI: Brasília v.47, n.1, 2004, p. 162-184.

_____. Planejamento no Brasil: memória histórica. *Parcerias estratégicas*, Brasília, v. 18, n. 1, 2004, p. 157-190.

_____. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. *In: SARAIVA, José F. S. (org.). História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*, IBRI, 2º edição, Editora Saraiva: São Paulo, 2007.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (org.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. (org.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 2, São Paulo: Saraiva, 2006.

ALVES, José A. Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais. A década das conferências*. IBRI: Brasília, 2001.

ALVES, Francisco. Por que morrem os cortadores de cana? *Saúde e Sociedade*, v. 15, n. 3, p. 90-98, set-dez, 2006.

ARTHUS-BERTRAND, Yann. *Home – Nosso planeta, nossa casa*. França: Luc Besson, 2009. (Documentário, 90 min.)

BARROS, Geraldo Sant’Ana de Camargo; NETO, Raul Machado. *A “velha” e a nova bioeconomia: Desafios para o desenvolvimento sustentável*. CEPEA. ESALQ-USP, 2007.

BARROS–PLATIAU, Ana Flávia. *A política externa ambiental: do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável*. *In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio C. (Org.) Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 2, São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. When emergente countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. IBRI, Brasília-DF, Edição especial, 2010.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: Barbosa Lima Sobrinho [et al.]. *Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público*. Paz e Terra: São Paulo, 1994.

BATISTA, Jorge Chami. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*. Vol. 7, nº 2, abr/jun. 1987.

BIONDI, Antonio; MONTEIRO, Mauricio; GLASS, Verena. O Brasil dos agrocombustíveis – Cana: impactos da lavoura sobre a terra, o meio e a sociedade, 2008.

BRASIL. Por dentro do Brasil – Combate ao trabalho análogo ao de escravo, Brasília, 2010. Disponível em: < http://www.brasil.gov.br/navegue_por/noticias/textos-de-referencia/a-experiencia-brasileira-no-combate-ao-trabalho-analogo-ao-de-escravo>. Acesso em 09/09/2013.

BRASIL, Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem ao Congresso Nacional. MPOG. Brasília 2008, a.

_____. Estudo da dimensão territorial do planejamento. MPOG. Brasília 2008, b.

BERNAL-MEZA, Raúl. América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales. Nuevohacer: Buenos Aires, 2005.

_____. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº. 45 (1), 2002, p. 36-71.

BREDA DOS SANTOS, Norma. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2): 26-45, 2002.

_____. História das relações internacionais no Brasil. *História* 24 (1), 2005, p. 11-39.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral do Brasil. In: CERVO, Amado (org.). *Desafio Internacional*. Editora UnB: Brasília, 1994.

BURKE, Peter. *Historia e teoria social*. Editora UNESP: São Paulo 2002.

CARDOSO, José Celso. *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea*. Vol. 1, Ipea: Brasília, 2009.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. O Itamaraty, os empresários e a política exterior do Brasil. Meridiano 47, 2001, p. 11-13.

CARR. Edward Hallett. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Tradução Luiz A. F. Machado. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Clássicos do IPRI, 2ª edição, 2001.

CASTILHO, Marta R. Panorama do comércio internacional do complexo sucroalcooleiro. IV Workshop Infosucro – Economia do bioetanol e indústria sucroenergética. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 28/11/2011.

CASTRO, Flávio M. de Oliveira. 1808-2008: Dois séculos de história da organização do Itamaraty. Vol. II. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2009.

CERVO, Amado Luiz. Estado logístico: la inserción internacional sistémica de Brasil en el siglo XXI. Prelo.

_____ ; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Editora Universidade de Brasília: 4º edição, Brasília, 2012.

_____. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático, Revista Brasileira de Política Internacional, 46(2), p. 5-25, 2003.

_____ ; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 2ª Ed. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 2002.

_____. Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas. IBRI: Brasília, 2001.

_____ ; BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia científica. Makron Books: São Paulo, 1996.

_____. As Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado (org.). O Desafio Internacional. UNB: Brasília, 1994.

CESNIK, Roberto; MIOCQUE, Jacques. Melhoramento da cana-de-açúcar: marco sucroalcooleiro no Brasil. Embrapa Informação Tecnológica, Brasília, 2004.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Unesp: São Paulo, 2004.

COELHO, S. T. ; GOLDEMBERG, J. ; LUCON, O. ; GUARDABASSI, P. . The Brazilian Experience with Sugarcane Ethanol. Linking Trade, Climate Change and Energy, v. 01, p. 27-28, 2006.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Funag: Brasília, 2007.

