

ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO ESTRATÉGIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A PROMOÇÃO DO MERCADO DE BIOCOMBUSTÍVEL NACIONAL*

Iure Paiva¹

Resumo: Diante do atual estágio de produção, comércio e consumo de etanol, o Brasil tem despontado como um dos países que tende a se beneficiar bastante diante das evidências econômicas, ambientais e estratégicas que apontam para a necessidade de se fomentar o mercado mundial de biocombustíveis. No sentido de promover oportunidades, o governo brasileiro tem firmado tratados de diversas formas e conteúdos nessa área com alguns países. É importante ressaltar que, além de estabelecer um marco regulatório para as relações bilaterais nessa matéria, os acordos evidenciam as estratégias adotadas pelo governo brasileiro no plano internacional para promover o mercado de biocombustíveis, procurando potencializar sua condição de grande produtor mundial de etanol. Neste *working paper* são analisados alguns acordos, identificando-se alguns dos objetivos pretendidos pelo Brasil através da cooperação internacional. Dessa forma, é possível verificar algumas prioridades e dimensões estabelecidas pelo governo brasileiro para efetivação da política de desenvolvimento do mercado internacional de biocombustíveis.

1. Desenvolvimento sustentável, segurança energética e ambiental

A busca por um modelo de desenvolvimento energético que consiga suprir de maneira sustentável as necessidades da sociedade é uma questão que desafia governos de todo o mundo e, ao mesmo tempo, um tema que tem impulsionado diversos estudos. O modelo energético presente na atual sociedade vem sendo constantemente discutido, sobretudo com o objetivo de examinar a capacidade dos países e da comunidade internacional de lidar com esse tema, equacionando os desafios de um crescimento sustentável.

As ciências naturais e sociais ainda não alcançaram consenso sobre um conceito universal para desenvolvimento sustentável, porém, segundo Mark Mawhinney (2005, p. 9), existem alguns elementos comumente presentes na sua concepção, os quais estão relacionados à exigência de (1) visão em longo prazo, (2) equilíbrio entre as necessidades econômicas, sociais e ambientais, (3) preocupação com a qualidade de

* Esta é uma versão revisada e atualizada do *paper* apresentado no IV Seminário de Ciência Política da UFPE, em novembro de 2008. A pesquisa que resultou neste texto tinha sido interrompida no início de 2009, e foi retomada em maio de 2010 em razão da sua inserção num projeto de pesquisa maior sobre a Diplomacia do Etanol na Política Externa Brasileira (coordenado pelo Dr. Paulo César Manduca – Pesquisador do NIPE/UNICAMP).

¹ Secretário-geral da Regional Nordeste da Academia Brasileira de Direito Internacional. Doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestrado concluído no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

vida e (4) combate à pobreza. Como se percebe, a diversidade e a amplitude dos desafios inerentes à efetivação de modelos sustentáveis de desenvolvimento impõem a cura dos desequilíbrios que emanam do modo de vida praticado hoje em dia. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável torna-se “[...] um complexo tema transdisciplinar que proporciona um estudo interessante das restrições e das armadilhas da vida moderna” (MAWHINNEY, 2005, p. 9).

Não é difícil constatar que a questão energética é um tema complexo que faz emergir as restrições e as armadilhas do modo de vida seguido atualmente, já que representa um fator essencial ao desenvolvimento humano, e está intimamente relacionada às políticas de crescimento sustentável. Observe-se, por exemplo, a condição da energia como vetor fundamental da infra-estrutura produtiva, comercial e de consumo da sociedade, em um universo que compreende interações de amplitude local, regional e global.

Diversos relatórios científicos (BRASIL, 2007b; IEA, 2007; UNCTAD, 2006b) confirmam que a busca por modelos energéticos que diminuam a atual dependência do petróleo merece destaque por estar influenciando não só políticas governamentais, mas também estratégias de negócio e o estilo de vida privado e coletivo hodiernamente. O desafio que se põe é o de garantir o desenvolvimento econômico e social aliado à transição para sistemas energéticos mais seguros e com índices menores de emissão de carbono (UNCTAD, 2006b). Conforme enfatiza Ignacy Sachs (2005, p. 2), a corrida por novas fontes de energia não ocorre, como também não ocorreu no passado, propriamente em razão da falta de petróleo, mas porque o *oil endgame* faz sentido do ponto de vista econômico, ambiental e político.

Como destaca Bill Paul (2007, p. 1), ao menos dois fatores têm marcado a política energética mundial frente ao desafio de obter matrizes alternativas que substituam o petróleo: a insegurança do mercado e a tutela ambiental. O primeiro deles refere-se ao receio dos governos em todo o mundo em relação à instabilidade do mercado fornecedor desse produto, e a segunda diz respeito ao receio da sociedade com a saúde do planeta em decorrência da sua utilização.

