

A DIPLOMACIA DA ENERGIA: CONTRIBUIÇÕES DO BRASIL PARA A CONSTRUÇÃO DO MARCO JURÍDICO REGULATÓRIO INTERNACIONAL DE ENERGIAS RENOVÁVEIS COM BASE EM TRATADOS SOBRE BIOCOMBUSTÍVEIS

*Leila Bijos*¹

*Luiz Fernando de Oliveira*²

*Carlos Pedro Moreira*³

RESUMO

A energia é considerada recurso essencial para a melhoria das condições de vida dos povos e seu acesso é altamente relevante para a promoção do desenvolvimento. Diante do dever de produção de energias para sustentar as atividades humanas, da previsível escassez de petróleo nos anos vindouros, da importância de encontrar novas fontes de energia e das preocupações com o meio ambiente, os países têm formulado programas políticos e normas jurídicas que visam regular a formatação dessa produção, distribuição e do consumo de energia. O Brasil se destaca nesse cenário como importante centro produtor de energias renováveis e tem celebrado dezenas de tratados internacionais bilaterais para seu fomento. Esse trabalho tem por objetivo discutir como o Brasil pode contribuir com o processo de construção do marco jurídico regulatório internacional de produção de energias renováveis, especialmente biocombustíveis, com base na análise da experiência diplomática vivenciada entre a década de 1970 e o início da década de 2010. A pesquisa tem por metodologia fontes primárias e secundárias, ao estudar tratados internacionais e trabalhos científicos atinentes ao tema. Ao final, demonstra que o Brasil pode contribuir com o cenário internacional mediante a indicação de políticas públicas a serem desenvolvidas pelos governos.

Palavras-Chave: Biocombustíveis. Marco Regulatório Internacional de Energias Renováveis. Política Energética no Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Os seres humanos são dotados de habilidades, competências, experiências e situações de vida que os tornam singulares e que os diferenciam em meio a grupos sociais. Cada qual pode contribuir com os demais com aquilo que melhor se habilita a

¹ Leila Bijos. Doutora em Sociologia do Desenvolvimento, CEPPAC, UnB, Mestre em Relações Internacionais pela UnB. Professora Adjunta do Programa Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Brasília (UCB) – Law School. E-mail: leilabijos@gmail.com

² Luiz Fernando de Oliveira. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB), orientando da Profª Drª Leila Bijos e membro do Grupo de Pesquisa “Política Internacional”. Especialista em Docência Universitária pela Faculdade Católica de Anápolis. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica). Bacharel e Licenciado em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). E-mail: luizfernandokerix@hotmail.com

³ Carlos Pedro Moreira, Bacharel em Direito pela UniEvangélica. E-mail: carlos_wci@hotmail.com

oferecer, sejam habilidades intelectuais, físicas ou manuais, e, conseqüentemente, construir uma sociedade marcada pela diversidade e complementaridade. Assim também são os Estados, se considerados no contexto da sociedade internacional.

Cada Estado ganha notoriedade em uma ou mais áreas de especialidades, como, por exemplo, a China e sua vocação para a alta tecnologia de ponta, a Arábia Saudita com seus elevados índices nas exportações de petróleo e os Estados Unidos e suas consolidadas indústrias de prestação de serviços e bens de consumo. O Brasil é notável na produção agrícola que inclui a soja, o algodão e o café. Também se sobressai no setor industrial de minério de ferro e aço e na produção de outros bens, como aeronaves, calçados, tecidos, automóveis, suco de laranja e carne enlatada⁴. Além do mais, o Brasil é modelo internacional no setor de produção de energias renováveis, em especial o etanol, e é uma das maiores referências em biocombustíveis, com potencial para ser o maior.