DALGAARD, Klaus Guimaraes. The energy statecraft of Brazil: promoting biofuels as an instrument of brazilian foreign policy, 2003-2010. The London School of Economics and Political Science, London, 2012. Tese de doutorado.

DIAS, G. L. S. O Papel Estratégico do Setor Agrícola no Contexto da Reestruturação da Economia Brasileira. In: João Paulo dos Reis Velloso. (Org.). Brasil em Mudança-Forum Nacional. Editora Nobel: São Paulo, 1991

DUMOULIN, Olivier. Método histórico. In A. Burguière (org.), Dicionário das ciências históricas. Tradução de Henrique de Araujo Mesquita. Imago Editora: Rio de Janeiro, 1993, p. 537-539.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: EDUNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ELKIND, Jonathan. Energy Security: Call for a Broader Agenda. In Carlos Pascual and Jonathan Elkind (Eds.) Energy Security: Economics, Politics, Strategies, and Implications. Brookings Institution Press: Washington, DC, pp. 119-148, 2010.

Empresa de Pesquisa Energética – EPE. Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis 2012. Brasília, 2013.

_____. Cadernos de Energia EPE: Perspectivas para o etanol no Brasil. Brasília, Setembro de 2008.

FERNANDES JR, Ottoni. Combustível com futuro – Brasil precisa investir para aproveitar crescimento do consumo mundial de álcool. Revista Desafios do Desenvolvimento. IPEA: Brasília, 2007.

FILHO, Ernani Teixeira Torres. O papel do petróleo na geopolítica americana In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: Rio de Janeiro: 2007. Seminário Estados Unidos: presente e desafios. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2008.

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, v 16 (3), Rio de Janeiro, dezembro, 1986.

FONSECA, Pedro C. D.; MONTEIRO, Sergio Marley M. O Estado e suas razões: o II PND. Revista de Economia Política, vol. 28, nº 1 (109), 2007, p. 28-46.

FREYRE, Gilberto. Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal 34º edição – Rio de Janeiro: Editora Record, 1998.

GADDIS, John Lewis. History, Science, and the Study of International Relations, in: N. Woods (org.), Explaining international relations since 1945, Oxford University Press: Oxford, 1996.

_____. Paisagens da História: como os historiadores mapeiam o passado. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

GEISEL, Ernesto. Discurso no Palácio do Planalto: Transmissão da Faixa Presidencial ao General João Baptista de Oliveira Figueiredo. (*Apud*) CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2^oed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GLÉNISSEON, Jean. Iniciação aos estudos históricos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

GOLDEMBERG, J. ; COELHO, S. T. ; GUARDABASSI, P. . The sustainability of ethanol production from sugarcane. *Energy Policy*, v. 36, p. 2086-2097, 2008.

_____; COELHO, S. T. ; REI, F. . Brazilian energy matrix and sustainable development. *Energy Sustainable Development*, v. 6, p. 55-59, 2002.

GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, Robert O. Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change. Ithaca/London: Cornell Univ. press, 1993.

GOLDTHAU, A. Energy Diplomacy in Trade and Investment of Oil and Gas. *In*: _____; WITTE, J. M. Global Energy Governance: The New Rules of the Game. Brookings Institution Press: Washington, D.C, 2010.

GOLDWYN, David L. & KALICKI, Jan H. Energy & Security: toward a new foreign policy strategy. Washington/Baltimore: Woodrow Wilson Center Press/John Hopkins University Press, 2005.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro. Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GIRALDI, Alice. O outro mal do açúcar. *Revista unesp-ciência, caderno saúde*, maio de 2011, p. 38-41. Disponível em:< http://www.unesp.br/aci_ses/revista_unesp-ciencia/acervo/19/o-ar-impuro-do-canavial>. Acesso em 08/09/2013.

HAGE, José Alexandre Althahyde. O poder político na energia e relações internacionais: o difícil equilíbrio entre o direito e a busca de segurança do Estado brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*. IBRI: Brasília v. 51, n^o, 2008.

HELLER, Agnes e outros. A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI. Rio: Contraponto/Corecon, 1999.

HOBSBAWN, Eric J. A era das revoluções 1789-1848. Editora Paz e Terra, 24^a edição, São Paulo, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26^o edição, 30^o reimpressão. Companhia das Letras: São Paulo, 2008.

JUNIOR, Wilian Gatti. 35 anos da criação do Proálcool: do álcool-motor ao veículo flex fuel. XIII Semead: Seminários em Administração, Faculdade de Economia e Administração-FEA/USP, São Paulo, setembro de 2010.