Uma pesquisa bastante esclarecedora de Amory B. Lovins (2005) evidencia muito bem o cenário de insegurança energética ao qual grande parte do mundo está vulnerável. O referido autor analisa as implicações da dependência do petróleo e a necessidade de estabelecer estratégias para vencer o que ele chamou de *oil endgame* (LOVINS, 2005). De acordo com suas pesquisas, o fornecimento de petróleo está

ficando cada vez mais concentrado e menos seguro (LOVINS, 2005, p. 11-14). A perspectiva é de que a descoberta de novas reservas não será suficiente a ponto de permitir que o mundo deixe de estar sujeito a um número reduzido de produtores, os quais frequentemente encontram-se em meio a episódios de violência étnica, religiosa, e conflitos políticos como o Oriente Médio, Rússia, Nigéria e Venezuela (LOVINS, 2005, p. 11-14). Amory Lovins (2005, p. 15-17) ressalta que a instabilidade da oferta e, conseqüentemente, dos preços do petróleo implicam, inicialmente, em custos diretos aferidos em razão da elevação dos valores cobrados por diversos bens e serviços, atingindo negativamente os consumidores e encarecendo o custo de vida em diversos países. Além disso, a volatilidade dos preços do petróleo gera ainda efeitos indiretos, difíceis de ser contabilizados, os quais estão relacionados aos custos não só da compra do produto, mas também da defesa da estabilidade nos países produtores. Segundo o autor (2005, p. 15-17), a história e as análises qualitativas e quantitativas evidenciam que a conta acaba sendo paga mediante extravagâncias financeiras, instabilidade política e econômica, militarização e crescimento da indústria bélica, apoio institucionalizado à violência, ameaça de atos terroristas entre outras expensas (LOVINS, 2005, p. 15-17).

No entanto, conforme salientou Bill Paul (2007, p. 1), os desafios aos países e à comunidade internacional não se restringem apenas à segurança energética, no sentido de garantir o abastecimento para a produção e o consumo. Do ponto de vista da tutela ambiental, os efeitos decorrentes do uso de derivados do petróleo têm evidenciado a necessidade de buscar fontes de energia menos poluentes. Um relatório produzido no âmbito do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da Organização das Nações Unidas (ROGNER et. al., 2007, p. 97) confirma que o modelo de desenvolvimento fomentado no presente resulta em sérios custos ambientais, com a exploração cada vez maior de recursos naturais e a emissão de poluentes nos ecossistemas rurais e urbanos, numa amplitude local, regional e global. Diante dessa realidade, é preciso realizar ações concretas para dar solução ao aumento da concentração de dióxido de carbono (CO₂) e outros gases de efeito estufa na atmosfera, decorrente sobretudo da queima de combustíveis fósseis – com destaque para o petróleo – que contribuem para elevar as temperaturas globais e agravar as mudanças climáticas (ROGNER et. al., 2007; IEA, 2007).

Apesar de todo esse cenário, Bill Paul (2007, p. 1-2) destaca que a perspectiva é de que as ameaças descritas anteriormente não desaparecerão. Mesmo que a instabilidade do mercado de petróleo se mantenha, a tendência é de que a demanda

mundial por energia cresça cada vez mais, impondo maior pressão sobre os recursos energéticos existentes em razão da necessidade de crescimento nos países (PAUL, 2007, p. 1-2). A estimativa é de que as necessidades energéticas básicas globais sofrerão um acréscimo de 55% entre os anos de 2005 e 2030, com o consumo de petróleo crescendo ainda mais e permanecendo como a principal fonte a alimentar o sistema energético mundial (IEA, 2007, p. 3-7).

O cenário desenhado até o presente momento sobre a dependência do petróleo permite confirmar que a insegurança do mercado e a tutela ambiental são dois fatores que devem ser considerados na política de desenvolvimento energético dos países e, ao mesmo tempo, nortear o progresso das relações internacionais.

Atualmente, existem alternativas comprovadamente capazes de mitigar alguns dos problemas relacionados à insegurança energética e a tutela do meio ambiente. No momento, os biocombustíveis têm tomado espaço nas políticas governamentais de diversos países e o aumento da sua produção, comércio e consumo têm merecido especial atenção da comunidade internacional.

