



Oferta e Demanda de Energia – o papel da tecnologia da informação na integração dos recursos

26 a 28 de setembro de 2016

Gramado – RS

**Política Externa Brasileira e Mercado de Biocombustíveis:
Análise dos acordos assinados pelo Brasil com países
desenvolvidos¹**

Iure Paiva

Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da UFPB
iurepaiva@hotmail.com

Paulo César Manduca

Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Energético da UNICAMP
manduca@unicamp.br

Mauro Berni

Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Energético da UNICAMP
mauro_berni@yahoo.com.br

Klaus Guimarães Dalgaard

Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG
klausdalgaard@gmail.com

RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise sobre a atuação diplomática do Brasil na área de biocombustíveis junto aos países desenvolvidos, num período que compreende os

¹ Este trabalho traz resultados parciais de uma pesquisa financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), denominada “Os Biocombustíveis nas Relações Internacionais: Entre a Governança Global e a Independência Energética para o Brasil, a União Europeia e os Estados Unidos”, e da qual os autores fazem parte.

governos de Fernando Collor a Dilma Rousseff (1990-2015). A referida análise é fundamentada acordos firmados com os referidos países, buscando demonstrar, em especial, em que medida os diferentes governos brasileiros promoveram a ampliação da cooperação sobre biocombustíveis a partir de tais atos, bem como expor alguns interesses, objetivos, ações e atores envolvidos.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Acordos Internacionais; Países Desenvolvidos; Biocombustíveis

ABSTRACT

This paper presents an analysis of the diplomatic action of Brazil in the biofuels area to the developed countries, a period that includes the governments of Fernando Collor Dilma Rousseff (1990-2015). This analysis is based agreements with those countries, seeking to demonstrate, in particular, to what extent the different Brazilian government promoted the expansion of cooperation on biofuels from such acts, as well as expose some interests, goals, actions and actors involved.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; International Agreements; Developed Countries; Biofuels.

1. INTRODUÇÃO

A busca por segurança energética em diferentes partes do planeta vem sendo constantemente discutido – em âmbito doméstico, regional e global – buscando não apenas superar a instabilidade do mercado fornecedor de petróleo e derivados, mas diversos outros aspectos relativos ao desenvolvimento sustentável, os quais incidem sobre as condições de vida nos ecossistemas naturais e humanos. Os desafios envolvem a garantia de abastecimento e o consumo a partir de fontes de energia renováveis e menos poluentes, gerando progresso econômico e social e diminuindo desigualdades estruturais em diferentes aspectos.

As discussões sobre o papel dos biocombustíveis na matriz energética mundial se inserem no panorama supracitado, ocupando lugar de destaque e chamando a atenção no cenário internacional, em virtude das suas distintas vantagens em comparação aos combustíveis fósseis. Essas fontes são consideradas sustentáveis

pela possibilidade de (1) de garantir seu aproveitamento indefinidamente, dada sua condição de combustível renovável, (2) causarem impacto reduzido na deterioração do meio ambiente natural e humano e (3) pelo potencial que possui em elevar os índices de qualidade de vida socioeconômico (UNCTAD, 2006).

Os bicombustíveis no Brasil têm espaço de destaque nas políticas domésticas que visam garantir tanto a segurança energética nacional como a promoção do desenvolvimento sustentável do país. Em certa medida, a condição de grande produtor e consumidor mundial de bicombustíveis, impulsiona a atuação externa brasileira junto a outros países e diversas organizações internacionais, visando promover um mercado mundial de biocombustíveis. Em razão disto, verifica-se que a diplomacia brasileira se empenhou na busca de parceiros que pudessem implementar programas e acordos de cooperação na área de biocombustíveis.

Diante desse contexto, este trabalho tem como objetivo apresentar uma análise sobre os acordos assinados pelo Brasil com países desenvolvidos na área de biocombustíveis desde os governos de Fernando Collor até Dilma Rousseff (1990-2015). A intenção é mapear os atos efetivados durante o citado período, buscando evidenciar em que medida os diferentes governos brasileiros promoveram a ampliação da produção e consumo de biocombustíveis junto aos países desenvolvidos. Além disso, identificam-se alguns objetivos, interesses, ações e atores presentes nos referidos atos. A escolha de tal grupo de Estados justifica-se, principalmente, em razão da necessidade de saber se a posição do Brasil nos referidos acordos é de protagonismo ou não na promoção do mercado mundial de biocombustível junto aos países desenvolvidos, inclusive visando dar uma virada na condição premente de dependência tecnológica limpa desses mercados.