KEOHANE, Robert O. Reciprocity in International Relations. *International Organization*, nº 40, 1986, pp. 1-27.

KUBALKOVA, Vendulka. *Foreign policy in a constructed world*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2001.

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira, 2001-2002*. Brasília: Funag, 2002.

_____. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. Perspectiva: São Paulo, 2001.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Editora Elsevier: Rio de Janeiro, 1990.

LEITE, Rogério Cezar de Cerqueira; LEAL, Manoel Régis L. V. O biocombustível no Brasil. *Novos Estudos*. Nº 78, CEBRAP:: São Paulo, julho, 2007, pp. 15-21.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*. IBRI: Brasília. Ano 52, nº 1, 2009, p. 89-109.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (n. esp. 40 anos): 29-41, 1998.

LESSA, Carlos. A opção pelos pobres e a crítica de Delfim Netto. *Valor Econômico*, publicado em 14/02/2007.

_____. Entrevista concedida a Nelson Castan, Rubens Soares de Lima e Enéas Costa de Souza. Fundação de Economia e Estatística/FEE da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, 1981.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso no 2º Prêmio Top Etanol, São Paulo, 06/06/2011.

MAGALHÃES, J. P. *Nova estratégia de desenvolvimento para o Brasil*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 2005.

MANTEGA, Guido. O Estado e o Capital Estrangeiro no Brasil: A crise dos anos 70. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 38, (4), out/dez: Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, p. 879-901.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. Cultura e poder. IBRI: Brasília, 2002.

_____. Compreender, explicar e narrar. *In: Anais da 6ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica*. São Paulo, 1986, 85-86

MELLO E SILVA, Alexandra de (1998), Ideias e Política Externa: a Atuação a Brasileira na Liga das Nações e na ONU, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 2, pp. 139-158.

NEVES, Renato Baumann. Composição das exportações brasileiras e estabilidade da receita de exportações. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 14 (3), Rio de Janeiro, dezembro, 1984.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Elsevier: Rio de Janeiro, 2005.

NYE, Joseph S; KEOHANE, Robert O. Transnational Relations and World Politics: an introduction. *In: International Organization*. University of Wisconsin Press: Vol. 25, n° 3, Summer, 1971, (pp 329-349).

OLIVA, Felipe Cardoso; MIRANDA, Sílvia Helena Galvão de. Biocombustíveis na OMC: indefinição entre commodity ou bem ambiental. *Revista de Política Agrícola*, Brasília: MAPA, Jan./Fev./Mar., 2008.

Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Governo Federal, Brasília, 2007.

PENNA FILHO, Pio. Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil. *In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio C. (Org.) Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 2, São Paulo: Saraiva, 2006.

PERRIN, Richard K. Ethanol and Food Prices – Preliminary Assessment. Agricultural Economics Department. Faculty Publications: Agricultural Economics, University of Nebraska, Lincoln, 2008. Disponível em: < http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0804_Perrin_-_Ethanol_and_Food_Prices_-_Preliminary_Assessment.pdf>. Acesso em 09/09/2013.

Pesquisa Energética/Ministério de Minas e Energia. Cadernos de Energia EPE: Perspectivas para o etanol no Brasil. Brasília, Setembro de 2008.

PNUMA. Perspectivas para el medio ambiente mundial. *Global Environment Outlook 4*. Nairobi, Quenia, 2007.

Programa Nacional de Produção e Uso de biodiesel. Ministério de Minas e Energia, 2004.

PUCHALA, Donald J. Theory and History in International Relations. Nova Iorque/Londres: Routledge, 2003.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro . O bioetanol e a projeção brasileira na América Meridional. *Relaciones internacionales* (Buenos Aires), v. 16, p. 209-228, 2007.

_____. *Subdesenvolvimento Sustentável - Terceira Edição revista e atualizada*. 3ª. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2009. v. 1. 335 p.

_____. (org.). *Relações Internacionais: os excluídos da Arca de Noé*. São Paulo: Hucitec, 2005.

_____. Fome e Fartura: o caso da monocultura da soja no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Ciência e Tecnologia de Alimentos*, Brasília, v. 16, n. 4, p. 5-14, 1985.

REN21. *Renewables 2013 Global Status Report*, Paris, 2013.

RESENDE, Amaury José; NAKAO, Silvio H; ABRÃO, Gustavo. Estudo sobre a carga tributária dos combustíveis. Núcleo de Estudos em Controladoria e Contabilidade Tributária, USP/FEA, Ribeirão Preto, 2011.