2. A posição do Brasil frente ao mercado mundial de etanol

Os biocombustíveis são uma espécie de combustível produzido direta ou indiretamente de materiais não-fósseis de origem biológica, que podem ser utilizados como substitutos para os derivados de petróleo (FAO, 2008, p. 1). Os resultados alcançados comprovam os benefícios ambientais desses produtos e a condição de alternativa energética em relação à dependência dos combustíveis fósseis (BRASIL, 2007a; IEA, 2004; UNCTAD, 2006b). Como ressalta Ignacy Sachs (2005, p. 1), os biocombustíveis oferecem resposta a três questões relevantes dos últimos tempos: (1) aumento e volatilidade dos preços do petróleo, (2) incertezas e perigos da sua geopolítica e (3) redução da emissão dos gases de efeito estufa derivada da queima de combustíveis fósseis.

O etanol é produzido a partir de diversas matérias-primas como a cana-de-açúcar (Brasil), o milho (EUA), a beterraba (Alemanha), o sorgo sacarino (África) e o trigo (Europa) (BRASIL, 2007a, p. 23-30). O Brasil e os Estados Unidos dominam a produção global de etanol, respondendo juntos por 80% do que é produzido em todo mundo. A União Européia, China e Índia também são outros importantes produtores, entretanto, sua participação na produção mundial é pequena (FAO, 2008, p. 2). Em

relação ao consumo de etanol, mais uma vez surgem o Brasil e os Estados Unidos como principais atores, já que utilizam praticamente tudo aquilo que produzem (BRASIL, 2007a, p. 29). O Brasil é o maior exportador mundial de etanol, e os seus principais mercados importadores são a União Européia e os Estados Unidos², além da Jamaica e Costa Rica (BRASIL, 2007a, p. 30)³.

A produção do etanol a partir da cana-de-açúcar e sua comercialização têm se evidenciado como projeto estratégico e prioritário para o governo brasileiro nos últimos anos. O presidente Luis Inácio Lula da Silva busca fomentar cada vez mais, no plano interno, condições necessárias para que o Brasil se torne um grande produtor de fontes alternativas de energia. Por outro lado, no plano externo, tem procurado potencializar as oportunidades comerciais no sentido de reforçar a condição brasileira como um dos maiores fornecedores de biocombustível no mercado internacional.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 pelo governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, prevê o investimento de R\$ 17,4 bilhões (dezessete bilhões e 400 milhões de reais) até 2010 em ações voltadas à produção de combustíveis renováveis. Após 2010 está previsto a aplicação de R\$ 27 bilhões (vinte e sete bilhões de reais), superando os investimentos em gás natural e chegando próximo dos investimentos em refino e transporte de petróleo e petroquímica.

O caso do etanol brasileiro merece atenção especial, pois: (1) pode ser utilizado como carburante em substituição ou misturado aos derivados de petróleo que são mais poluentes; (2) durante o seu processo de produção o bagaço é utilizado para a geração de energia elétrica (co-geração); (3) é atualmente o que apresenta menor impacto ambiental no que se refere aos métodos e processos de produção; (4) apresenta o menor custo entre os tipos de etanol produzidos no momento; (5) possui tecnologia avançada para sua produção, comércio e consumo; e (6) pode favorecer o setor agrícola dos países em desenvolvimento em razão da matéria-prima utilizada na sua produção.

Há justificativas de caráter ambiental e de caráter econômico para o investimento do governo brasileiro em biocombustíveis. No primeiro caso, trata-se de encontrar soluções que possam dirimir problemas ambientais decorrentes da queima de

² Embora tenha ocorrido um relevante crescimento da produção estadunidense, esta ainda é insuficiente para suprir sua demanda interna.

³ Os dois últimos destacam-se nesse comércio porque desidratam o álcool importado do Brasil e da Europa (álcool vínico) e reexportam para os Estados Unidos como combustível, beneficiando-se da isenção total de tarifas de importação até o limite de 7% do consumo estadunidense do produto. Este privilégio é concedido pelo *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBI), um programa de promoção do desenvolvimento regional que envolve países da América Central e do Caribe (BRASIL, 2007a, p. 30-31).

energia fóssil. A outra perspectiva (econômica) está relacionada, essencialmente, à necessidade de se dispor de alternativas energéticas economicamente viáveis ao uso do petróleo e seus derivados (que são esgotáveis) e ao potencial de comercialização do produto brasileiro no mercado externo.

Diferentemente de outras fontes renováveis de energia, as quais costumam ser financiadas e consumidas internamente, os biocombustíveis podem ser comercializados e exportados em larga escala (IEA, 2007, p. 22). Em 2007, uma iniciativa conjunta do Brasil, China, Índia, África do Sul, Estados Unidos e da Comissão Européia criou o Fórum Internacional dos Biocombustíveis, que pretende contribuir para a criação de um mercado mundial para combustíveis alternativos que resulte em benefícios econômicos, sociais e ambientais para países desenvolvidos e em desenvolvimento (FAO, 2008, p. 12).