O estudo foi realizado com base em pesquisa na base de dados mantida pelo Departamento de Atos Internacionais do Ministério de Relações Exteriores (DAI-MRE), a qual resultou no levantamento de todos os acordos assinados pelo Brasil na área de energia durante o período de 1990 a 2015. No momento seguinte, procedeu-se à identificação, especificamente, dos acordos firmados com países desenvolvidos em matéria de biocombustíveis, de modo a subsidiar as análises quantitativas e qualitativas a serem realizadas. Em seguida, realizou-se o exame de cada um dos atos localizados com a finalidade de verificar alguns atores, ações, objetivos e interesses envolvidos, de modo a determinar alguns aspectos do perfil da atuação da política externa brasileira sobre a temática em questão.

O trabalho contém esta introdução e mais três seções. A primeira parte apresenta uma análise, eminentemente, quantitativa dos acordos firmados em cada um dos governos brasileiros que se sucederam desde 1990 e 2015, e alguns aspectos qualitativos referentes à caracterização da política externa brasileira em geral e a denominada diplomacia energética. A segunda parte proporciona um exame mais detido ao conteúdo dos acordos, com destaque para a ênfase dada aos interesses e objetivos voltados à promoção do mercado internacional de biocombustíveis, assim como a identificação de algumas das ações previstas e atores governamentais brasileiros envolvidos na implementação dos acordos.

2. OS ACORDOS FIRMADOS PELO BRASIL COM OS PAÍSES DESENVOLVIDOS EM NÚMEROS

Conforme indicam os dados coletados no Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (DAI-MRE) do Brasil, entre 1990 e 2015 foram elencados 441 (quatrocentos e quarenta e um) atos internacionais bilaterais e multilaterais, a partir da inserção do termo “energia” na ferramenta de pesquisa do mencionado site. Os atos assinados pelos governos brasileiros incluem aqueles vigentes, não-vigentes e em tramitação, os quais citam a questão energética como tema principal ou acessório.

Ao verificar a quantidade de atos constituídos durante o governo de cada um dos presidentes, os dados demonstram que o mandato de Luís Inácio Lula da Silva é, significativamente, mais abundante em ações do que os demais, atingindo a marca de 233 (duzentos e trinta e três) ajustes internacionais envolvendo energia. Em seguida, aparecem, respectivamente, os presidentes Fernando Henrique Cardoso (112 atos), Dilma Rousseff (42 atos), Fernando Collor de Mello (32 atos) e Itamar Franco (22 atos). Em números proporcionais ao período de governo, a presidente Dilma Rousseff foi quem menos assinou acordos, com média de 8 (oito) por ano de mandato, seguida, em ordem crescente, por Fernando Collor de Mello (10 atos) Itamar Franco (11 atos), Fernando Henrique Cardoso (14 atos) e Luís Inácio Lula da Silva (29 atos).

Em relação aos atos estabelecidos com países desenvolvidos registra-se um total de 81 (oitenta e um), o que representa aproximadamente 18% de todos aqueles firmados ao longo do período. Os atos internacionais do Brasil com os países

desenvolvidos representam menos de um quarto de todos que foram estabelecidos entre os anos de 1990 e 2015, demonstrando que não há o protagonismo desses países nos acordos energéticos brasileiros, quando comparada às medidas efetivadas com o grupo de países não desenvolvidos. Este dado pode ser um indicador de que a cooperação internacional promovida pelos governos brasileiros em matéria de energia, em termos gerais, pode ter privilegiado a cooperação SUL-SUL, com alianças “estratégicas” com atores não-hegemônicos (MILANI, 2014; HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Ao verificar a quantidade de atos constituídos durante o governo de cada um dos presidentes supracitados com os países desenvolvidos, a tendência apontada nos parágrafos anteriores se repete. O destaque, mais uma vez, fica por conta do governo de Luís Inácio Lula da Silva com 39 (trinta e nove) atos firmados com países desenvolvidos. Os demais presidentes apresentam as seguintes posições em ordem decrescente: Fernando Henrique Cardoso (25 atos), Fernando Collor de Mello (9 atos), Dilma Rousseff (5) e Itamar Franco (3 atos). Em termos relativos e absolutos, comparativamente, o mandato da presidente Dilma Rousseff é o destaque negativo, sendo aquele que menos fez acordo com os referidos países, considerando a quantidade de atos firmados e a relação com o período de mandato.

