

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*A cooperação entre Brasil e
Estados Unidos na área dos
biocombustíveis: iniciativa bilateral
e transbordamentos multilaterais*

Frederico de Almeida Castro Marinho



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

A COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS NA ÁREA DOS BIOCOMBUSTÍVEIS: INICIATIVA BILATERAL E TRANSBORDAMENTOS MULTILATERAIS

Frederico de Almeida Castro Marinho¹

Resumo: O propósito central do artigo é o de analisar a existência de quatro elementos que influenciam a ação de política externa do governo brasileiro na área dos biocombustíveis. O primeiro trata da evolução do etanol no Brasil e da recente alteração do perfil energético brasileiro. O segundo aborda o posicionamento brasileiro durante os governos Lula e Rousseff. O terceiro analisa a dinâmica das ações bilaterais da política externa com os Estados Unidos. O quarto destaca o transbordamento dessas ações para o âmbito multilateral. Por último, considerações finais são traçadas. A análise do processo indica o adensamento da interação entre Brasil e Estados Unidos, a relevância para a agenda positiva e os desafios para a consolidação do tema.

Palavras-chave: Política Externa; Biocombustíveis; Energia; Estados Unidos.

THE COOPERATION BETWEEN BRAZIL AND THE UNITED STATES IN THE FIELD OF BIOFUELS: BILATERAL INITIATIVE AND MULTILATERAL SPILL OVER

Abstract: The main purpose of this paper is to analyze the existence of four factors that influence the Brazilian foreign policy on biofuels issues. First, the evolution of ethanol in Brazil and the recent change in the Brazilian energy profile. The second assesses the Brazilian position during Lula and Rousseff administrations. A third analyzes the dynamic of the bilateral actions regarding the United States. The fourth stresses the spill over of these actions to the multilateral dimension. In the last part, final considerations are outlined. The analysis of the process indicates the strengthening of the interaction between Brazil and the United States, the relevance for the positive agenda and the challenges for the consolidation of the theme.

Keywords: Foreign Policy; Biofuels; Energy; United States.

¹Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e Bacharel em Administração Pública pela FGV-SP. Gostaria de agradecer a Vitor Galiza Xavier (UFRJ) pelo auxílio na compilação dos dados para esse texto. As posições do autor não refletem, necessariamente, as do governo brasileiro.

Introdução

Apesar de o vínculo existente entre energia e desenvolvimento econômico remeter a relevância do tema ao início do uso intensivo da energia no processo produtivo, percebe-se que a crescente importância estratégica da energia nas últimas décadas do século XX, mormente após os dois choques do petróleo na década de 1970. Acentuou-se a percepção da centralidade do acesso às fontes de energia fóssil, expressando a essencialidade de garantir seu suprimento, não obstante as oscilações de preço. Entre as fontes alternativas, percebe-se uma crescente relevância atribuída aos biocombustíveis, especialmente ao etanol nos últimos anos.

Os anos 1980 foram palco da volta da acomodação dos preços do petróleo e da relativa estabilidade na relação entre fornecedores e importadores. Na década seguinte, apesar de não ter havido choques tão significativos de abastecimento e preço, como os ocorridos nos anos 1970, também demonstraram o acirramento da disputa pelo acesso às fontes energéticas.

O mercado do petróleo foi dominado, até os anos 1970, por grandes empresas transnacionais de capital privado (ROBERTS, 2005). Importante notar nesse processo o papel desempenhado pelos governos nacionais, que começaram a demonstrar crescente inclinação para controlar mais diretamente a exploração desses recursos por meio de regulamentações internas e do recrudescimento da atuação de empresas estatais no setor.

Um dos fatores que levou à formação da OPEP² foi o objetivo compartilhado de estabelecer fórum de concertação que atribuísse maior força aos países produtores perante os países desenvolvidos e as grandes empresas transnacionais, com o fito de poder orquestrar, de forma conjunta, a produção e, conseqüentemente, o fornecimento do petróleo e de seus derivados. As duas ocasiões mais significativas, 1973 e 1979, são emblemáticas e explicitaram o poder de barganha da OPEP e as sérias conseqüências que a escassez de energia poderia representar para a economia mundial.

²Criada na Conferência de Bagdá em 1960 por Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Atualmente formada por doze países, sendo que Gabão (1975-1994) e Indonésia (1962-2009) deixaram a organização. Outros países se juntaram, principalmente nos anos 1960, aos membros fundadores: Catar (1961), Líbano (1962), Emirados Árabes Unidos (1967), Argélia (1969), Nigéria (1971), Equador (1973, ficando de fora entre 1992 a 2007), e, posteriormente, Angola (2007).

Os países membros dessa organização pretenderam minimizar o poder que essas grandes empresas, que ficaram conhecidas como as “sete irmãs”³, detinham. Essas empresas agiam com o intuito de aumentar a rentabilidade e o lucro e, com essa premissa de ação, procuravam restringir o acesso de outras possíveis empresas concorrentes às reservas de petróleo, além de dificultarem que os próprios governos nacionais dos Estados pudessem controlar essas reservas diretamente (ROBERTS, 2005).

É principalmente a partir dessa época que os governos nacionais começam a se preocupar mais fortemente com qual deveria ser a sua atuação no setor de energia e com as fontes alternativas ao petróleo. Essa preocupação também foi compartilhada pelo governo brasileiro à época, sendo o próprio o Programa Nacional do Álcool (Pró-alcool), concebido como medida significativa para tentar reduzir a dependência externa.

No século XXI, os biocombustíveis inserem-se no cenário internacional como uma importante fonte alternativa de energia renovável. O tema associa-se às atuais discussões sobre meio ambiente e modelo de desenvolvimento econômico, movido primordialmente por recursos convencionais, diante da inexorável finitude de longo prazo das fontes não renováveis e da tentativa de reduzir a dependência do petróleo.

O objetivo desse artigo é o de destacar e de analisar os elementos que influenciaram a ação de política externa do governo brasileiro na área dos biocombustíveis entre 2003 e 2014, englobando os dois mandatos do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), tanto no âmbito bilateral com os Estados Unidos, como no multilateral. Com efeito, optou-se por realizar ensaio a partir de perspectiva mais panorâmica, privilegiando o levantamento do discurso empregado pelo governo brasileiro expresso por meio das fontes oficiais.

Dessa maneira, o texto foi organizado com o intuito de abordar esses elementos de maneira estruturada. O primeiro item trata da evolução do etanol e da recente alteração do perfil energético brasileiro. O segundo aborda o posicionamento brasileiro sobre o tema nos governos Lula e Rousseff. O terceiro analisa a dinâmica das ações bilaterais da política externa com os Estados Unidos e o quarto destaca o transbordamento dessas ações para o âmbito multilateral. Por último, considerações finais são traçadas.