Entretanto, alguns fatores impedem o maior crescimento do mercado de biocombustíveis. As tarifas impostas ao etanol importado pelos Estados Unidos, por exemplo, encarecem em cerca de 25% o seu preço, enquanto na União Européia a taxa aumenta em 50% o seu valor final (IISD, 2007, p. 2). Os subsídios praticados principalmente pelos países desenvolvidos também bem são um problema-chave, por dificultar a competitividade e distorcer os preços do mercado internacional dos produtos agrícolas utilizados na fabricação de biocombustíveis (IISD, 2007, p. 2). Além disso, os governos de países da OCDE estão eximindo do pagamento de impostos apenas os biocombustíveis produzidos em seu território, o que pode configurar uma violação ao princípio da não-discriminação previsto nas regras do sistema multilateral do comércio (IISD, 2007, p. 2).

Por outro lado, o etanol brasileiro sofreu ataques externos no que se refere ao seu possível impacto no aumento dos preços internacionais dos alimentos em virtude da diminuição da oferta de produtos agrícolas no mercado, por terem sido destinados à produção dos biocombustíveis. Na verdade, a alta nos preços do petróleo e o aumento do consumo mundial foram alguns dos fatores preponderantes para a inflação nos preços dos alimentos. A produção do etanol brasileiro não teve influência nesse cenário, porém o mesmo não pode ser dito em relação aos impactos decorrentes da produção de etanol praticada nos Estados Unidos que utilizam o milho (cf. FAO, 2008, p. 4).

Com o objetivo de fomentar o mercado mundial de etanol, o governo brasileiro tem firmado acordos internacionais com alguns países na área energética. É importante ressaltar que os acordos evidenciam algumas estratégias adotadas pelo Brasil no plano

internacional para promover o mercado de biocombustíveis, procurando potencializar sua condição de maior produtor mundial de etanol, como se verá a seguir.

3. Aspectos pontuais dos acordos internacionais firmados na área de biocombustíveis

Os acordos apresentados no quadro abaixo referem-se especificamente aos que foram firmados durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003), momento em praticamente todos tratados sobre o tema foram assinados. De acordo com os dados coletados no site do Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (DAI-MRE) do Brasil, até a conclusão deste texto foram assinados 44 acordos bilaterais e multilaterais na área de energia, na maioria dos casos envolvendo especificamente os biocombustíveis (biodiesel ou etanol).

Quanto aos acordos multilaterais, pode-se destacar o firmado com a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), o acordo entre os membros do Mercosul e a Venezuela, e o acordo trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul. Dos 44 tratados assinados, 18 foram estabelecidos na forma de Memorando de Entendimento, 14 foram assinados como Protocolo de Intenções, 8 como Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica, 2 no modelo de Declaração Conjunta, e, por último, um de Acordo de Cooperação e outro na forma de Protocolo⁴.

⁴ A tipologia dos atos internacionais ora citados é definida pelo Ministério das Relações Exteriores (2008, p. 6-8) nos seguintes termos: Memorando de Entendimento: é a “Designação comum para atos redigidos de forma simplificada, destinados a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as Partes [...] Tendo em vista seu formato simplificado, tem sido amplamente utilizado para definir linhas de ação e compromissos de cooperação”; Protocolo: “termo que tem sido usado nas mais diversas acepções, tanto para acordos bilaterais quanto para multilaterais. Aparece designando acordos menos formais que os tratados, ou acordos complementares ou interpretativos de tratados ou convenções anteriores. É utilizado ainda para designar a ata final de uma conferência internacional. Tem sido usado, na prática diplomática brasileira, muitas vezes sob a forma de "protocolo de intenções", para sinalizar um início de compromisso”; Ajuste Complementar:” Ato que normatiza a execução de outro, anterior – em muitos casos, um Acordo-Quadro ou um Acordo Básico. Detalha áreas de entendimento específicas e formas de implementação. Este formato tem sido particularmente utilizado para dar forma às crescentes atividades de cooperação técnica no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Tendo em vista sua evolução para um caráter cada vez mais técnico-administrativo – no sentido de definir a produção de projetos de cooperação – e menos jurídico-formal, os Ajustes Complementares tendem cada vez mais a assumir a forma de Programas Executivos.”; Acordo: “Também conhecidos como “guarda-chuva”, estabelecem marco geral de cooperação, devendo ser complementados por instrumentos posteriores, como os Ajustes Complementares ou os Programas Executivos, que implementam seus amplos dispositivos no plano concreto. Esses tipos de acordos definem o arcabouço institucional que passará a orientar a execução da cooperação.”