A relevância internacional de cada país em relação ao que ele pode oferecer aos demais é proveniente do exercício da soberania do Estado nacional, que detém o poder de articulação, promoção de parcerias e harmonização de metas. Essa premissa encontra fundamento na *teoria desenvolvimentista* de Ignacy Sachs⁵, teoria essa que propõe que o desenvolvimento deve ser incluyente, sustentável e sustentado. Sachs argumenta que o Estado nacional possui três funções principais. A primeira função é relativa à articulação de espaços de desenvolvimento, desde o nível local ao transnacional. Nesse caso, as perspectivas locais devem ser ampliadas e fortalecidas, enquanto as transnacionais devem ser objeto de uma política cautelosa de integração seletiva, subordinada a uma estratégia de desenvolvimento endógeno. A segunda origina-se da promoção de parcerias entre todos os atores interessados, dentro de um acordo negociado de desenvolvimento sustentável. Em terceiro lugar, é função do Estado nacional a harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e da administração diária da economia e da sociedade, com a busca do equilíbrio entre diferentes sustentabilidades.

A energia é um recurso essencial para a melhoria das condições de vida dos povos. O acesso à energia é altamente relevante para o crescimento econômico com

⁴ THE ECONOMIST. *The economy of heat: nature has been almost too kind to Brazil*. Disponível em: <http://www.economist.com/node/8952496?story_id=8952496>. Acesso em: 22 mar. 2013.

⁵ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 11.

equidade e inclusão social, e para o enfrentamento dos atuais desafios globais, como a mudança do clima e o desenvolvimento sustentável⁶.

Diante do dever de produção de energias para sustentar as atividades da vida humana em sociedade, de uma previsível escassez de petróleo nos anos vindouros, da importância de encontrar novas fontes de energia e das preocupações com o meio ambiente, os países têm formulado programas políticos e normas jurídicas que visam regular a formatação dessa produção, distribuição e consumo de energia, que podem encontrar eco na proposição teórica desenvolvimentista.

Nesse contexto, surgem os tratados internacionais celebrados pelo Brasil que versam sobre biocombustíveis. Se o Brasil é modelo de produção de energias renováveis, seria esse país também exemplo para a construção do marco jurídico internacional de regulação dos biocombustíveis? Afinal, como o Estado Brasileiro, baseando-se em suas relações internacionais, pode contribuir com a sociedade internacional em matéria de regulação do setor de energias renováveis?

2 TRATADOS INTERNACIONAIS BILATERAIS SOBRE BIOCOMBUSTÍVEIS CELEBRADOS PELO BRASIL

Nas últimas três décadas, a utilização e aplicabilidade dos tratados internacionais constituíram-se uma exigência impostergável para os Estados que aumentam cotidianamente suas relações com os demais partícipes da comunidade internacional⁷.

Em matéria de energias renováveis, os tratados internacionais que versam sobre biocombustíveis são veículos que introduzem normas e objetivam complementar as legislações internas dos Estados signatários, por meio de um conjunto de regras jurídicas que tratam a questão de forma específica. Eles também são instrumentos para a ampliação de práticas de cooperação internacional e integração regional, medidas essas que podem trazer uma harmonia às relações jurídicas, econômicas e sociais, e assim promover o desenvolvimento em todas as suas esferas.

⁶ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA. *Memorando de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia sobre cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

⁷ FARIA, Bianca Casttelar de. *A recepção dos tratados internacionais em matéria tributária pelo ordenamento jurídico*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006, p. 76.

O objetivo dos Estados, ao firmarem tratados internacionais referentes a etanol e biodiesel, não é abrir mão de sua soberania energética, e sim promover meios para que esta seja fortalecida, ampliada e concretizada através de mecanismos de cooperação e integração.

Ao considerar essas premissas, surge a seguinte indagação: qual o marco jurídico internacional de regulação de biocombustíveis no Brasil e como ele pode ser encontrado? Com o objetivo de expandir o saber sobre sistema regulatório interno e responder a esse questionamento, foi realizada uma pesquisa de levantamento de fontes primárias para a análise do marco regulatório internacional desenvolvido com o Brasil referente a biocombustíveis. Nessa incumbência, foram identificados no lapso temporal correspondente ao PRÓALCOOL, presente na década de 1970, até aos atuais programas políticos energéticos brasileiros, 44 tratados internacionais bilaterais referentes à temática específica de biocombustíveis celebrados pelo Brasil com outros países, estando estes compreendidos de forma precípua entre os anos de 2002 e 2011.