1) Evolução e mudança do perfil energético brasileiro

³ O termo se refere às empresas Royal Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company, Standard Oil of New Jersey (depois Esso), Standard Oil of New York (depois Mobil), Standard Oil of California (depois Chevron) e a Gulf Oil.

Uma das particularidades da evolução do tema no Brasil refere-se à época em que começa o processo de pesquisa e de regulamentação específica para os biocombustíveis. O início desse processo data das primeiras décadas do século XX⁴, apesar de ter havido momentos de maior ou de menor entusiasmo sobre os resultados práticos e a viabilidade econômica.

O acúmulo de experiência sobre as especificidades químicas, as técnicas de produção e as particularidades das matérias primas e do solo do Brasil perfazem conhecimento que auxiliou o subsequente desenvolvimento do etanol e atribui respaldo técnico às ações do governo brasileiro. Infere-se que essa experiência trouxe *know how* não apenas para os pesquisadores que estudam o tema, mas também para as autoridades públicas brasileiras.

Uma das primeiras iniciativas que deve ser destacada refere-se à criação da Estação Experimental de Combustíveis e Minérios em 1921. Esse organismo estava vinculado ao governo federal e foi o primeiro a conduzir sistematicamente testes com veículos movidos a etanol. Interessante observar que uma das motivações centrais dessa iniciativa já era a de tentar substituir a gasolina, produto que começava a sinalizar tendência de aumento de preço, tendo em vista a situação do pós-primeira guerra e da possível escassez do petróleo (BNDES, 2008).

A Estação Experimental acabou sendo o embrião do que se tornaria o Instituto Nacional de Tecnologia (INT), oficialmente criado em 1934. O INT, por sua vez, foi concebido como organização permanente e que teria a incumbência de atuar de maneira estratégica em inovação e desenvolvimento tecnológico, provendo melhores condições para a realização de pesquisas, assim como fornecendo subsídios para o delineamento de estratégias para o setor (CASTRO e SCHWARTZMAN, 1981).

A década de 1930 foi marcada pela intervenção pública nessa área. O decreto nº 19.717 firmado pelo governo do Presidente Getúlio Vargas em 1931, no qual pela primeira vez foi estabelecida a obrigatoriedade da mistura de etanol à gasolina no Brasil, foi emblemático (BNDES, 2008). Infere-se, no entanto, que esse não tinha o objetivo de ser uma medida de fomento à produção interna de longo prazo, porquanto não criava outros mecanismos para sustentar a demanda interna, como a concessão de crédito ou a redução de impostos. Destarte, o governo não havia estabelecido incentivos econômicos estruturais

⁴Houve em 1903 o I Congresso Nacional sobre Aplicações Industriais do Álcool, que já indicava a possibilidade de utilização de etanol em veículos (BNDES, 2008).

que pudessem sustentar a demanda, sendo esta artificialmente estimulada apenas pela determinação de percentual a ser misturado.

Houve nos anos 1930 a tentativa do governo de regular o setor de maneira mais uniforme. Essa iniciativa mais estrutural tomou vulto e foi materializada por meio da criação de entidade específica. O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) foi instituído em 1933 com a atribuição de definir não somente o percentual de mistura, porquanto sua atuação no mercado também envolvia outras ações mais abrangentes, como também a de regular os preços dos derivados da cana-de-açúcar e as quantidades de produção por estado. Na segunda metade dos anos 1940 houve, com o final do Estado Novo varguista, a discussão acerca da possibilidade de fechar o IAA, o que de fato não ocorreu à época, e o Instituto seguiu regulando o mercado nos anos seguintes (CASTRO e SCHWARTZMAN, 1981).

A queda do preço externo do açúcar, concomitante ao primeiro choque do petróleo, criou as bases para o retorno do uso mais intensivo do etanol. É nesse contexto de súbita e enorme alta dos preços do petróleo que o governo brasileiro decidiu instituir, por meio do decreto nº 76.593, o Pró-álcool em 1975. Essa iniciativa caracterizava-se, até aquele momento, como a principal ação do governo federal para fomentar a produção e o consumo interno de etanol (BNDES, 2008).

A iniciativa teve como característica central a particularidade de ter sido planejada e constituída como reação à conjuntura adversa, não tendo sido delineada como política estatal que tivesse como vertente a construção de uma política externa específica. Mudanças não tardaram a ocorrer, já que contexto e situação econômica diversa apresentaram-se ainda na década de 1980. A economia brasileira passava por momento de crise, sobretudo entre os anos de 1980 e 1983, na esteira do segundo choque do petróleo e da elevação das taxas de juros promovida pelo banco central norte-americano (SERRANO, 2004).

Infere-se que houve dificuldade para elaboração e implementação de política externa duradoura para a energia, ou para o etanol no caso específico, nesse período. É primordial considerar se ela poderia mesmo ter tomado vulto perante as dificuldades materiais e financeiras pelas quais passava o país, diante dos constrangimentos econômicos desse contexto, não apenas no Brasil, mas também em substancial parcela dos países periféricos (VELASCO E CRUZ, 2007).

Por conseguinte, deve-se considerar até que ponto o planejamento de ação estatal de longo prazo para a energia poderia efetuar-se dentro dessas limitações mais amplas de cunho estrutural, assim como da falta de incentivo financeiro momentâneo para a produção e para a disseminação da utilização do etanol.

Após dez anos do início do Pró-alcool, os preços do petróleo voltaram a se acomodar em patamares mais baixos e houve também, na mesma época, recuperação dos preços do açúcar. Novamente houve alteração do cenário mais amplo e dos estímulos financeiros, o que resultou no desincentivo à produção de etanol e no arrefecimento da expansão e da importância atribuída ao programa. Percebe-se a dificuldade desse programa de se fortalecer no longo prazo, levando em consideração a redução dos preços do petróleo e as mudanças conjunturais da década de 1990. A demanda por etanol ganhou novo fôlego com a demanda proveniente dos veículos *flex fuel*, no entanto, voltou a arrefecer com a queda do preço do petróleo ainda na segunda metade dos anos 2000.

Com o intuito de delinear ações para o setor energético, marco jurídico importante foi estabelecido no final da década de 1990, quando houve a criação da agência reguladora do setor e do fórum político doméstico, respectivamente a Agência Nacional do Petróleo⁵ (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), criados em 1997 por meio da Lei nº9478. Cabe destacar, no entanto, que as leis que criaram essas instituições não mencionam os biocombustíveis explicitamente, apesar de a Constituição Federal mencioná-los nos artigos 177 e 238.