RUGGIE, John Gerard. “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, Vol. 46, N° 3. (Summer, 1992), pp. 561-598.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

SALLA, D. A.; FURLANETO, F. P. B.; CABELLO, C.; KANTHACK, R. A. D. Análise energética das operações de cultivo da mandioca no Médio Paranapanema, Estado de São Paulo (*Manihot esculenta* Crantz). *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental*. V.14, n°4, p. 444-448, Campina Grande, Paraíba, 2010.

SANT’ANNA. André Albuquerque. Indústria de petróleo e gás: desempenho recente e desafios futuros. In: *Perspectivas do investimento 2010-2013*. BNDES, 2010.

SANTANA, Polliana Basília. Desempenho agrônômico e tecnológico de variedades de cana-de-açúcar submetidas a diferentes lâminas de irrigação no Norte de Minas Gerais. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Produção Vegetal no Semiárido, Universidade Estadual de Montes Claros, Janaúba, 2012.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool. Editora Notrya: Rio de Janeiro, 1993.

SARAIVA, José F. S. (org.) *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século xix à era da globalização*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____; CERVO, Amado L. *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: IBRI, 2005.

_____. À busca de uma nova sociedade internacional: teoria e prática das relações internacionais no início do século xxi. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio

C. (Org.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *À busca de uma nova sociedade internacional: teoria e prática das relações internacionais no início do século XXI*. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (org.) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Editora Saraiva: São Paulo, vol. 1, 2006.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 53, Edição Especial, Brasília, 2010, (151-168).

SAUER, Ildo. *Biocombustíveis em Brasil: Comercialización y logística*. Biocombustíveis em Brasil: Realidades y Perspectivas. Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

SELCHER, Wayne. A. *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds*. Boulder, Westview Press, 1978.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Fuel for Thought. *The Wall Street Journal*, 14 July 2006.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. Energia, diplomacia e a ação do Itamaraty: passado, presente e futuro. In: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. II CNPEPI – O Brasil no Mundo que vem aí (Rio de Janeiro, 2007). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

_____. *Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional*. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/NovaDelhi/pt-br/file/Biocombustiveis_02-experienciabrasileira.pdf>. Acesso em 12/10/2013.

_____. *Biocombustíveis: La experiencia brasileña y El reto de la consolidación del mercado internacional*. Biocombustíveis em Brasil: Realidades y Perspectivas. Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2009.

SPERRY, Duto. *Zugzwang*. Brasil: Matel.doc, 2009. (Documentário, 65 min.)

THE ECONOMIST. Brazil takes off. Novembro, 2009, vol. 393, n° 8657.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável – o desafio do século xxi*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2005.

VELOSO, Fernando A; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 62, n° 2, Abr-Jun, 2008.

VIGEVANI, T. e G. Cepaluni, “A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2007, vol. 29, n. 2.

_____. *et alii*, “O Papel da Integração Regional para o Brasil: Universalismo, Soberania e Percepção das Elites”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2008, vol. 30, n. 1, p. 5-27.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Rev. bras. polít. int. IBRI: Brasília*, v. 53, Dec. 2010.

VILLAFANE SANTOS, Luís Cláudio. O Brasil entre a América e a Europa – o império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington), Editora Unesp: São Paulo, 2004.

VIOLA, Eduardo. Mitigação da Mudança Climática e Oportunidades para o Brasil. *Interesse Nacional*, v. 1, p. 46-57, 2008.

_____; AYLLON, B. Lula y el deficit de realismo en política exterior. *Política Exterior (Madrid)*, v. 20, p. 123-134, 2006.

_____. Brazil in the context of global governance politics and climate change. *Ambiente e Sociedade (Campinas)*, Campinas, v. 7, n. 1, p. 27-46, 2004.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. Ed. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2003.

_____; SILVA, André L. R. da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 53, Edição Especial, Brasília, 2010.

WOSCH, Luiz Fernando Oliveira. O desafio do etanol brasileiro no cenário do comércio mundial. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n°118, jan/jun, 2010, p.10.

SEMINÁRIOS

AMADO, André. Segurança energética, energias renováveis e política externa brasileira. II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa, Brasília, 16-17 de maio de 2010.

Confederação Nacional da Indústria. Bioetanol – o futuro renovável. Fórum Nacional Sucoenergético, Brasília, 2012.

Conferência Internacional de Biocombustíveis, São Paulo, 2008. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/11/15/conferencia-internacional-sobre-biocombustiveis>>. Acesso em 08/10/2012.