ACORDO/PARTES	OBJETO	LOCAL/DATA DA ASSINATURA
Protocolo entre Brasil e China	Cooperação em energia e mineração	Brasília, 19 de fevereiro de 2009
Ajuste complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Costa Rica	Alternativas de produção de biocombustível em Costa Rica	Brasília, 30 de julho de 2008
Memorando de Entendimento entre Brasil e Trinidad e Tobago	Cooperação no campo da energia	Brasília, 23 de julho de 2008
Protocolo de Intenções entre Brasil e Indonésia	Cooperação técnica na área de técnicas de produção de etanol combustível	Jakarta, 12 de julho de 2008
Acordo de Cooperação entre Brasil e Alemanha	Setor de energia com foco em energias renováveis e eficiência energética	Brasília, em de 14 de maio de 2008
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Gana	Desenvolvimento das bases para o estabelecimento da agricultura de energia em Gana	Acra, 19 de abril de 2008
Memorando de Entendimento entre Brasil e Países Baixos	Cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis	Haia, 11 de abril de 2008
Protocolo de Intenções entre Brasil e Vietnã	Área de técnicas de produção e uso de etanol combustível	Hanoi, 27 de fevereiro de 2008
Ajuste Complementar Ao Acordo de Cooperação Técnica Entre Brasil e El Salvador	Fortalecimento do processo agrícola e industrial para produção de biodiesel a partir da mamona	Brasília, 5 de dezembro de 2007
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica Entre Brasil e El Salvador	Adoção de tecnologias modernas para a produção de etanol em El Salvador	Brasília, 5 de dezembro de 2007
Memorando de Entendimento entre Brasil e União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA)	Área de biocombustíveis	Uagadugu, 15 de outubro de 2007
Protocolo de Intenções entre Brasil e Burquina Faso	Cooperação técnica na área de produção de cana-de-açúcar	Uagadugu, 15 de outubro de 2007
Memorando de Entendimento entre Brasil e Dinamarca	Cooperação na área de energias renováveis e eficiência energética	Copenhague, 13 de setembro de 2007
Memorando de Entendimento entre Brasil e Suécia	Cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis	Estocolmo, 11 de setembro de 2007
Memorando de Entendimento entre Brasil e Moçambique	Área de biocombustíveis	Brasília, 6 de setembro de 2007
Protocolo de Intenções entre Brasil e Benin	Cooperação técnica na área de biocombustíveis	Brasília, 15 de agosto de 2007
Memorando de Entendimento entre Brasil e Panamá	Estabelecer força-tarefa na área de biocombustíveis	Panamá, 10 de agosto de 2007
Memorando de Entendimento entre Brasil e México	Cooperação energética	Cidade do México, 6 de agosto de 2007
Declaração conjunto de Brasil e Honduras	Cooperação técnica na área de produção e uso de etanol combustível	Tegucigalpa, em 7 de agosto de 2007
Protocolo de Intenções entre Brasil e República Dominicana	Cooperação técnica na área do cultivo da mamona para produção de biodiesel	Brasília, 20 de junho de 2007
Memorando de Entendimento entre Brasil e Paraguai	Estabelecimento de plano de ação para o desenvolvimento dos biocombustíveis no Paraguai	Assunção, 21 de maio de 2007
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Senegal	Apoio ao programa nacional de biocombustíveis no Senegal	Brasília, 16 de maio de 2007
Memorando de Entendimento entre Brasil e Chile	Cooperação em biocombustíveis	Santiago, 26 de abril de 2007
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Equador	Desenvolvimento de processos agroprodutivos para biocombustíveis	Brasília, 4 de abril de 2007
Memorando de Entendimento entre Brasil e EUA	Avançar a cooperação em biocombustíveis	São Paulo, 9 de março de 2007
Protocolo de Intenções entre Brasil e Uruguai	Programa de cooperação na área de biocombustíveis	San Juan de Anchoren, 26 de fevereiro de 2007