A inclusão dos biocombustíveis nas atribuições da ANP e do CNPE ocorreu durante o governo Luís Inácio Lula da Silva. A consolidação jurídica reitera a relevância atribuída ao tema pelo governo brasileiro nos anos recentes. Em suma, a reformulação jurídica e institucional, que tem o seu arcabouço legal fortalecido durante os dois termos do governo Fernando Henrique Cardoso, é complementada pelo primeiro mandato do governo Lula, que destaca e reforça os biocombustíveis na estrutura institucional.

Essas alterações no campo legal expressam o novo papel que os biocombustíveis começam a exercer, representado pela retomada da importância política e econômica atribuída no início do século XXI. Os anos 2000 representam símbolo desse novo período, particularmente para o etanol, em consonância com a percepção do papel que os biocombustíveis poderiam exercer dentro do cenário de alteração da matriz energética

⁵ Muda de nome para Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis com a publicação da Lei 11.097 de 13 de janeiro de 2005.

mundial. No âmbito doméstico brasileiro, essa percepção foi reiterada pelo crescimento imediato da demanda, propiciado pelo avanço das novas tecnologias, principalmente com a popularização dos motores de veículos capazes de funcionar com misturas de gasolina e álcool (IPEA, 2010).

O início do novo século apontava para a retomada do desenvolvimento do etanol no Brasil, com perspectivas de fornecimento não apenas para o mercado interno, mas também para o externo. Em 2007, a parceria com os EUA demonstrava-se em processo de fortalecimento, sobretudo após a assinatura de Memorando de Entendimento bilateral, que será detalhado a seguir. A partir de 2008, todavia, os primeiros sinais de uma possível crise no setor sucroalcooleiro começam a ser vislumbrados. À queda nas exportações soma-se o desincentivo financeiro interno com o controle do preço da gasolina, acentuado pela desoneração da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Nesse cenário de desaquecimento do setor, de 2010 a 2014 mais de sessenta usinas fecharam e cerca de outras sessenta enfrentam problemas de recuperação judicial⁶. Nota-se diálogo menos fluido do setor com o governo Rousseff. Em maio de 2014, Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura do primeiro governo Lula, assumiu o conselho deliberativo da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), tendo uma das principais tarefas a de fortalecer a interlocução e de vocalizar o descontentamento do setor, reforçando a atuação da presidente-executiva da instituição, Sra. Elizabeth Farina, no relacionamento com o governo.

Nota-se que o desalinhamento entre o setor e o governo coloca em xeque a capacidade brasileira de protagonizar o delineamento das bases de modelo de desenvolvimento econômico mais limpo e menos dependente do petróleo. As vantagens comparativas de produção e a disseminação de combustível menos poluente, estratégico para a mudança da matriz energética mundial, são eclipsados pelos desincentivos financeiros e pela inconstância de políticas duradouras, sobretudo no que se refere a garantias de produção e de preço para o setor.

2) Posicionamento brasileiro nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff

⁶ <http://www.novacana.com/n/etanol/politica/usinas-governo-vivem-clima-tensao-020614/>. Acessado em 10/06/2014.

A importância atribuída ao tema pelos governos Lula e o destaque que se conferiu aos biocombustíveis é ímpar e difere dos governos anteriores. O governo Lula defendeu a singularidade do momento e considerou como sendo oportunidade histórica de desenvolvimento não apenas para o Brasil, mas para toda a humanidade, como explicitou em seu discurso proferido na Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, realizada em Bruxelas em 2007. Apesar das características intrínsecas que atribuem ao tema importância estratégica, a posição de política externa, com especial destaque para o etanol, foi sendo estruturada de maneira mais consistente nos últimos anos. Com efeito, destaca-se a mudança do perfil energético brasileiro, que passa de demandante de energia externa para tornar-se exportador líquido (SENNES, 2009), bem como a alteração do tratamento dispensado ao tema por parte do governo federal.

A importância estratégica conferida ao tema pelo governo Rousseff não parece ter sofrido significativa inflexão. Não se nota alteração brusca nos compromissos externos firmados anteriormente, no entanto, a postura estatal de menor incentivo à produção doméstica vem sendo questionada pelos produtores do setor sucroalcooleiro.

O posicionamento brasileiro em relação aos biocombustíveis é orientado por três pilares: econômico, social e ambiental (AMADO, 2010). Estes são recorrentemente citados por autoridades brasileiras e divulgados como os princípios basilares que sustentam e norteiam as ações externas do país para o tema. O primeiro e o terceiro tratam do desenvolvimento sustentável, que vincula crescimento econômico e o uso dos biocombustíveis ao debate atual sobre a questão ambiental.

Um dos pontos destacados pelo Brasil, para defender a utilização e a disseminação dos biocombustíveis pelo globo, baseia-se na elaboração de estudos que comprovem cientificamente a redução de emissões de gases efeito estufa dessa fonte de energia em comparação com os derivados de petróleo, especialmente o diferencial de emissões entre etanol e gasolina. Fundamentado nessa perspectiva inclusiva e abrangente, o governo brasileiro busca destacar os biocombustíveis como alternativa de energia renovável com o melhor potencial econômico para compatibilizar desenvolvimento e conservação do meio ambiente.

Sobre os benefícios sociais, todavia, é mister ponderar as críticas sobre a produção de etanol, no que se refere à influência direta dessa em detrimento da produção de alimentos. O debate ocorreu, inicialmente, na Organização das Nações Unidas para

Agricultura e Alimentação (FAO) e o governo brasileiro foi um dos que buscou explicitar cientificamente que estas não estavam correlacionadas⁷.

As discussões na FAO sobre *food versus fuel* tenderam a desvincular a correlação direta com a produção de etanol, sendo que o argumento contrário voltou-se para o desenvolvimento do conceito de “efeitos indiretos do uso do solo”, suscitado principalmente pela União Europeia e criticado pela posição brasileira pela falta de comprovação científica (AMADO, 2010). A posição posterior da FAO foi de sugerir a condução de estudos específicos para melhor avaliar a situação em cada país, como declarado por José Graziano, diretor geral da instituição desde 2012. Destaca-se que a produção brasileira foi considerada não prejudicial à segurança alimentar⁸.

O segundo pilar refere-se à postura cooperativa adotada pelo Brasil na difusão da produção dos biocombustíveis, especialmente para os países periféricos. Esse ponto está diretamente relacionado à promoção de desenvolvimento dos países mais pobres, que teriam na produção uma maneira de gerar empregos, de aumentar a renda e de diminuir a dependência externa do petróleo.

A atitude cooperativa brasileira em relação ao compartilhamento tecnológico, privilegiando os países em desenvolvimento, vincula-se aos três pilares e, sobretudo, à questão prática da necessidade de aumentar o número de países produtores para que se forme um mercado mundial de etanol, expandindo a oferta do produto, distribuindo a produção em diversos países e reduzindo, portanto, a dependência no fornecimento.