Fórum Brasil-Europa XVI: *A futura agenda política europeia e as relações com o Brasil*. Congresso Nacional, Brasília 17/06/2009.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Os biocombustíveis como nova opção energética*. Palestra proferida na Reunião I do GT Bioenergia: Situação atual da bionergia e dos biocombustíveis. Brasília, 16 de agosto de 2007.

VALENTE, Luiza C. M; SATOLO, Luiz F. Impacto do preço internacional do açúcar no mercado brasileiro de biocombustíveis. 48º Congresso SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Campo Grande-MS, 25 a 28 de julho de 2010, p. 7. Disponível em: < <http://www.sober.org.br/palestra/15/26.pdf>>. Acessado em 25/08/2013.

ARTIGOS ONLINE

CARACCILO, Clívia. Holanda começa a vender gasolina com álcool brasileiro. Folha de São Paulo: São Paulo, 09/07/2008.

FELLET, João. Maior lobby no Congresso, ruralistas controlam ¼ da Câmara. BBC Brasil, Brasília, 24/05/2012.

FRIEDMAN, Thomas. Dumb as we wanna be. The New York Times. Opinion, 20/09/2006. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/2006/09/20/opinion/20friedman.html> >. Acesso em 13/05/2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. Álcool brasileiro é biocombustível mais favorável do mundo, diz Oxfam. Folha online, 25/06/2008.

_____. Grupo chinês vai investir US\$ 40 bi em biocombustíveis na África. Folha online 06/06/2008.

_____. Na UE, Amorim diz que álcool é mais importante que gasolina para o Brasil. Folha online, 06/06/2008.

_____. Gana irá entrar no setor de biocombustíveis com financiamento do BNDES. Folha online, 03/05/2008.

_____. Entenda a atuação e os interesses da Petrobras na Bolívia. Folha de São Paulo Online, 01/05/2006. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95491.shtml>>. Acesso em 18/03/2012.

_____. Especial da Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2006/nacionalizacaonabolivia/>. Acesso em 16/03/2012.

_____. Governo quer criar comissão para exportação do açúcar. Caderno cotidiano 17/12/1921. Acervo digital disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/15378-ha-90-anos.shtml>>. Acesso em 05/07/2013.

_____. Exército ocupa campos de petróleo e gás na Bolívia. Folha Online, Caderno Mundo. In: France Presse, La Paz, Bolívia (01/05/2006). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95485.shtml>>. Acesso em 18/03/2012.

_____. LUGAR, G. Richard; ABDENUR, Roberto. EUA e Brasil: começar pela energia. Folha de São Paulo. Caderno Tendências e Debates, 07/05/2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0705200608.htm>>. Acesso em 18/03/2012.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. Introducing the International Bioenergy Platform. Rome, 2006. Disponível em: <http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/Energy_and_Climate_Change/Renewable_Energy/Conference_Ethiopia/IISD_coverage.pdf>. Acesso em 02/10/2012.

Forbes Brasil. As 20 maiores empresas do mundo. Disponível em: <<http://forbesbrasil.br.msn.com/listas/as-20-maiores-empresas-do-mundo#image=22>>. Acesso em 15/10/2013.

Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas/IPEA. O que é? - Petróleo Brent e WTI. In: Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília, nº 16, ano 2, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2083:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 09/09/2013.

Jornal o Estado. Ministério aplica multa de R\$ 120 mi em usinas de cana-de-açúcar. Caderno Nacional, Fortaleza, Ceará, 01/07/2008. Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br/noticia/ministerio-aplica-multa-de-r-120-mi-em-usinas-de-cana-de-acucar>>. Acesso em 09/09/2013.

Jornal O Globo. Eletronuclear mantém cronograma para obras de Angra 3. 20/09/2011. Caderno de economia, Valor Online. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2011/09/20/eletronuclear-mantem-cronograma-para-obras-de-angra-3-925406935.asp>>. Acesso em: 21/09/2011.

Mariana Della. China vai à África e muda o continente. Jornal O Estado de São Paulo, versão online, caderno internacional, 18/12/2007. Acessado em 03/07/2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,china-vai-a-africa-e-muda-o-contidente,97886,0.htm>>.

MILANEZ, Artur Y; NYKO, Diego; GARCIA, Jorge L. F; XAVIER, Carlos E. O. Logística para o etanol: situação atual e desafios futuros. BNDES Setorial, Sucroenergético, nº 31, p. 92.

Ministério da Agricultura do Brasil. Aumento da mistura do etanol à gasolina foi discutido em reunião em Brasília. Notícias, Brasília, 06/12/2012.