Dando continuidade à análise quantitativa exposta nesta seção, apresentam-se agora os dados relativos aos atos envolvendo biocombustíveis, especificamente, assinados pelo Brasil com países desenvolvidos, entre 1990 e 2015. As informações coletadas no Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (DAI-MRE) do Brasil derivaram de uma pesquisa utilizando os termos “biocombustível(eis)”, “biodiesel” e etanol” na ferramenta de busca do mencionado site, tendo como resultado a listagem de 21 (vinte e um) atos.

Uma análise preliminar permite classificá-los em “atos específicos sobre biocombustíveis”, “atos com várias disposições sobre biocombustíveis” e “atos que apenas mencionam biocombustíveis como área de cooperação”, os quais são elencados na tabela abaixo. É possível constatar que o primeiro grupo possui apenas 3 (três) atos, e os demais têm, respectivamente, 8 (oito) e 10 (dez). Isso significa que de todos os acordos firmados pelo Brasil na área de energia com países desenvolvidos, aproximadamente, 26% fazem menção aos biocombustíveis. Contudo, quando se considera o primeiro e segundo grupo de ato, verifica-se que só 13% tinham como objeto específico ou relevante tal área.

ATOS ESPECÍFICOS SOBRE BIOCOMBUSTÍVEIS		
TÍTULO	PAÍS	LOCAL/DATA
Parceria para o Desenvolvimento de Biocombustíveis de Aviação	EUA	Brasília, 9 de março de 2011
Memorando de entendimento para avançar a cooperação em biocombustíveis	EUA	São Paulo, 9 de março de 2007
Declaração sobre biocombustíveis	França	Brasília, 25 de maio de 2006
ATOS COM VÁRIAS DISPOSIÇÕES SOBRE BIOCOMBUSTÍVEIS		
TÍTULO	PAÍS	LOCAL/DATA
Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Bioenergia	Itália	Rio de Janeiro, 21 de junho de 2012
Declaração Conjunta sobre o Intercâmbio na Área de Combustíveis Alternativos e Tecnologias de Propulsão Inovadoras	Alemanha	Brasília, em 31 de março de 2011
Parceria Estratégica	Itália	Washington, 12 de abril de 2010
Acordo sobre cooperação no setor de energia com foco em energias renováveis e eficiência energética	Alemanha	Brasília, 14 de maio de 2008
Memorando de entendimento sobre cooperação nas áreas de energias renováveis e eficiência energética	Dinamarca	Copenhague, 13 de setembro de 2007
Memorando de entendimento sobre cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis	Suécia	Estocolmo, 11 de setembro de 2007
Memorando de entendimento sobre cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis	Países Baixos	Haia, 11 de abril de 2007
Declaração conjunta sobre o diálogo de alto nível sobre desenvolvimento sustentável	Grã-Bretanha e Irlanda	Londres, 7 de março de 2006
ATOS QUE APENAS MENCIONAM BIOCOMBUSTÍVEIS COMO ÁREA DE COOPERAÇÃO		
TÍTULO	PAÍS	LOCAL/DATA
Memorando de Entendimento sobre a Parceria em Aviação	EUA	Washington, 9 de abril de 2012
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Mudança do Clima	EUA	Brasília, 3 de março de 2010
Memorando de Entendimento sobre a Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países	EUA	Brasília, em 3 de março de 2010
Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Parceria Reforçada	Austrália	Nova York, em 22 de setembro de 2010
Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Combate à Mudança do Clima	Alemanha	Berlin, 3 de dezembro de 2009
Plano de ação em ciência e tecnologia	Espanha	Madri, 7 de fevereiro de 2008
Declaração conjunta por ocasião da VIII Cimeira Luso-Brasileira	Portugal	Porto, 13 de outubro de 2005