Tal posicionamento do governo brasileiro para o tema converge em diversos aspectos com a perspectiva norte-americana. Apesar de os Estados Unidos terem sua atenção central voltada para outras partes do mundo, principalmente após o 11 de setembro (HURRELL, 2009), o tema dos biocombustíveis tornou-se ponto importante do contato bilateral com o Brasil. Ele faz parte da agenda positiva na relação bilateral e expressa convergência de políticas externas nessa área, no entanto, a incapacidade brasileira de fomentar e manter produção de etanol, capaz de abastecer o mercado interno e a demanda externa, sobretudo norte-americana, reduz a possibilidade de ganhos materiais concretos. Nesse sentido, observa-se que os esforços político-diplomáticos são enfraquecidos pela

⁷ O aumento dos preços dos alimentos estava fortemente vinculado ao crescimento da economia mundial e da demanda dos países em desenvolvimento, causada principalmente por China e Índia, e não era derivada do aumento da produção de etanol (PRATES, 2008).

⁸ <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/01/exclusiva-jose-graziano-da-silva-3/>. Acessado em 10/01/2015.

inconsistência de políticas públicas capazes de equacionar as dificuldades de produção doméstica.

Não obstante, o tema insere-se na tentativa mais ampla do governo de procurar posicionar o país não de maneira antagônica ou tímida em relação aos Estados Unidos, mas de forma mais afirmativa. Por conseguinte, os biocombustíveis apresentaram-se como ponto central para essa tentativa de posicionamento, já que o Brasil é um dos principais atores nesse debate, dotado de conhecimento tecnológico e de grande potencial produtivo.

Um dos aspectos centrais que motivaram os Estados Unidos refere-se ao objetivo de diminuir a dependência de petróleo, principalmente quando se considera que parte significativa dos fornecedores localiza-se em regiões de certa instabilidade política, como o Oriente Médio (KLARE, 2005). Os pontos convergentes entre Brasil e Estados Unidos, embora possam ser baseados em motivações distintas, propiciaram adensamento do relacionamento e maior aproximação.

3) Dinâmica das iniciativas de política externa no âmbito da relação bilateral Brasil - Estados Unidos

Há, a partir do final da década de 1990, movimento mais direto para se estreitar a cooperação em energia, que vem crescendo e se intensificando desde então. Houve crescimento na quantidade de instrumentos jurídicos que versam sobre o tema, bem como ampliação do conteúdo desses textos e das ações concretas levadas a frente pelos dois países.

Em 1997, firmou-se o Ajuste Complementar ao Acordo de 1984 para a Cooperação na Área de Tecnologia Energética, que explicitava a importância das energias renováveis. O texto destacou a importância da energia renovável e abordou também o papel que a mesma desempenha para que se possa obter maior diversidade na matriz energética. Não foram detalhadas, no entanto, quais seriam essas formas de energias renováveis, deixando o etanol dentro de categoria mais ampla. O etanol, dessa maneira, não recebeu destaque especial e não houve abordagem particular para fomentar a sua produção e consumo dentro dessa vertente.

Esse processo de fortalecimento do relacionamento bilateral no tema contou ainda com a assinatura de Memorando de Entendimento em nível ministerial e específico para energia em 2003. Esse documento foi firmado entre o Ministério de Minas e Energia, pela então Ministra Dilma Rousseff, e o Departamento de Energia dos Estados Unidos. Vale

destacar que o texto citou explicitamente o biodiesel e a biomassa, mas não fez qualquer menção ao etanol.

O Brasil buscava alterar o padrão do relacionamento, elevando o nível da interlocução e colocando-se de maneira mais assertiva e menos subordinada (HIRST, 2009). O tema ganhava mais relevo no âmbito doméstico norte-americano, discutia-se no Congresso o projeto “Clean Energy Act” e o “Energy Independence and Security Act of 2007” com vistas a estabelecer, respectivamente, diretrizes estatais para eficiência energética e para energias renováveis.

A institucionalização do tema recebeu força com a assinatura do Memorando sobre biocombustíveis de 2007, durante a visita do presidente Bush ao Brasil, emblemático para a parceria e balizador das mais importantes ações conjuntas. Na ocasião, a escolha de Guarulhos incluía estrategicamente a visita à Petrobras Transporte (Transpetro). Vale destacar, ademais, que o Memorando foi elaborado no contexto do reconhecimento mútuo da importância do relacionamento bilateral nessa área, sendo articulado por meio de troca de três visitas presidenciais e reuniões de alto nível, corroborando o papel de destaque da relação bilateral.

Apesar de mencionar o biodiesel, o documento trata, sobretudo, do etanol. Além de ser marco significativo para a relação bilateral, são traçadas as linhas orientadoras dos dois países em duas outras vertentes: a Global e a para Terceiros Países. A primeira vertente foi influenciada e afetada pelas ações desempenhadas no âmbito bilateral. O texto faz menção explícita à cooperação no Fórum Internacional de Biocombustíveis (FIB).

O FIB foi criado em 2007 por Brasil, Estados Unidos, União Europeia, China, Índia e África do Sul com objetivos específicos, sendo a intenção de realizar estudos técnicos um dos principais. A articulação da relação bilateral e o desenvolvimento de trabalhos conjuntos, principalmente em áreas técnicas⁹, ocorrem em concomitância à esfera multilateral e os resultados obtidos nesses trabalhos conjuntos foram levados a essa instância mais ampla.

No que se refere a Terceiros Países, cabe salientar que as intenções não se restringiram apenas à retórica. Ações concretas foram tomadas com o intuito de dar expressão prática a essa iniciativa conjunta de Brasil e Estados Unidos. Com esse objetivo, foram encomendados estudos para a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com financiamento

⁹ Exemplo significativo é a parceria desenvolvida entre Inmetro e NIST (*National Institute of Standards and Technology*), citados explicitamente no referido memorando.

e colaboração do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sobre a viabilidade produtiva dos biocombustíveis em sete países latino-americanos¹⁰.

Essa iniciativa para o fomento da produção de biocombustíveis em terceiros países, que se coaduna com a ênfase atribuída pelo governo Lula à cooperação no âmbito Sul-Sul, está alinhada ao interesse compartilhado por Brasil e Estados Unidos de aumentar o número de produtores. A produção disseminada pelo mundo diminuiria o risco de concentração do fornecimento em poucos países e contribuiria para formar um mercado mundial desses produtos, sobretudo do etanol no primeiro momento.

A iniciativa foi inicialmente planejada para atender aos países do Caribe e da América Central, porém acabou sendo estendida para o continente africano em 2009. No primeiro semestre daquele ano foi lançado o Programa Estruturado de Apoio aos demais Países em Desenvolvimento na Área de Energias Renováveis (Pró-Renova), estando um dos objetivos principais dessa iniciativa vinculado à atuação desenvolvida com os Estados Unidos bilateralmente (AMADO, 2010). A criação do Pró-Renova foi a forma de organizar as iniciativas brasileiras para os países em desenvolvimento, diante da profusão de acordos bilaterais sobre biocombustíveis que vem sendo assinados nos últimos anos.