Memorando de Entendimento entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e a Venezuela	Estabelecer um grupo de trabalho especial sobre biocombustíveis	Brasília, 15 de dezembro de 2006
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Paraguai	Desenvolvimento de técnicas para a produção de matérias-primas de biocombustíveis no Paraguai	Assunção, 23 de novembro de 2006
Memorando de Entendimento entre Brasil e China	Estabelecimento do grupo de trabalho de etanol	Pequim, 30 de setembro de 2005
Memorando de Entendimento entre Índia, Brasil e África do Sul	Estabelecer força-tarefa trilateral sobre biocombustíveis	Brasília, 13 de setembro de 2006
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Peru	Desenvolvimento de cultivos alternativos para produção de biocombustíveis	Lima, 31 de maio de 2006
Protocolo de Intenções Brasil e Haiti	Cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível	Brasília, 23 de maio de 2006
Protocolo de Intenções entre Brasil e Belize	Cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível	Cid. da Guatemala, 13 de setembro de 2005
Protocolo de Intenções entre Brasil e Costa Rica	Cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível	Cid. da Guatemala, 13 de setembro de 2005
Protocolo de Intenções entre Brasil e El Salvador	Cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível	Cid. da Guatemala, 13 de setembro de 2005
Protocolo de Intenções entre Brasil e Panamá	Cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível	Cid. da Guatemala, 13 de setembro de 2005
Protocolo de Intenções Brasil e Guiana	Cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível	Cid. da Guatemala, 13 de setembro de 2005
Protocolo de Intenções Brasil e Guatemala	Cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível	Cid. da Guatemala, 13 de setembro de 2005
Protocolo de Intenções Brasil e Nicarágua	Cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível	Cid. da Guatemala, 13 de setembro de 2005
Declaração conjunta de Brasil e França	Declaração sobre biocombustíveis	Brasília, 25 de maio de 2005
Memorando de Entendimento entre Brasil e Jamaica	Área de açúcar e de etanol	Kingston, 16 de maio de 2005
Memorando de Entendimento Brasil e Venezuela	Cooperação na área da indústria do etanol combustível	Caracas, 14 de fevereiro de 2005.
Memorando de Entendimento Brasil e Venezuela	Cooperação na área da indústria do biodiesel	Caracas, 14 de fevereiro de 2005.
Memorando de Entendimento entre Brasil e Equador	Cooperação no setor de energia	Quito, em 25 de agosto de 2004

Em primeiro lugar, verifica-se que 16 dos 44 acordos foram assinados no Brasil, o que significa que as viagens internacionais são um momento de promoção efetiva do *know-how* brasileiro na produção, comércio e consumo de biocombustíveis. Deste modo, o presidente Luís Inácio Lula da Silva tem aproveitado sua presença no exterior como ocasião predominante para confirmar a condição brasileira de grande produtor mundial de biocombustível (etanol, especificamente), e, obviamente, com isso conseguir aliados para consolidar o seu propósito de estabelecer um mercado internacional para esse produto. A partir deste cenário, haverá de se revelar muito ainda com o prosseguimento da pesquisa, dentre outras questões, a posição ocupada pelos acordos na área de bioenergia em relação ao total de acordos firmados – forma de aferir a relevância dessa temática na política externa brasileira.

O Brasil tem muito a dizer e oferecer na condição de protagonista no mercado de etanol. É o país mais avançado do mundo no que se refere à tecnologia na produção e consumo do etanol como combustível, atestado pelo bom desempenho e a conquista dos consumidores brasileiros pelos veículos *flex* produzidos nacionalmente (BRASIL, 2007a, p. 70). Diante dessa realidade, os acordos firmados principalmente com os países em desenvolvimento (como Chile, Moçambique, Guatemala e Costa Rica) visam compartilhar a experiência brasileira no que se refere às cadeias de produção e à comercialização do etanol, incluindo aspectos de regulação e fiscalização. Os países desenvolvidos também figuram dentre aqueles que vêem no Brasil um parceiro no tratamento de questões relacionadas à bioenergia – 6 acordos assinados (Alemanha, Suécia, França, EUA, Dinamarca e os Países Baixos).

Dentre os inúmeros compromissos firmados, existem alguns casos bastante peculiares, evidenciando a diversidade dos meios através da qual a atuação externa brasileira se conforma. O memorando assinado com Gana é um exemplo, pelo fato de se referir especificamente ao desenvolvimento das bases para o estabelecimento da agricultura de energia naquele país, focado, portanto, cujo foco está na produção da matéria-prima dos biocombustíveis. No mesmo sentido de acordos voltados aos processos agrícolas com objetivos energéticos são os casos da República Dominicana (cooperação técnica na área do cultivo da mamona para produção de biodiesel), Equador (desenvolvimento de processos agroprodutivos para biocombustíveis), Paraguai (desenvolvimento de técnicas para a produção de matérias-primas de biocombustíveis), Peru (desenvolvimento de cultivos alternativos para produção de biocombustíveis) e El Salvador (Fortalecimento do processo agrícola e industrial para

produção de biodiesel a partir da mamona). O caso do acordo firmado com a Jamaica também chama atenção, no qual as partes concordaram em estabelecer consultas mútuas para a cooperação técnica voltada ao desenvolvimento e a modernização da indústria do açúcar e do etanol.