Ministério Público Federal - Procuradoria Geral da República. MPF/SP denuncia empresários por trabalho análogo ao de escravo. Notícias, Brasília, 30/04/2013. Disponível em:< http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/30-04-13-2013-mpf-em-bauru-denuncia-empresarios-por-trabalho-analogo-ao-de-escravo-e-sonegacao-de-contribuicao-previdenciaria>. Acessado em 09/09/2013.

Petrobrás e Petroecuador assinam convênio de aliança estratégica. Estadão online, Caderno de Economia, 07/07/2006. Disponível em:<<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2006/not20060707p36701.htm>>. Acesso em 22/04/2012.

Secretaria de Energia da Argentina. Disponível em:<<http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=2973>>. Acesso em 02/03/2012.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes; MARTINS, Rodrigo Constante. Trabalho e meio ambiente: o avesso da moda do agronegócio. Revista Lutas & Resistência, Londrina, v.1, setembro de 2006, (p.91-106). Disponível em:< <http://www.uel.br/grupos-pesquisa/gepal/revista1aedioao/lr91-106.pdf>>. Acessado em 08/09/2013.

SCORLESE, Eduardo. Lula completa 470 dias de viagens ao exterior. Folha Online, caderno poder, 04/12/2010. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/poder/840674-lula-completa-470-dias-de-viagens-ao-exterior.shtml>>. Acesso em 04/12/2010.

TOLEDO, Marcelo. Para ganhar mais, boia-fria eleva corte de cana em SP. Folha de São Paulo, Caderno Mercado, Folha Ribeirão, São Paulo, 28 de agosto de 2007.

United Nations inter-agency mechanism on energy (UN-Energy). Disponível em:<<http://www.un-energy.org/about/overview>>. Acesso em 04/10/2012.

Visita ao Brasil do Presidente da Comissão da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), nota nº 269. Disponível em:< <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/visita-ao-brasil-do-presidente-da-comissao-da-uniao-economica-e-monetaria-do-oeste-africano-uemoa-27-a-30-de-abril-de-2010/?searchterm=uemoa>>. Acesso em 13/09/2012.

FONTES PRIMÁRIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis: 2012. ANP, Rio de Janeiro, 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Estudo Temático – Evolução do mercado de combustíveis e derivados: 2000-2012, Brasília, fevereiro de 2013.

Ajuste Complementar entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América para Cooperação na Área de Tecnologia Energética. 14 de outubro de 1997. Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_84_2011-09-01-14-10-15/at_download/arquivo >. Acesso em 15/05/2012.

American Energy Security through Diversification: a hemispheric wide approach to ethanol, April 11, 2006. Estudo de caso. Disponível na pasta Estados Unidos 2006 da DRN.

Balanco de Política Externa 2003/2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>.

CARNEIRO, Fernando Luiz Lobo Barbosa. Depoimento de Fernando Luiz L. B. Carneiro (“Projeto Memória da Petrobrás”). CPDOC/FGV – CERCOM/ Petrobrás, Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/historiaoral/arq/Entrevista100.pdf> >.

Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Uma parceria estratégica UE – Brasil, 30/05/2007. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14021_pt.htm>. Acesso em 09/10/2012.

Controladoria Geral da União. Balanço-Geral da União. p. C-282, 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2006/VOLUME%20I/I-V-14.pdf>>. Acesso em 12/10/2012.

Declaração sobre Biocombustíveis. Brasília, 25 de maio de 2006.

Decreto nº 76.593 de 14 de novembro de 1975.

Decreto nº 7.557 de 26 de agosto de 2011.

Decreto nº 49 de 17 de dezembro de 2007. Plano de Ação do MERCOSUL para a Cooperação em Matéria de Biocombustíveis. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2007/mercosul-cmc-dec-nb0-49-07/mercosul-cmc-dec-nb0-49-07/?searchterm=biocombust%C3%ADveis>>. Acessado em 13/10/2012.

Diálogo Regular de Política Energética Brasil-Comunidade Europeia. Termos de Referencia. Diário Oficial da União, seção 1, nº 145, 30/07/2007.

Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis. Informação ao SGAP I do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 26/12/2007. Disponível pasta Multilateral 2007.

Exposição em Audiência Pública da comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal sobre as relações Brasil-Bolívia (09/05/2006). *In*: Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim (2006). Brasília: Ministério das Relações Exteriores – Departamento de Comunicação e Documentação. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/discursos-palestras-artigos>>.

Ley n° 2748 – de fomento de los biocombustibles (Paraguai).

Ley n° 17.567 de 29 de outubro de 2002. (Uruguai). Combustibles alternativos, renovables y substitutivos de los derivados del petróleo elaborados com matéria prima nacional de origen animal o vegetal.