Protocolo de intenções referente à cooperação na área das tecnologias avançadas e de suas aplicações	França	Paris, 15 de julho de 2005
Declaração conjunta por ocasião da visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Itália	Itália	Brasília, 5 de julho de 2005
Memorando de entendimento para o estabelecimento de mecanismo de consultas sobre cooperação na área de energia	EUA	Washington, 20 de junho de 2003

Como se pode observar, o Brasil firmou acordo com 9 (nove) países desenvolvidos, tendo os biocombustíveis como objeto específico ou relevante no seu conteúdo (EUA, França, Itália, Alemanha, Dinamarca, Suécia, Países Baixos, Grã-Bretanha e Irlanda), chegando a 12 (doze) quando se inclui o terceiro grupo de acordos (Austrália, Espanha, Portugal). Os países com os quais o Brasil mais firmou tais atos são os Estados Unidos da América (5), Alemanha (3), Itália (3) e França (2). Os ajustes abrangem a América do Norte, Europa ocidental e Oceania, ressaltando-se que a ocorrência das duas primeiras regiões pode ser considerada importante diante do protagonismo que possuem há anos como maiores mercados consumidores do etanol brasileiro (BRASIL, 2014, p. 308).

Merece destaque a ausência do continente asiático, em especial, a falta de acordos com o Japão e a Coreia do Sul. Há décadas o Japão figura como um dos maiores importadores de etanol brasileiro, embora praticamente toda a importação seja empregada como insumo para a álcoolquímica (BRASIL, 2013, p. 296). Em relação a Coreia do Sul, pode-se mencionar que “[...] tem se destacado como um importante polo importador de etanol brasileiro nos últimos anos, mantendo-se entre os três maiores importadores desde 2010” (BRASIL, 2015, p. 337).

Um dado de extrema importância a ser ressaltado é a inexistência de acordos sobre biocombustíveis com países desenvolvidos durante o governo dos presidentes Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – há acordos mencionando energia renovável, mas sem fazer referência aos biocombustíveis, em particular. No sentido contrário, verifica-se a concentração de tais acordos durante o governo da presidente Dilma Rousseff (4 atos firmados) e, especialmente, do presidente Luís Inácio Lula da Silva (17 atos firmados), o que parece reforçar a tese corrente de que a temática possuiu grande relevância na política externa dos dois primeiros mandatos do governo do partido dos trabalhadores no Brasil (cf. MEDEIROS, 2009; PAIVA, 2010, 2009).

Um aspecto igualmente importante a ser destacado é o de que não se verifica um refreamento na ampliação dos acordos firmados pelo Brasil com países desenvolvidos em matéria de biocombustíveis a partir de 2008. Este período é particularmente importante, pois coincide com a descoberta de grandes reservas de petróleo e gás na camada pré-sal, localizadas nas águas jurisdicionais brasileiras no Atlântico. Em certa medida, o início da exploração econômica dessas volumosas reservas parece que não contribuiu para uma diminuição, pelo menos com países desenvolvidos. O que parece contrapor a tese de que haveria um revés na ativa política externa brasileira voltada à construção do mercado internacional de biocombustíveis, em razão de novas prioridades econômicas e políticas derivadas da descoberta do pré-sal (cf. VIOLA, FRANCHINI, 2013).

3. ANÁLISE QUALITATIVA DOS ACORDOS: IDENTIFICANDO OBJETIVOS, INTERESSES, AÇÕES E ATORES

O que cabe neste momento é a análise mais qualitativa dos acordos firmados pelo Brasil com países desenvolvidos, buscando com isso entender um pouco melhor a finalidade da ação de política externa brasileira no que se refere à temática em questão. Alguns fatores serão examinados de modo a permitir uma compreensão um pouco mais extensa sobre o tratamento da matéria no âmbito dos esforços diplomáticos brasileiros. Em especial, pretende-se observar (1) a ênfase que os referidos acordos dirigem à promoção do mercado mundial de biocombustíveis, bem como identificar (2) algumas das ações previstas pelas partes para promover a cooperação e (3) as entidades governamentais designadas para atuar como representantes brasileiros na implementação dos acordos.