O acordo firmado com o Equador possui uma particularidade, pois se faz referência explícita ao fato de que o desenvolvimento de uma efetiva cooperação energética pode conduzir a uma concertação e diálogo políticos mais profundos entre os dois países. Isto significa, ao menos em tese, que o objetivo desses acordos não se restringe estritamente a um instrumento de cooperação tecnológica ou econômica, mas também de aproximação política entre os países signatários. Já o acordo estabelecido com o México destaca-se, entre outras razões, pelo fato de prever o fomento do comércio de biocombustíveis entre os países, o que significa que não se pretende apenas a transferência de tecnologia através de mecanismos de cooperação, mas também a venda direta do produto brasileiro aos mercados consumidores. Nesse sentido, vale ressaltar a importância do acordo assinado com os Países Baixos, quando nos considerandos do referido documento faz-se menção à localização estratégica desse país para o transporte e o trânsito de biocombustíveis do Brasil para Europa. Não obstante a falta de ações concretas para sua implementação, percebe-se que os Países Baixos podem ser a porta de entrada do etanol brasileiro em um dos maiores mercados potenciais que é a União Européia.

A propósito do mercado europeu, recorde-se que o etanol proveniente do Brasil é alvo de barreiras tarifárias nesse mercado. Na União Européia a taxa aumenta em 50% o valor final do biocombustível importado do Brasil (IISD, 2007, p. 2). Além disso, governos de países da OCDE têm eximido do pagamento de impostos os biocombustíveis produzidos especificamente em território nacional, o que pode representar uma violação ao princípio da não-discriminação previsto nas regras do sistema multilateral do comércio (IISD, 2007, p. 2).

No âmbito da Rodada do Doha, os Membros da OMC foram instados estabelecer negociações no Comitê de Comércio Meio Ambiente com a finalidade reduzir ou eliminar os obstáculos tarifários e não tarifários aos bens e serviços ecológicos. O Brasil tem defendido a inclusão do etanol e as tecnologias aplicadas na sua produção e consumo entre os bens ambientais a serem favorecidos pela redução ou eliminação de barreiras comerciais. O Japão, a Noruega e a União Européia (cf. OMC, 2008b) são contrários à posição brasileira, entre outros motivos, por não serem partidários de

incluir produtos agrícolas como bens ambientais, o que atinge diretamente os interesses dos países em desenvolvimento de uma maneira geral, já que os possíveis bens ambientais produzidos nesses países estão relacionados à agricultura e aos recursos naturais presentes em seus territórios. Além disso, aqueles Membros da OMC contestam os critérios econômicos, sociais e ambientais que envolvem os métodos e processos de produção do etanol brasileiro, assim como levantam os já citados questionamentos sobre o seu impacto na segurança alimentar devido à possibilidade de aumento dos preços dos produtos agrícolas ou a sua diminuição nos mercados internacionais.

Nesse ponto, destaque-se que além dos Países Baixos, O Brasil também firmou um acordo com outro país-membro da União Européia, a Suécia, e no que se refere aos biocombustíveis, ambos declaram explicitamente a necessidade de promover um mercado mundial para biocombustíveis e tecnologias relacionadas. Além disso, destacam que o fomento desse mercado pode ser um instrumento estratégico de desenvolvimento sustentável em favor de setores mais pobres, com especial atenção às áreas rurais. Assim, pode-se presumir, a princípio, que a posição defendida pelo bloco em não isentar os biocombustíveis de barreiras tarifárias e não-tarifárias não encontra unanimidade entre os seus membros.

Ainda sobre as barreiras à circulação dos biocombustíveis, as tarifas impostas ao etanol brasileiro pelos Estados Unidos encarecem em cerca de 25% o seu preço. No memorando assinado entre Brasil e EUA, certamente por imposição deste último, existe uma referência específica, nos considerandos do acordo, que os temas relacionados com comércio doméstico e tarifas devem ser tratados em outros foros multilaterais, regionais e bilaterais. O que se depreende dessa estipulação, em primeiro lugar, é que o referido acordo não será utilizado como fundamento jurídico para o diálogo para a diminuição das barreiras à circulação dos biocombustíveis no mercado estadunidense. Em segundo lugar, os Estados Unidos não parecem, a princípio, estar dispostos a diminuir os obstáculos aos biocombustíveis brasileiros sem que antes haja um pontual processo de negociação, no qual devem se discutir diversos interesses econômicos e comerciais.

Vale destacar, por fim, uma questão peculiar sobre a instituição de grupos de trabalho, forças-tarefas e pontos focais para desenvolver ações pontuais a partir dos acordos de cooperação que foram assinados. Verifica-se, inicialmente, que o Brasil não determina de maneira uniforme os órgãos ou instituições que participarão dessas ações. No acordo com o Panamá prevê a coordenação pela Agência Brasileira de Cooperação e pelo Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores.