Embora não se desconsidere que a temática de biocombustíveis possa estar presente em tratados bilaterais que versam sobre diversos temas simultaneamente, bem como em tratados plurilaterais, a metodologia para a seleção dessas fontes pautou-se pela identificação de tratados bilaterais celebrados pelo Brasil que enfocam especificamente os biocombustíveis.

Um dos primeiros tratados bilaterais firmado pelo Governo da República Federativa do Brasil foi celebrado com o Governo da República da Índia, em 8 de abril de 2002, denominado “Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia Referente à Cooperação Tecnológica na Área de Mistura de Etanol em Combustíveis para Transportes”⁸.

Os pressupostos desse acordo foram os laços de amizade existentes entre esses dois países através da cooperação em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, bem como as vantagens identificadas resultantes da mistura de etanol em combustíveis para transportes. Aliam-se a esses pressupostos a existência no Brasil de implementação da mistura de etanol à gasolina e experimentos relacionados com a mistura de etanol e óleo

⁸ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA. *Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia Referente à Cooperação Tecnológica na Área de Mistura de Etanol em Combustíveis para Transportes*. Nova Delhi, 2002. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

diesel, bem como o fato de que o Governo indiano tem realizado estudos sobre a viabilidade da mistura de etanol com gasolina e óleo diesel.

Em seu artigo I, o tratado bilateral celebrado entre Brasil e Índia dispõe que:

Artigo I. As Partes Contratantes intensificarão sua cooperação, no campo da mistura de etanol em combustíveis para transportes, com base nos princípios de igualdade e vantagens mútuas, identificando as áreas propícias à cooperação e considerando a experiência obtida pelos especialistas no assunto e as possibilidades existentes⁹.

No decorrer do texto desse tratado, o Brasil concorda em compartilhar a tecnologia da mistura de etanol na gasolina e no óleo diesel e em prover consultorias. Ambos os países se obrigam a cooperar no intercâmbio de treinamento de especialistas, de informações e de documentação que tenha caráter técnico, e ainda na realização de seminários ou conferências que auxiliem no aporte de tecnologia e reforço na formação de recursos humanos. Nele é previsto que futuros protocolos devem promover o intercâmbio de patentes, a transferência de *know-how* técnico, a compensação financeira por licenciamentos de *know-how* ou utilização de patentes, entre outros. Como fechamento, há o indicativo de que esse memorando teria vigência por dois anos.

Entre os anos de 2005 e 2011, muitos outros tratados bilaterais foram celebrados, conforme especificado no Quadro 1 abaixo, construído com base em um levantamento dos tratados bilaterais sobre biocombustíveis existentes nos arquivos e na base de dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil¹⁰.

Quadro 1 – Países que assinaram tratados bilaterais com o Brasil (2002 – 2011)

Ano	Países Signatários
2002	Índia
2005	Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, Panamá, República Dominicana e Venezuela.
2006	França, Haiti, Paraguai, Peru.
2007	Benin, Chile, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Honduras, Moçambique, Panamá, Paraguai, República Dominicana,

⁹ Ibidem, *on line*.

¹⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Tratados Internacionais Bilaterais sobre Biocombustíveis*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

	Senegal, Suécia, União Econômica Monetária Oeste Africano e Uruguai.
2008	Costa Rica, Indonésia, Países Baixos, Peru e Vietnã.
2009	Filipinas e Suriname.
2010	Colômbia e Zâmbia.
2011	Argentina, Estados Unidos da América e Nicarágua.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2012).

Como se pode observar do quadro acima, os tratados bilaterais celebrados pelo Brasil têm por signatários diversos e diferentes países, nos continentes americano, europeu, africano e asiático. Trata-se de países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas com ênfase principal em países em desenvolvimento.