Inicialmente, vale destacar que os acordos costumam ter como objeto os biocombustíveis de modo geral, mas citam, em alguns casos, especificamente, o etanol de cana-de açúcar (Itália-2010, Suécia-2007, França-2006, Grã-Bretanha e Irlanda do Norte-2006) ou o biodiesel (Dinamarca-2007, cita ambos). Porém, nenhum chega a restringir que a cooperação entre os países deverá estar focalizada em um dos dois recursos bioenergéticos supracitados. Um aspecto curioso é a intenção de cooperação conjunta constituída com os Estados Unidos da América (2011) na área

de biocombustíveis para aviação, o qual, entretanto, não menciona a partir de que produto específico se desenvolveriam as ações.

Ressalte-se que os acordos mencionam diversos aspectos relativos à cadeia de biocombustíveis, envolvendo aspectos tecnológicos, econômicos, sociais e ambientais, tais como: intercâmbio de experiências relativas à produção sustentável e à comercialização de biocombustíveis; aperfeiçoamento e desenvolvimento de infraestrutura de energia sustentável por meio de eficiência energética e medidas de economia de energia; geração de mútuos benefícios econômicos e ambientais oriundos do intercâmbio científico, tecnológico, industrial e comercial no setor de eficiência energética e em energias renováveis; busca por soluções duradouras e economicamente viáveis para as questões energéticas, que sejam compatíveis com a necessidade de crescimento econômico e a luta contra a pobreza.

Alguns ajustes merecem destaque por ampliar o campo de iniciativas relacionadas aos biocombustíveis, que vão desde os processos de produção à implementação do mercado consumidor. No acordo firmado com a Itália (2012) há a previsão de cooperação para promover uso de biomassa para produção de eletricidade, atividade cada vez mais disseminada no Brasil a partir da produção de etanol. No acordo com os EUA (2007) decidiu-se promover uma cooperação técnica que pretende avançar na pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para biocombustíveis de nova geração, o que significa um esforço conjugado voltado a ir além da produção a partir de recursos tradicionais como a cana-de-açúcar e o milho. A declaração conjunta assinada com a Alemanha (2011) cita o planejamento e execução de atividades conjuntas para esclarecimento e promoção de veículos flex-fuel, os quais estão amplamente inseridos no mercado automotivo brasileiro e nos quais as empresas nacionais vem aperfeiçoando as tecnologias relacionadas. No mesmo sentido, com a Suécia (2007) estabeleceu-se a facilitação e promoção de cooperação com a indústria automotiva e com produtores de outras tecnologias de uso final para promover o uso eficiente de biocombustíveis, particularmente o uso do etanol em veículos automotivos equipados com motores de ciclo diesel. Em tais situações, o Brasil parece figurar como o responsável por transferir tecnologia e compartilhar esforços de pesquisa para ampliar o uso de biocombustíveis junto aos países desenvolvidos.

No que se refere à ampliação do comércio internacional de biocombustíveis, o acordo firmado com os Estados Unidos da América (2011) prevê o compromisso

conjunto em foros multilaterais para promover padrões, comércio e desenvolvimento relativo a biocombustíveis de aviação, assim como ações coordenadas para evitar barreiras internacionais ao seu comércio e desenvolvimento. Em outro acordo firmado com o país supracitado (2007) também se expressou a intenção de cooperar no desenvolvimento e difusão dos biocombustíveis em geral numa estratégia global que visa expandir o mercado de biocombustíveis por meio da cooperação para o estabelecimento de padrões uniformes e normas. Com a Alemanha (2008) também se concordou em promover a troca de informações nas áreas relativas a acesso a mercados e barreiras comerciais, de modo a facilitar o comércio internacional, além de trocar informação sobre suas posições nos foros internacionais relacionados. O mesmo está previsto no acordo com os Países Baixos (2008) e a Suécia (2007), em que se ressaltou não apenas a importância de um mercado mundial para os biocombustíveis, mas também que este funcione de forma adequada, inclusive eliminando as distorções de mercado.