Os países da América Central e da África, nos quais já estavam sendo conduzidos estudos de viabilidade, também solicitaram apoio ao Brasil e aos Estados Unidos. Demandaram auxílio para a formulação de arcabouço regulatório, referentes à produção e ao uso de biocombustíveis, com o fito de estimular o setor privado a investir e a concretizar as propostas apresentadas nos estudos de viabilidade. A argumentação do governo brasileiro defende que o fomento da produção pode gerar emprego e renda em países em desenvolvimento, alinhando-se ao pilar econômico e ao social (AMADO, 2010).

Um dos objetivos é o de incluir outros países nessa iniciativa com a expansão da dimensão regional para o continente africano e com a manutenção e o fortalecimento dos interesses que originaram essa ação concertada entre Brasil e Estados Unidos. Em outras palavras, a intenção de tornar o etanol uma commodity internacional e de formar mercado mundial desse produto. O Pró-Renova, ademais, demonstra o interesse e a capacidade brasileira de atuar junto aos demais países em desenvolvimento, no mesmo sentido e com o mesmo objetivo levado a frente bilateralmente com os Estados Unidos.

¹⁰ El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, no primeiro momento.

O memorando entre Brasil e Estados Unidos sobre biocombustíveis de 2007, apesar da importância demonstrada para a relação bilateral, não abordou dois temas substanciais, visto que não se referiu aos incentivos e aos subsídios no mercado norte-americano. Particularmente, a tarifa de importação norte-americana para o etanol foi ponto de atrito até 2011, quando não houve a prorrogação da lei que definia a tarifa de US\$0,54 por galão de etanol brasileiro, mantendo crédito tributário ao etanol doméstico misturado à gasolina.

Questões internas da política norte-americana e o forte “lobby” realizado por parte dos produtores de milho representavam obstáculo à alteração desse posicionamento (THOMAZ, 2012). O governo brasileiro insistia para a redução desses incentivos financeiros, que distorciam o preço de mercado e prejudicava a exportação. No entanto, a circunstância de desaquecimento interno da produção dificulta o melhor aproveitamento das oportunidades no mercado norte-americano, decorrentes da redução da proteção concedida aos produtores daquele país.

Outro aspecto que influencia o relacionamento bilateral refere-se ao debate acerca da atual capacidade do etanol produzido no Brasil de reduzir as emissões de Gases Efeito Estufa. Esse debate é importante, porquanto afeta diretamente a concepção dos biocombustíveis como fonte mais limpa de energia. A imagem do etanol do senso comum, construída nesse sentido, precisava ser corroborada cientificamente para que fossem determinados os níveis de redução de poluentes de maneira mais precisa e, por conseguinte, para que pudesse ser enquadrado dentro das categorias, estipuladas com base no percentual de redução de emissões, existentes tanto nos Estados Unidos, como na União Europeia.

A inclusão do etanol nessas categorias é fator fundamental para o comércio internacional desse produto, pois são definidas com base nos percentuais de energia renovável que se pretende atingir, de maneira crescente, ao longo dos anos. Esse enquadramento, por conseguinte, influencia a expectativa da quantidade demandada pelos diferentes mercados, o que altera a perspectiva de crescimento da oferta do produto, fator central para as decisões de investimento e de planejamento da produção.

Cabe destacar que, nos Estados Unidos, o etanol produzido no Brasil foi reconhecido como “biocombustível avançado” em 2010 pela Agência de Proteção Ambiental (EPA, na sigla em inglês) norte-americana¹¹, depois de um longo debate sobre

¹¹ A EPA chegou a conclusão, por meio dos métodos utilizados e cálculos matemáticos, que o etanol produzido no Brasil reduziria em 61% as emissões de gases de efeito estufa em relação à gasolina. Essa

os métodos utilizados para o cálculo dessa porcentagem. O estudo que levou a esse reconhecimento recebeu subsídios, compostos por informações e métodos de cálculo, de pesquisadores e especialistas da iniciativa privada, notadamente da UNICA. A possibilidade de fornecer etanol em maiores quantidades para o mercado norte-americano ampliava-se por meio do êxito dessa iniciativa.

Esse foi um êxito não apenas por ter conseguido demonstrar a vantagem existente para o meio ambiente na utilização do etanol, mas também por esse reconhecimento ter sido feito por instituição governamental de um dos principais atores para o tema. A experiência acumulada e os métodos matemáticos utilizados e reconhecidos podem representar importante instrumento de argumentação perante os demais atores, especialmente nas negociações em fóruns internacionais e com a União Europeia.

4) Transbordamento para o âmbito multilateral

A concertação de posições e o adensamento da relação bilateral com os Estados Unidos também reverberam nos fóruns multilaterais. A tônica de maior aproximação entre os dois países nessa dimensão ocorreu de maneira mais substantiva a partir da assinatura do memorando sobre biocombustíveis de 2007. Antes desse memorando, todavia, já havia iniciativa multilateral para a área de biocombustíveis, no entanto, ela expressava-se de maneira um pouco mais fragmentada.

Brasil e Estados Unidos estiveram presentes na constituição de uma das mais importantes iniciativas multilaterais para o tema. Em 2006 foi criada a *Global Bioenergy Partnership* (GBEP, na sigla em inglês), ação inovadora e pioneira na tentativa multilateral de aglutinar os principais atores internacionais para tratar sobre biocombustíveis em fórum específico. Criado por iniciativa do G8 estendido¹², quando em 2005, na Escócia, os países mais proeminentes do mundo em desenvolvimento, convidados para participar das discussões do G-8, acordaram em formar essa parceria¹³. Brasil, China, Índia, México e África do Sul são membros fundadores da GBEP e, a partir de então, observa-se tentativa de articular interesses comuns para que ações mais amplas pudessem ser elaboradas.

Agência estipulou como biocombustível avançado aquele capaz de obter reduções acima de (MRE nota nº39, 2010).

¹² Grupo de países que no âmbito do G-8 ficou conhecido como “Outreach Five”.

¹³ De acordo com o Plano de Ação de Gleneagles, de 2005.

A GBEP teve o seu mandato renovado e ampliado a cada ano, bem como recebeu adesão de novos membros de maneira crescente. O objetivo principal dessa parceria é o de trabalhar para o entendimento acerca dos benefícios dos biocombustíveis na emissão de gases de efeito estufa e para a definição dos critérios de sustentabilidade. Os objetivos foram sendo ampliados e detalhados nos mandatos posteriores. Chama a atenção, ademais, a postura de Brasil e de Estados Unidos nessa esfera multilateral, que agiram de maneira cooperativa e buscaram articular posição, refletindo o compartilhamento de interesses e o transbordamento das ações bilaterais para o âmbito multilateral.