Da leitura desse quadro sobrepõe-se a crise energética deflagrada pela escalada do preço do petróleo na década de 1970 e o direcionamento de investimentos estratégicos volumosos para a investigação de novas formas de energias alternativas. Da década de 1970 até 2013, países como o Brasil e os Estados Unidos da América desenvolveram programas governamentais, cada um com suas especificidades, incentivando a introdução de energias substitutas ao petróleo em suas matrizes energéticas, representadas destacadamente pelo etanol e pelo biodiesel. Com o advento dos anos 2000 e da demanda energética originada pelo crescimento econômico de países do porte da China e Índia, aliada às pressões da sociedade civil organizada em torno das bandeiras ambientalistas, intensificou-se a busca por energias limpas e renováveis entre os temas principais da política econômica dos países e das relações internacionais¹¹.

A produção global desse combustível mais que dobrou entre 2000 e 2007, o que comprova que o consumo de biocombustíveis está em ascensão e que o Brasil adota um papel proativo ante a sociedade internacional¹².

Da leitura do conteúdo dos tratados acima indicados, extrai-se que suas temáticas mais frequentes são a cooperação e integração energética, que abrangem a área de técnicas de produção e uso de etanol combustível, a implementação de projetos voltados ao desenvolvimento de cultivos alternativos para produção de biocombustíveis,

¹¹ BINI, D. de C. ; LENIS, M.; SAMPAIO, M. de A. P.; ULLIVARRI, M. Indústria Sucro-Alcooleira na Argentina, no Brasil e o contexto dos bio-combustíveis no continente americano. *Revista Geográfica de América Central*, Norteamérica, 2, Feb. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2391>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

¹² JANK, Marcos Sawaya; NAPPO, Márcio. Etanol de cana-de-açúcar: uma solução energética global sob ataque. In: ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). *Biocombustíveis: a energia da controvérsia*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2009. p. 20.

de técnicas para a produção de matérias-primas de biocombustíveis, de fortalecimento do processo agrícola e industrial para produção de biodiesel da mamona, do desenvolvimento de processos agroprodutivos para biocombustíveis, e ainda, de parcerias para o avanço na produção de biocombustíveis de aviação.

Ressalte-se aqui que, entre os tratados mencionados, o Brasil, juntamente com a França, lançou uma declaração sobre biocombustíveis em 25 de maio de 2006, registrada no Ministério das Relações Exteriores do Brasil sob o nº 183 da divisão de atos internacionais¹³. Nessa declaração, são levadas em consideração as Metas de Desenvolvimento do Milênio propostas pela Organização das Nações Unidas (ONU), o interesse dos dois países na melhoria da governança internacional em relação ao meio ambiente e o desejo de consolidação dos esforços já acordados em um quadro multilateral para o encorajamento do desenvolvimento sustentável, principalmente com base no Protocolo de Quioto e seus mecanismos de flexibilidade, em particular o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e as decisões de Montreal sobre as mudanças climáticas.

Essa Declaração sobre biocombustíveis constata que o aumento do preço do petróleo penaliza as economias dos países pobres, desacelerando seu desenvolvimento, e estima que todo crescimento econômico sustentável dependa das garantias de acesso a fontes de energia e em condições de mercado aceitáveis. Os países referendados no documento ensinam satisfação por constatar que os países produtores de petróleo desejam refletir sobre essa importante questão. Uma vez que possuem tecnologias competitivas, e que o Brasil dispõe de larga experiência em matéria de etanol, a cooperação oferece soluções avançadas e economicamente viáveis.

O Brasil e a França nessa Declaração estendem um convite à comunidade internacional para responder ao desafio que representa para os países em desenvolvimento o aumento do preço do petróleo. Os dois países decidem 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. Convidam ainda os organismos internacionais de financiamento, bilaterais e multilaterais, a se engajarem concretamente nessa iniciativa.