Em outro acordo, desta feita com a Itália (2012), também se declara, pontualmente, o objetivo de conformar uma “cooperação com vistas ao estabelecimento de um mercado mundial para biocombustíveis e tecnologias relacionadas”, e “a promoção de padrões e normas globais harmonizados para biocombustíveis em foros pertinentes”. No referido acordo com a Itália, e em outra ação estratégica efetivada anteriormente (2010), estabeleceu-se o protagonismo da Parceria Global para Bioenergia (GBPE – sigla em inglês) na promoção de um mercado internacional para os biocombustíveis, envolvendo assim 23 países e 14 organizações internacionais que fazem parte da referida iniciativa. A GBPE foi criada com o objetivo de organizar, coordenar e executar pesquisas internacionais, bem como o desenvolvimento, a exposição e atividades comerciais relacionadas com a produção, transferência, conversão e utilização da biomassa para energia, com foco em países em desenvolvimento. Diante disso, observa-se uma concertação mais ampla visando expandir os meios disponíveis para o aumento da produção e consumo mundial de biocombustíveis, além das iniciativas estritamente bilaterais. Esta última parceria citada (Itália2010) apresenta mais uma peculiaridade, desta feita referente a ações em nível subnacional entre os dois países, ao prever a cooperação entre o Estado de Minas Gerais e a Região do Piemonte, através do “Programa Estratégico de Cooperação Científico-Tecnológica”, o qual contempla as áreas de biocombustíveis de segunda geração e automotiva.

As ações envolvendo transferência de tecnologia para países em desenvolvimento é uma questão que mereceu evidência em alguns atos. A declaração conjunta sobre biocombustíveis assinada com a Itália (2006) refere-se aos benefícios econômicos, sociais e ambientais que esses recursos podem infligir aos países em desenvolvimento, declarando, explicitamente, a decisão de trabalhar “[...] conjuntamente para a disseminação das tecnologias no setor de biocombustíveis, em benefício dos países em desenvolvimento, sobretudo na África e no Caribe, com especial atenção ao Haiti”. Complementarmente, também convidaram organismos internacionais de financiamento, bilaterais e multilaterais, a se engajarem nessa iniciativa, bem como propuseram aos interessados a criação de um fundo internacional específico, tendo em vista o combate à pobreza e à promoção dessas tecnologias em países em desenvolvimento. No mesmo sentido, o ajuste conformado com os EUA (2007) prevê um trabalho conjunto para levar os benefícios dos biocombustíveis a outros países escolhidos através de estudos de viabilidade e assistência técnica voltados a estimular o setor privado a investir em tais recursos energéticos, começando com a América Central e o Caribe, visando encorajar a produção e o consumo local de biocombustíveis, a partir de regiões-chave do globo.

As previsões praticamente se repetem em outro acordo firmado mais recentemente com a Itália (2012), porém inova em dois aspectos: identificação de oportunidades para auxiliar países em desenvolvimento no estabelecimento de marco regulatório na área de energia renovável (incluindo biocombustíveis) e elaboração conjunta de projetos de cooperação técnica para capacitar recursos humanos do setor de biocombustíveis e de co-geração. Da mesma forma, o acordo com a Suécia (2007) e os Países Baixos (2008) não se determina especificamente as regiões a serem beneficiadas, mas se concordou em identificar oportunidades para apoiar conjuntamente países em desenvolvimento e cooperar com organizações multilaterais relevantes e bancos de desenvolvimento para canalizar recursos novos e adicionais. A inovação neste último (Países Baixos-2008) fica por conta do reconhecimento de que o estabelecimento de mercado internacional para biocombustíveis é um instrumento estratégico de desenvolvimento sustentável em favor de setores mais pobres, com especial atenção às áreas rurais.