O processo de formulação da parceria bilateral foi desenvolvido em concomitância com a multilateral, sendo que os estudos científicos realizados bilateralmente foram apresentados nessa outra dimensão. Esse esforço de coadunação vincula-se, de maneira direta, a outro importante mecanismo de diálogo internacional na área, o FIB.

Em cerca de apenas cinco meses, foram firmados o FIB e o Memorando sobre biocombustíveis, além da realização de reuniões com o intuito de dar tratamento efetivo a esses dois canais. A GBEP foi se firmando como mecanismo mais perene e amplo, enquanto o FIB foi criado com objetivo mais restrito. A densidade dessas ações sugere que a parceria estava sendo estabelecida concretamente e que os vínculos bilaterais e multilaterais estavam sendo delineados de maneira sincrônica e interdependente.

A União Europeia (UE) também participa ativamente dos fóruns multilaterais existentes para as discussões sobre o tema. A construção do posicionamento da UE, para o desenvolvimento do etanol como parte significativa da matriz energética mundial, fundamenta-se em dois pontos centrais. O primeiro refere-se à harmonização dos aspectos técnicos, ao passo que o segundo tange os critérios de produção.

Em relação ao primeiro ponto, o posicionamento em fóruns multilaterais da União Europeia é participativo e cooperativo com o brasileiro e também com o norte-americano. Sobre essa articulação na esfera global, a parceria entre Brasil e União Europeia ocorre desde a formação dos principais mecanismos multilaterais para o tema. A declaração conjunta proferida após a Terceira Cúpula Brasil - União Europeia, realizada na Suécia em outubro de 2009, teve o compromisso reiterado na Quarta Cúpula, realizada no ano seguinte em Brasília. A declaração reafirmou o entendimento de trabalhar em parceria e de maneira cooperativa, atribuindo novamente destaque explícito ao FIB e à GPEB.

No entanto, o interesse conjunto mais assertivo de determinar as características técnicas dos biocombustíveis não é o mesmo em relação ao segundo ponto. A União

Europeia vem adotando critérios cada vez mais rigorosos para produção de biocombustíveis, em particular de etanol. Elemento fundamental dessa posição foi o lançamento da Diretiva n.º 28, *Renewable Energy Directive*, no ano de 2009. Essa diretiva trouxe, principalmente em seus artigos 17, 18 e 19, um conjunto exigente de critérios de sustentabilidade para a produção de biocombustíveis, que pode restringir o comércio de etanol para o continente europeu.

A diretiva também se referiu ao uso do solo, sendo esse outro ponto controverso, pois ainda há divergências acerca de conceitos e métodos de cálculo que poderiam, de fato, terem comprovado respaldo científico. Além de critérios em relação ao uso do solo para a produção, a UE ainda exige que os países produtores tenham assinado documentos internacionais que versam sobre meio ambiente.

A União Europeia também traçou critérios sociais para a produção de biocombustíveis, entre os quais se destacam as exigências sobre questões relacionadas ao trabalho. Dessa maneira, exigiu-se que os países produtores tenham ratificado e que, de fato, apliquem inúmeras convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Percebe-se a existência de restrições à produção, que englobaram diferentes aspectos e foram sintetizadas por meio do termo sustentabilidade. Com a adoção desses critérios, a União Europeia tornou mais difícil o desenvolvimento da produção em países que tenham menos condições materiais para atender a essas exigências. Postura que acaba limitando a expansão da produção em países pobres.

Esse entendimento distanciou-se da posição de Brasil e Estados Unidos¹⁴ em relação a terceiros países, que afirmaram oficialmente a intenção de trabalhar conjuntamente para desenvolver a produção dos biocombustíveis em outras nações. Para isso, investiram na elaboração de estudos de viabilidade e incentivaram a cooperação técnica. Trabalho conjunto começou a realizar-se na América Central e no Caribe e um grupo de trabalho composto por membros dos governos brasileiro e norte-americano foi estabelecido.

A posição mais rígida da UE em relação aos critérios de produção, como os sobre sustentabilidade e questões trabalhistas, reverbera no âmbito multilateral. Apenas os biocombustíveis que cumprem os requisitos estabelecidos pela UE podem ser incluídos nas

¹⁴ Cabe lembrar que os Estados Unidos têm iniciativa para fomentar a agricultura nos países do Caribe desde 1983, data em que houve a criação da *Caribbean Basin Initiative (CBI)*, que teve como foco inicial o combate ao comunismo. Essa iniciativa foi sendo readaptada ao longo dos anos e, atualmente, isenta esses países de parcela da tarifa de importação, sobre o volume total de etanol importado pelos EUA, a fim de fomentar as suas economias.

metas da diretiva. A concertação multilateral expressa em seus textos tom positivo e conciliatório sobre os critérios de produção, no entanto, infere-se, por meio dos critérios mais rígidos adotados pela UE, diferença de intensidade acerca da expansão da produção de etanol em relação à posição brasileira.

Destarte, a posição do governo brasileiro distanciou-se do europeu nesse aspecto no âmbito da GBEP, porquanto a conceituação e o emprego do termo sustentabilidade não são compartilhados, tendo em vista que o Brasil se opõe à utilização desse termo como instrumento restritivo às trocas internacionais de biocombustíveis, mormente de etanol. Essa divergência refere-se ao que o termo sustentabilidade representaria, pois há diferenças conceituais acerca dos elementos que o compõem.

De qualquer modo, não se pode deixar de mencionar a implicação prática que os rígidos critérios impostos podem resultar para o mercado de etanol. Essas exigências, caso não haja clareza acerca da sua elaboração e comprovação científica, podem se transformar em barreiras para o comércio internacional, mesmo no curto prazo.

Há, sobre esse aspecto, consideração relevante acerca das possibilidades de estratégia que poderiam ser adotadas pelo governo brasileiro com vistas a contornar internamente esse possível cerceamento à entrada no mercado europeu. Uma das maneiras de se adequar às exigências seria a elaboração de certificação que garanta que essas, em todo o seu escopo, estariam sendo seguidas.

A elaboração de processos de certificação, todavia, enseja cautela (AMADO, 2010). Com efeito, caso a ação do governo brasileiro fosse a de aquiescer e de estabelecer domesticamente um processo estatal de certificação baseado nas exigências europeias, poder-se-ia interpretar que essa ação estaria atribuindo legitimidade às exigências externas, o que enfraqueceria o entendimento de que há aspectos que ainda precisam de maior comprovação científica, além de afetar a coerência da linha argumentativa defendida na GBEP.