Com os Países Baixos determinou-se a participação do Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores, em associação com o Ministério de Minas e Energia. No caso do México decidiu pela participação apenas do Ministério de Minas e Energia. No acordo trilateral com Índia e África do Sul há várias instituições, quais sejam Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Para encerrar os exemplos, no acordo com o Chile além dessas mesmas instituições estabelecidas no acordo trilateral anteriormente mencionado, inclui-se também a Casa Civil da Presidência da República.

Essa constatação permite concluir, a princípio, que há uma descentralização na coordenação das ações voltadas à promoção do mercado internacional de biocombustíveis fundadas em acordos bilaterais e multilaterais. Não obstante a necessidade de, em certos casos, ser evidente a participação de diversas instituições, dada a natureza do tema, tal decisão pode levar à falta de unidade e coerência nas ações uma vez que poderá não ocorrer a devida concertação de posições dos inúmeros entes envolvidos no tratamento da questão. Diante dessa realidade, acredita-se ser oportuno discutir a instituição de um ente privativo para cuidar da temática ou um grupo específico de instituições para coordenar as ações nesse sentido, para evitar problemas de medidas disformes e desvios de objetivos conforme o caso.

4. Considerações finais

Ressalte-se o fato deste texto apresentar apenas os resultados iniciais de uma pesquisa, daí o fato de ser compreendido como *working paper* que expõe apenas algumas considerações de um trabalho ainda não concluído e em pleno desenvolvimento. Diversos aspectos não foram levantados ou analisados seja quanto à forma, conteúdo ou finalidade dos acordos em análise.

Contudo, foi possível fazer algumas constatações preliminares. Ao buscar fomentar um mercado internacional de biocombustíveis a intenção do Brasil, assim como dos signatários dos acordos de cooperação, não é apenas econômico. A promoção de oportunidades de desenvolvimento social através da agricultura em países em desenvolvimento, a tutela do meio ambiente, o estabelecimento de alternativas

energéticas capazes de superar a dependência do mercado de petróleo, também são objetivos evidentes nessas concertações bilaterais e multilaterais, ressaltando que muito ainda pode ser identificado como estratégias estabelecidas a partir dos acordos.

A análise desses e de outros fatores demandam o aprofundamento do exame dos documentos, bem como a verificação empírica dos efeitos decorrentes dos acordos estabelecidos. A intenção é de que, em não longo espaço de tempo, este intento seja alcançado, e desde já são apresentadas as escusas pela possível imaturidade das análises apresentadas neste *paper*.

5. Referências

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Cadeia produtiva da agroenergia**. Brasília: IICA: MAPA/SPA, 2007a.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Matriz Energética Nacional 2030**. Brasília: MME: EPE, 2007b.

FAO. **Bioenergy, Food Security and Sustainability**: Towards an International Framework. Information Paper No. 3 for the High Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, HLC/08/INF/3. Rome: FAO, 2008. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/hlcdocs/hlc08-inf-3-e.pdf>. Acesso em: 10/7/2008.

IEA (International Energy Agency). **World Energy Outlook 2007**: China and India Insights. OECD/IEA: Paris, 2007.

IISD (International Institute for Sustainable Development). **Biofuels – At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in Selected OECD**. IISD: Geneva, 2007.

LOVINS, Amory B. **Winning the Oil Endgame**: Innovation for Profit, Jobs and Security. London: Earthscan, 2005.

MAWHINNEY, Mark (trad. Cláudio Queiroz). **Desenvolvimento sustentável**: uma introdução ao debate ecológico. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

Ministério das Relações Exteriores (Divisão de Atos Internacionais). **Atos internacionais** - Prática diplomática brasileira - Manual de procedimentos. Brasília: MRE, 2008.

OMC (Organização Mundial do Comércio). **Informe sobre el comercio mundial 2008**: el comercio en un mundo en proceso de globalización. OMC: Ginebra, 2008a.

PAUL, Bill. **Future energy**: how the new oil industry will change people, politics and portfolios. Hoboken: John Wiley & Sons, 2007.

PROCÓPIO, Argemiro. **Subdesenvolvimento sustentável**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2008.

REIS, Lineu Belico dos et. al. **Energia, recursos naturais e a prática o desenvolvimento sustentável**. Barueri: Manole, 2005.

ROGNER, H.-H. et. al. "Introduction". In: **Climate Change 2007: Mitigation**. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter1.pdf>

SACHS, Ignacy. **Biofuels are coming of age**. Keynote address at the International Seminar "Assessing the Biofuels Option", IEA Headquarters, Paris, 20 June 2005.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). **El mercado emergente de biocombustibles**: consecuencias normativas, comerciales y de desarrollo. Unctad: New York, 2006b.

Worldwatch Institute. **Biofuels for transport**: global potencial and implications for sustainable energy and agriculture. Washington, DC: Worldwatch Institute, 2006.