Dentre as inúmeras ações específicas previstas nos acordos assinados pelo Brasil com países da América do Sul, podem se destacar aquelas que seguem abaixo:

- 1- Intercâmbio de informações sobre produção e uso sustentáveis de biocombustíveis, e outras áreas relacionadas;
- 2- Cooperação para promover a utilização de tecnologias na área de biocombustíveis, incluindo a cogeração de bioeletricidade a partir de resíduos agrícolas;
- 3- Cooperação em foros regionais e multilaterais que tratam de biocombustíveis, visando o intercâmbio de informações e à coordenação de posições;
- 4- Promoção da harmonização de padrões e normas técnicas para biocombustíveis em nível bilateral ou em foros regionais e internacionais
- 5- Cooperação com a finalidade de estabelecer um mercado mundial de biocombustíveis líquidos e tecnologias, equipamentos e serviços associados ao seu uso e produção;
- 6- Facilitação e promoção de cooperação com a indústria automotiva e com produtores de outras tecnologias de uso final relevantes para promover o uso eficiente de biocombustíveis;
- 7- Promoção de programas de pesquisa e desenvolvimento de biocombustíveis, com o objetivo de melhorar o desempenho técnico, a eficiência em termos de custos e promover o desenvolvimento sustentável.
- 8- Estimulo à promoção de atividades com vistas a expandir o comércio bilateral na área de biocombustíveis, incluindo equipamentos destinados a sua produção e consumo.

Vale destacar, por fim, os principais atores governamentais envolvidos na coordenação, acompanhamento, avaliação e execução das ações estabelecidas pelos grupos de trabalho, forças-tarefas e pontos focais previstos 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 das referidas ações. Contudo, pode-se observar a prevalência dos seguintes ministérios: o Ministério das Relações Exteriores; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o Ministério de Desenvolvimento Agrário; o Ministério de Minas e Energia; o Ministério de Ciência e Tecnologia; e, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Além daqueles supracitados, outros atores públicos merecem ser ressaltados no que se refere à atuação nos acordos sobre biocombustíveis. Em primeiro lugar,

deve-se enfatizar o papel atribuído ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade do Brasil (INMETRO) na cooperação para o estabelecimento de padrões uniformes e normas. Existe ainda a previsão de que na implementação dos acordos de cooperação avaliem-se diversas modalidades alternativas de envolvimento de empresas, universidades e centros de pesquisa brasileiros, com o objetivo de propiciar as condições adequadas para a efetiva transferência de tecnologia.

O destaque negativo refere-se ao fato de o Ministério de Meio Ambiente brasileiro ter sido incluído apenas no acordo firmado com a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte (2006), algo que não é percebido nos países com os quais o Brasil assinou acordos, o que chama bastante atenção em virtude do forte conteúdo ambiental que a temática possui. Além disso, percebe-se a ausência de menção a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – vinculada ao Ministério de Relações Exteriores – e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) – vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento –, que poderiam ser importantes, atuando diretamente com outras empresas da parte signatária, na execução de algumas ações relativas à cooperação na área de biocombustíveis.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto buscou compreender um pouco mais alguns aspectos particulares do papel dos biocombustíveis na política externa brasileira desde o governo Fernando Collor de Mello a Dilma Rousseff, o que representa um longo período de 26 anos (1990-2015). Nesse sentido, a linha condutora foi a análise dos acordos estabelecidos pelo Brasil com países desenvolvidos em matéria de biocombustíveis.

Como resultado, verifica-se, inicialmente, uma longa ausência de percepção dos governos brasileiros de Fernando Collor a Fernando Henrique Cardoso (1990-2002) quanto à importância de se promover acordos com países desenvolvidos visando a promoção do mercado internacional de biocombustíveis. Diferentemente, observa-se uma orientação distinta nos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2015), diante dos acordos firmados durante seus respectivos mandatos, representando a totalidade do que foi firmado com os países desenvolvidos sobre a matéria. Com destaque especial para a grande quantidade de atos estabelecidos no governo de Luís Inácio Lula da Silva, com quatro vezes mais

acordos assinados em comparação com sua sucessora, ressaltando, todavia, que o período analisado desta última ser menor.