Memorando – DE/10/ENER, de 23 de agosto de 2006.

Memorando – DE/10/ENER, de 23 de agosto de 2006.

Memorando – DE/10/ENER, de 23 de agosto de 2006.

Memorando de Entendimento entre Brasil e UEMOA na Área de biocombustíveis, 15/10/2007.

Memorando de Entendimento entre o Brasil e o Chile na Área de Biocombustíveis (26/04/2007).

Memorando de Entendimento para a Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países no Âmbito do Trabalho Decente assinado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América. 19/03/2011.

Memorando de Entendimento entre o Governo da Republica Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Mudança do Clima. Acesso em 15/05/2012. Disponível em:< http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/memorando-de-entendimento-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-dos-estados-unidos-da-america-sobre-cooperacao-em-mudanca-do-clima/at_download/arquivo >.

Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Departamento de Energia dos Estados Unidos da América para o Estabelecimento de Mecanismo de Consultas sobre Cooperação na Área de Energia, 20 de junho de 2003. Disponível em:< http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_34/at_download/arquivo >. Acesso em 15/05/2012.

Memorando de Entendimento entre os membros do IBAS para a criação de Força-Tarefa Trilateral sobre Biocombustíveis. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6965.htm>. Acesso em 12/10/2012.

Memorando de Entendimento para estabelecer um Grupo de Trabalho Especial sobre Biocombustíveis, Brasília, 15/12/2006. Disponível em:< <http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/2006/mercosul-cmc-dec-no-36-06/mercosul-cmc-dec-no-36-06/?searchterm=biocombust%C3%ADveis>>. Acesso em 13/10/2012.

Memorando DE/13/ENER – Energia. Biocombustíveis. Acordos assinados e iniciativas em andamento sobre o tema, 23/08/2006. Documento encontra-se na pasta África 2006.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Anuário Estatístico da Agroenergia, 2010.

Ministério das Relações Exteriores do Brasil – Mecanismos inter-regionais. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>>. Acesso em 11/10/2012.

Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003/2010.

Ministério das Relações Exteriores. Fórum Internacional de Biocombustíveis, nota nº 320, junho de 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/06/forum-internacional-de-biocombustiveis>>. Acesso em 05/10/2012.

Ministério de Minas e Energia. PROINFA.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior SECEX/DEPLA. Evolução do Comércio Exterior Brasileiro de 1950 a 2009.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Conhecendo o Brasil em Números, 2011.

Nota 146 da Missão Permanente do Brasil Junto à OEA, Washington, 04/05/2007. Disponível em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2007/cp18426.pdf>>. Acesso em 15/09/2012.

Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República Oriental do Uruguai sobre Programa de Cooperação na Área de Biocombustíveis (26/02/2007). Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_urug_287_5910.htm>. Acesso em: 05/03/2012.

Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores – 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ciset/regimentmre.html>>. Acesso em 12/10/2012.

Resumo de atividades bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, preparado pela Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do MRE, em 27 de setembro de 2006. Disponível na pasta Estados Unidos, 2006.

Telegrama – MG – 00513, de 13 de outubro de 2006.

Telegrama – MG 00043 de 11/01/2007.

Telegrama – MG 00142 de 05 de março de 2007.

Telegrama – MG 00162 de 29 de março de 2007.

Telegrama – MG 00233 de 08/08/2006.

Telegrama – MG 00304 de 24 de setembro de 2006.

Telegrama – MG 00314 de 21/06/2006.

Telegrama – MG 00343 de 13 de junho de 2005.

Telegrama – MG 00343 de 13 de junho de 2005.

Telegrama – MG 00352 de 05 de julho de 2006.

Telegrama – MG 00431 de 23/03/2007.

Telegrama – MG 00433 de 17 de abril de 2007.

Telegrama – MG 00486 de 18 de setembro de 2006.

Telegrama – MG 00518 de 28/09/2006.

Telegrama – MG 00522 de 17/10/2006.

Telegrama – MG 00522 de 17/10/2006.

Telegrama – MG 00549 de 23 de outubro de 2006.

Telegrama – MG 00567 de 29 de agosto de 2006.

Telegrama – MG 00572 de 11/10/2006.

Telegrama – MG 00609 de 18 de setembro de 2006.

Telegrama – MG 00651 de 13 de novembro de 2006.

Telegrama – MG 00681 de 28 de novembro de 2006.

Telegrama – MG 00686 de 04 de setembro de 2006.

Telegrama – MG 00689 de 23 de outubro de 2006.