Outra iniciativa relevante no âmbito multilateral ocorreu em 2009, com a constituição da Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA, na sigla em inglês). A IRENA foi resultado de uma iniciativa europeia, sobretudo alemã, que tem como foco a promoção de fontes renováveis de energia.

Não é demais ressaltar que um dos princípios basilares que regem as ações do governo e da diplomacia brasileira no cenário internacional é o do multilateralismo (LAFER, 2004). No entanto, um dos pontos mais singulares sobre a concepção e a

formação dos interesses que resultaram na criação dessa agência pode ser evidenciado por meio da não participação do Brasil nessa iniciativa. Por conseguinte, é relevante perquirir acerca dos motivos considerados pelo MRE para a manutenção dessa posição, considerando as discussões sobre energias renováveis que são mantidas nesse fórum, bem como as inúmeras delegações estrangeiras recebidas pelo governo brasileiro em seus ministérios, sobretudo no Ministério de Minas e Energia.

Dessa maneira, a não participação do Brasil como membro dessa agência, já que a participação brasileira restringiu-se à condição de observador até o presente momento, é significativa. Com efeito, a única menção encontrada a essa agência nos documentos diplomáticos brasileiros sistematizados nesse artigo está no Balanço de Política Externa 2003-2010 do MRE, na seção em que esse se refere ao tema energia no âmbito multilateral, apresenta argumento geral de aparente inexistência de benefícios:

O Brasil também acompanha atentamente o processo de criação da Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA), de que não é membro. Entende-se que, em sua fase atual, não estão dadas as condições para que a participação brasileira seja vantajosa. (MRE, 2010).

No que se refere aos Estados Unidos, esse país é membro da IRENA, não obstante o relacionamento com o Brasil no tema energético. O cerne dessa posição pode residir no interesse norte-americano de difusão de fontes energéticas renováveis e na ação pragmática desse país de buscar o desenvolvimento de diferentes fontes. Em outras palavras, apesar de os Estados Unidos terem grande interesse no desenvolvimento dos biocombustíveis na dimensão global, não há visão dessa ação como sendo impeditiva para o fortalecimento das demais fontes renováveis.

Considerações Finais

A incipiência de condições materiais capazes de sustentar política de longo prazo para os biocombustíveis, até o final do século passado, dificultou a elaboração e a consistência de política externa de longo prazo baseada no perfil energético brasileiro, ainda de demandante de energia. As ações estatais concebidas, até então, tinham o intuito central de resolver ou minimizar problemas conjunturais de fornecimento energético e as motivações foram, principalmente, de cunho econômico. Dessa maneira, houve a predominância de políticas estatais mais pontuais que foram sendo esvaziadas perante conjunturas econômicas díspares.

No início do século XXI, constata-se o fortalecimento do tema e o adensamento da interação do Brasil com os demais atores, principalmente com os Estados Unidos. Observa-se que o Brasil buscou desempenhar papel central tanto na criação do arcabouço técnico, como do político-institucional. Essas ações fazem parte do diálogo político que foi sendo estabelecido, no qual o governo brasileiro procurou agir de maneira assertiva, não se limitando a inserir o país nesse processo, mas buscando posicioná-lo entre os atores protagonistas.

A reformulação jurídica e institucional interna teve o seu marco legal fortalecido durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e foi complementada pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva, que ressaltou e inseriu explicitamente os biocombustíveis nesse arcabouço. A institucionalização promovida sob a presidência Lula pode ser compreendida por meio de uma nova percepção de política externa que, aliada às condições fáticas, proporcionou oportunidade de parceria com os Estados Unidos, materializada por meio de memorando específico para o tema em 2007.

Houve, em suma, fortalecimento do relacionamento bilateral Brasil - Estados Unidos na área de biocombustíveis, no qual o Brasil buscou posicionar-se de maneira mais ativa e menos assimétrica. O tema foi respaldado juridicamente por meio de instrumentos formais, bem como por ações concretas que corroboram a aproximação. Ademais, constitui ponto importante da agenda positiva e pode ser facilitador para a fluidez do diálogo mais amplo. A redução da proteção tarifária do mercado norte-americano de etanol, entretanto, permanece como oportunidade a ser aproveitada pelo Brasil, o que requer consistência da produção interna e capacidade de exportação.

O adensamento da cooperação, ademais, não se limitou ao campo do relacionamento bilateral. Houve um transbordamento dessa parceria para iniciativas conjuntas em terceiros países e em fóruns multilaterais. A disseminação da produção em países em desenvolvimento reforça a perspectiva brasileira abrangente, expressa por meio dos pilares econômico, social e ambiental, podendo ser elemento catalizador da geração de renda e da melhoria das condições sociais.

Não obstante a União Europeia haver demonstrado estar mais alinhada às posições de Brasil e Estados Unidos no primeiro momento, como ocorreu durante a elaboração de estudos técnicos para a caracterização e a padronização dos biocombustíveis, há certo distanciamento sobre o processo de produção, o que representa um novo desafio para os dois países.

Apesar das atuais dificuldades do setor sucroalcooleiro, o Brasil demonstra ser parceiro central no tema, dotado de significativa capacidade técnica e produtiva. Ações que reiteram essa percepção foram expressas não apenas pela parceria bilateral com os Estados Unidos, mas também pelas cooperações com países da América Latina e da África.

Referências

AMADO, André. *Política Externa Brasileira para a Área de Energia*. Apresentação distribuída na V Conferência de Política Externa e de Política Internacional, “Brasil no Mundo que vem aí”, realizada no Rio de Janeiro em 28 e 29 de outubro de 2010.

_____. *Energia*. Publicação da V Conferência de Política Externa e de Política Internacional, “Brasil no Mundo que vem aí”. Brasília: FUNAG, 2010.

AMORIM, Celso. *Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia*. In: Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco de Castro (Orgs.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

_____. e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro e LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

BARROS, Evandro. *A matriz energética mundial e a competitividade das nações*. São Paulo: Engevista, 2007.

BNDES. *Bioetanol de Cana-de-Açúcar: Energia para o Desenvolvimento Sustentável*. Organização BNDES E CGEE. Rio de Janeiro: 2008.

BONOMO, Diego Zancan. *As relações Econômicas Brasil-EUA*. *Revista de Política Externa*, número 19. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2011.

CASTRO, M e SCHWARTZMAN, S. *Tecnologia para a indústria: a história do Instituto Nacional de Tecnologia*. 1981. Disponível em: www.schwartzman.org.br/simon.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE), *Análise de conjuntura dos biocombustíveis*. 2013. Acessado em 04/03/2014. Disponível em <http://www.epe.gov.br/>.