No entanto, talvez não seja correto afirmar que apenas durante os mandatos dos governos do Partido dos Trabalhadores a temática teve relevo, e os demais ignoraram-na por completo em suas respectivas políticas externas. É preciso atentar que os acordos são apenas um dos aspectos a serem examinados em meio aos inúmeros mecanismos que podem ser utilizados na promoção do mercado internacional de biocombustíveis. Além disso, não se pode ignorar também a grande quantidade de acordos que foram assinados na área de energia ao longo de todo o período analisado. Porém, é incontestável a pró-atividade do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, seja no campo dos biocombustíveis como no setor de energia de maneira geral, o que foi devidamente comprovado ao longo deste trabalho – em especial na primeira parte do texto.

Os interesses e objetivos evidentes referem-se a aspectos econômicos, tecnológicos, sociais e ambientais relativos ao aumento da produção e consumo mundial de biocombustíveis, considerando a necessidade a premente necessidade de se promover o desenvolvimento sustentável a partir de fontes de energia limpa e renovável. É possível afirmar que o desenvolvimento do mercado doméstico e do comércio internacional de biocombustíveis foi estabelecido como prioridade na maior parte dos acordos. Além disso, vale destacar a importância dada à promoção desta cadeia em países em desenvolvimento como resposta a diversos problemas ligados aos aspectos citados no início deste parágrafo.

No campo específico da cooperação o Brasil parece figurar como protagonista na transferência de tecnologia, em especial, no que se refere a sua capacidade na área, mas também se apresentando como parte interessada em unir esforços com os demais países visando dar um salto tecnológico na área. As ações previstas são de natureza extremamente diversificada que vão desde à troca de informações ao desenvolvimento de pesquisas voltadas à eficiência energética, passando pela harmonização de padrões e normas técnicas, bem como por ações conjuntas em fóruns regionais e multilaterais. Em relação aos atores envolvidos, verificou-se também uma grande variedade de entidades de primeiro escalão do governo federal (ministérios) envolvidas, demonstrando a complexidade das questões inerentes aos biocombustíveis.

As limitações do presente texto deverão de ser concebidas como um estímulo para o prosseguimento das pesquisas sobre a temática. Contudo, acredita-se que foi possível traçar um panorama geral sobre o papel dos biocombustíveis na política externa brasileira para os países desenvolvidos, destacando alguns aspectos específicos. Espera-se que este contribua, de alguma forma, como ponto de partida para análises que considerem, entre outras questões, a necessidade de implementar o mercado de biocombustíveis sem desigualdades, desequilíbrios e iniquidades na ordem energética internacional.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL (Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2024**. Brasília: MME/EPE, 2015.

____. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2023**. Brasília: MME/EPE, 2014.

____. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2022**. Brasília: MME/EPE, 2013

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 5, nº. 24, Jun. Jul. 2014, p. 111-150.

HIRST Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad** (especial em português) 2010, p. 22-41.

MEDEIROS, Daniela Marques. O etanol e o petróleo no processo de inserção internacional do Brasil no governo Lula. **II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”** (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). São Paulo, Anais... 2009.

MILANI, Carlos. **Brazil’s South-South Cooperation Strategies: from foreign policy to public policy**. (Occasional Paper 179). South African Institute of International Affairs, Mar. 2014.

PAIVA, Iure. **Comércio Internacional e meio ambiente: análise da posição do Brasil na Organização Mundial do Comércio**. 1. ed. Unijuí - RS: Editora Unijuí, 2013.

____. A temática ambiental como promotora de mudanças no sistema de relações econômicas internacionais: a hora e a vez dos biocombustíveis. **Revista Dataveni@** (UEPB), v. 1, p. 01-20, 2009.

____. Acordos de cooperação internacional como estratégia da política externa brasileira para a promoção do mercado de biocombustível nacional. In: MENEZES,

Wagner (coord). **Estudos de Direito Internacional**: anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, Luís Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Conferência Internacional sobre Biocombustíveis Bruxelas-Bélgica, 05 de julho de 2007.** Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/05-07-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-conferencia-internacional-sobre-biocombustiveis>>. Acessado em: fev./2016.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). **Challenges and opportunities for developing countries in producing biofuels.** Unctad: New York, 2006a.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Brasil na Governança Global do Clima, 2005-2012: A Luta entre Conservadores e Reformistas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 43-76, Jan.-Jun. 2013.