Telegrama - MG 00707 de 08 de agosto de 2006.

Telegrama – MG 00734 de 08 de novembro de 2006.

Telegrama – MG 00762 de 24 de novembro de 2006.

Telegrama - MG 00891 de 09 de junho de 2005.

Telegrama – MG 00903 de 19 de setembro de 2006.

Telegrama – MG 00950 de 14 de agosto de 2006.

Telegrama – MG 00951 de 09 de junho de 2005.

Telegrama – MG 00951 de 09 de junho de 2005.

Telegrama – MG 00962 de 08 de agosto de 2006.

Telegrama – MG 00964 de 18 de agosto de 2006.

Telegrama – MG 00971 de 09 de junho de 2004.

Telegrama – MG 00971 de 09 de junho de 2004.

Telegrama – MG 00982 de 08 de agosto de 2006.

Telegrama - MG 01003 de 08 de agosto de 2006.

Telegrama – MG 01114 de 13 de outubro de 2006.

Telegrama – MG 01184 de 12 de setembro de 2006.

Telegrama – MG 01216 de 09 de outubro de 2006.

Telegrama – MG 01216 de 09 de outubro de 2006.

Telegrama – MG 01257 de 07 de novembro de 2006.

Telegrama – MG 01260 de 08 de setembro de 2006.

Telegrama – MG 01296 de 30 de outubro de 2006.

Telegrama - MG 01319 de 08 de agosto de 2006.

Telegrama – MG 01322 de 02 de novembro de 2007.

Telegrama – MG 01403 de 10 de outubro de 2006.

Telegrama – MG 01486 de 19 de outubro de 2006.

Telegrama – MG 01602 de 23 de agosto de 2006.

Telegrama – MG 01602 de 23 de agosto de 2006.

Telegrama – MG 01629 de 12 de julho de 2006.

Telegrama – MG 01629 de 12 de julho de 2006.

Telegrama – MG 01637 de 13 de julho de 2006.

Telegrama – MG 01941 de 08 de dezembro de 2005.

Telegrama – MG 02246 de 21 de setembro de 2006.

Telegrama – MG 03258 de 21 de setembro de 2006.

Telegrama – OF 027 de 12 de março de 2007.

Telegrama – OF 027 de 12 de março de 2007.

Telegrama 01668 de 06 de setembro de 2006.

Telegrama 01668 de 06 de setembro de 2006.

Telegrama 099 de 06 de julho de 2006.

Telegrama entre o Embaixador do Reino Unido Peter Collecott e o Chanceler Celso Amorim, de 24 de maio de 2007.

Telegrama MG 00119 de 23 de fevereiro de 2007.

Telegrama MG 00218 de 28 de fevereiro de 2007.

Telegrama MG 00218 de 28 de fevereiro de 2007.

Telegrama MG 00238 de 02 de março de 2007.

Telegrama MG 00239 de 02 de março de 2007.

Telegrama MG 00274 de 10 de abril de 2006.

Telegrama MG 00274 de 10 de abril de 2006.

Telegrama MG 00486 de 18 de setembro de 2006.

Telegrama MG 00705 de 25 de agosto de 2006.

Telegrama MG 00874 de 19 de setembro de 2006.

Telegrama MG 00900 de 26 de setembro de 2006.

Telegrama MG 01084 de 30 de novembro de 2006.

Telegrama MG 01151 de 01 de dezembro de 2006.

Telegrama MG 01230 de 01 de novembro de 2007.

Telegrama MG 01559 de 24 de novembro de 2006.

Telegrama MG 01570 de 27 de novembro de 2006.

Telegrama MG 01611 de 06 de dezembro de 2006 entre a Embaixada brasileira de Pequim e a Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis do MRE.

Telegrama MG 793 de 12 de julho de 2007.

Telegrama – MG 00686 de 04 de setembro de 2006.

SITES

Banco Central do Brasil.

Clinton Global Initiative

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Copersucar

Divisão de Atos Internacionais do Brasil. Disponível no site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil < <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais>>. Acesso em 02/03/2012.

Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty. Disponível em:< http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil>. Acessado em 16/03/2012.

Divisão de Atos Internacionais, Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em:< <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>>. Acesso em 23/03/2012.

Federación Nacional de Biocombustibles de Colombia.

International Energy Agency

IBGE. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro, 2006.

_____. Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2º edição. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Ministério de Minas e Energia

Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Disponível em:< http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm>. Acesso em 19/03/2012.

PETROBRAS

União da Indústria da Cana-de-açúcar/UNICA.

United Nations Organization