FAO. *Global food policy report* (2011). Washington, 2012

FUSER, Igor. *A nova geopolítica da energia no Hemisfério Ocidental: entre a “segurança energética” dos EUA e a “soberania energética” dos exportadores latino-americanos*. Acessado em 24/11/2010 www.inct-ineu.org.br/simposio/wp-content/uploads/2010/11/Igor-Fuser.doc

_____. e FERREIRA, Kelly de Souza *A política energética de Obama: um caminho viável?* Acessado em 15/12/2011. www.inct-ineu.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc

HURRELL, Andrew e HIRST, Mônica. *Brasil e Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ICONE. *Etanol: situação atual e perspectiva de cooperação Brasil – Estados Unidos. Versão final do Relatório*. São Paulo: 2006.

IPEA. Comunicado 53. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. *Biocombustíveis no Brasil: etanol e biodiesel*. Brasília: 2010.

JANK, Marcos. *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004.

LAGO, André Aranha Corrêa. *Energia Potencial*. *Revista Brasileira de Bioenergia*. CENBIO e MME. Brasília: 2009.

LAMPREIA, Luis Felipe. *A política externa do Governo FHC: continuidade de renovação*. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula*. *Revista Carta Capital*: 2006.

_____. *O Brasil e as relações sul-sul*. Dossiê Cebri. Rio de Janeiro: 2007.

MEDEIROS, Daniela Marques. *O etanol e o petróleo no processo de inserção internacional do Brasil no governo Lula*. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas da UNESP, UNICAMP e PUC/SP, 2009. Disponível em: www.unesp.br/santiagodantassp

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *Biocombustíveis no Brasil: realidades e perspectivas*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. *Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral*. ABC/MRE: Brasília, 2005.

PRATES, Daniela Magalhães. *A alta recente dos preços das commodities*. *Revista de Economia Política* vol.27 n°3. São Paulo: 2007.

ROBERTS, Paul. *The End of Oil: on the Edge of a Perilous New World*. Nova Iorque: Mariner Books, 2005.

RODRIGUES, Roberto. *Biodiesel no Brasil: diversificação energética e inclusão social com sustentabilidade*. Série política industrial, tecnológica e de comércio exterior, número 14. In: o futuro da indústria: biodiesel: coletânea de artigos. Brasília: MDIC/IEL, 2006.

RUNGE, C. Ford e SENAUER, Benjamin. *How Biofuels Could Starve the Poor*. *Revista Foreign Affairs*. Edição de maio-junho de 2007.

SAINT-PIERRE, Hector. *A bioenergia na projeção estratégica brasileira*. Universidade Estadual Paulista. São Paulo: 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. RBPI vol.50 número 2 Brasília, 2007.

SENNES, Ricardo e NARCISO, Thais. *Brazil as an International Energy Player*, In: Lael Brainard and Leonardo Martinez-Diaz (eds.), *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Petróleo, gás natural e biocombustíveis: um desafio estratégico no mundo e no Brasil*. In: *Política Externa*, São Paulo, v. 15, n. 3, dez/fev. 2006/2007.

THOMAZ, Laís Forti. *A influência do lobby do etanol na definição da política agrícola e energética dos EUA (2002-2011)*. Editora Cultura Acadêmica. São Paulo, 2012.

UNICA. *Setor Sucroenergético brasileiro, de caso de sucesso à crise mundial*. Acessado em 03/06/2014.

<http://www.unica.com.br/unica-na-midia/2137587192031101093/colheita-amarga/>

VIGEVANI, Tullo. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Revista Contexto Internacional, volume 29, 2007.

YACOBUCCI, Brent. *Ethanol imports and the Caribbean Basin Initiative*. Congressional Research Service (CRS). Relatório para o Congresso norte-americano. Washington: 2008.

Documentos Oficiais

BRASIL. Memorando de Entendimento entre Brasil e EUA para avançar na Cooperação em Biocombustíveis de 2007.

BRASIL. MRE, Balanço de Política Externa Brasileira 2003-2010. Brasília: 2010.

BRASIL. MRE, Nota 77 de 2007: Lançamento do Fórum Internacional de Biocombustíveis.

BRASIL. MRE, Nota 320 de 2007: sobre o Fórum Internacional de Biocombustíveis.

BRASIL. MRE, Nota 393 de 2007: Promovendo a Cooperação em Biocombustíveis: Reunião do Comitê Coordenador Brasil – Estados Unidos.

BRASIL. MRE, Nota 183 de 2008: 30ª Conferência Regional da FAO para América Latina e Caribe - Conclusões sobre biocombustíveis.

BRASIL. MRE, Nota 660 de 2008: Comunicado Conjunto sobre a Expansão da Cooperação em Biocombustíveis ao Amparo do Memorando de Entendimento Brasil - Estados Unidos.

BRASIL. MRE, Nota 668 de 2009: Declaração do Comitê Gestor do Memorando Brasil - Estados Unidos para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis.

BRASIL. MRE, Nota 292 de 2009: Declaração Conjunta dos Líderes dos Países do BRIC da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos BRICS.

BRASIL. MRE, Nota 503 de 2009: Declaração Conjunta da Terceira Cúpula Brasil - União Europeia.

BRASIL. MRE, Nota 444 de 2010: Declaração Conjunta da IV Cúpula Brasil- União Europeia.

BRASIL. MRE, Nota 393 de 2010: Promovendo a cooperação em biocombustíveis: Reunião do Comitê Coordenador Brasil - Estados Unidos.

BRASIL. MRE, Nota 39 de 2010: Etanol de cana-de-açúcar produzido no Brasil é classificado como "biocombustível avançado" pela Agência de Proteção Ambiental dos EUA.

BRASIL. MRE, Nota 97 de 2010: Comunicado Conjunto da Visita ao Brasil da Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton.

BRASIL. Plano Nacional de Agroenergia de 2010.

ESTADOS UNIDOS. Discurso Conjunto realizado durante a visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva aos EUA, proferido em *Camp David* em março de 2007.

ESTADOS UNIDOS. Bill 193 do Senado: designa o Secretário de Estado dos EUA para trabalhar com o Brasil e os demais países do Hemisfério Ocidental no desenvolvimento de parcerias em biocombustíveis.

ESTADOS UNIDOS. Bill 651 da Câmara: reconhece e apoia a importância do Memorando de Entendimento entre Brasil e EUA sobre biocombustíveis.

UNIÃO EUROPEIA. *Communication from the Commission on voluntary schemes and default values in the EU biofuels and bioliquids sustainability.*

UNIÃO EUROPEIA. *Communication from the Commission on the practical implementation of the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme and on counting rules for biofuels.*

UNIÃO EUROPEIA. *Commission Decision on guidelines for the calculation of land carbon stocks for the purpose of Annex V of Directive 2009/28/EC.*

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Abril de 2009: promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis

UNIÃO EUROPEIA. Memorando da União Europeia: Memo/10/247: sistema de certificação dos biocombustíveis sustentáveis.

Recebido em: Junho de 2014;
Aprovado em: Março de 2015.