¹³ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DA FRANÇA. *Declaração Sobre Biocombustíveis*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

Decidem, assim, propor a parceiros interessados a criação de um fundo internacional para combater a pobreza e promover essas tecnologias em países em desenvolvimento.

Na feição de programa político internacional, essa declaração apresenta princípios e diretrizes que sinalizam algumas das mais importantes necessidades no campo de energias renováveis no mundo.

Identificados os tratados internacionais bilaterais brasileiros, passa-se, em seguida, a analisar como é constituído o processo de construção do marco jurídico internacional de regulação dos biocombustíveis.

3 A CONSTRUÇÃO DO MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE REGULAÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS

A análise do processo de construção dos tratados internacionais celebrados pelo Brasil que versam sobre biocombustíveis deve se dar pela via de estudos que demonstram como esses instrumentos jurídicos são elaborados, tanto do ponto de vista formal, como do ponto de vista material.

Sua construção formal se relaciona a aspectos técnicos, enquanto a construção material se dá pela via dos temas abordados nos tratados.

A construção formal dos tratados internacionais bilaterais é referente a seu conceito, eficácia, importância para as negociações entre os países, sua classificação, estrutura, composição e legitimidade.

Sobre a conceituação de tratado, a conjugação do artigo 2, 1, a, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados datada de 1969 com o art. 2, 1, a, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações, datada do ano de 1986, sintetiza a ideia de tratado como o “acordo internacional celebrado por escrito entre dois ou mais Estados ou outros sujeitos de Direito Internacional, sob a égide do Direito Internacional, independentemente de sua designação específica”¹⁴.

Escreve Francisco Rezek que tratado internacional “é todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”¹⁵. Ele é em si mesmo um simples instrumento, reconhecido por seu

¹⁴ BREGALDA, Gustavo. *Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 17.

¹⁵ REZEK, Francisco. *Direito Internacional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

processo de produção e pela forma final. Como um tratado não é identificado pelo conteúdo, assim como os assuntos das leis ordinárias numa ordem jurídica interna, suas matérias são variáveis ao extremo. Pelo efeito compromissivo e cogente que visa a produzir, ele oferece cobertura legal à sua própria substância, elemento este que pode versar desde assuntos econômicos, educacionais, culturais, e vários outros.

Os tratados sobre biocombustíveis analisados nesse trabalho são: bilaterais, acordos de forma simplificada, contratuais, realizados entre Estados, fechados *a priori* quanto à possibilidade de adesão, total em referência ao espaço territorial, em relação ao tempo são transitórios, geralmente com tempo expresso de duração em seus textos, e são tratados mutáveis.

A construção material dos tratados internacionais se refere aos temas e assuntos abordados nos tratados. Eles podem ser analisados tanto do ponto de vista teórico, quanto de suas relações com as políticas governamentais e normas jurídicas.

Para que sejam elaborados os seus textos, é necessário ter em vista o contexto histórico, político, econômico e social que permeia as alterações na matriz energética mundial nas quatro últimas décadas, bem como seus pressupostos teóricos, em uma abordagem interdisciplinar. Em meio a interesses públicos e privados da regulação dos biocombustíveis, nas esferas regional, nacional e internacional, é importante analisar como tais conjunturas são determinantes na formulação do conteúdo e dos dispositivos dos tratados internacionais que versam sobre biocombustíveis no Brasil.

Para realizar a análise material dos tratados e verificar a incidência teórica e de planos governamentais, foram identificadas em trabalho dissertativo dez diretrizes políticas governamentais propostas anteriormente, com o objetivo de identificar como tais políticas são utilizadas nas construções dos tratados internacionais. Ressalte-se que aqui serão expostas as diretrizes e, exemplificativamente, um tratado correspondente. Em obra maior será apresentado o trabalho completo.

Diretriz 1 – A expansão da produção agrícola nacional: O Governo Brasileiro tem por propósito ampliar a produção agrícola, de modo a oferecer maiores possibilidades para os agricultores e a fomentar a competitividade do agronegócio brasileiro voltada à produção de matérias-primas para industrialização de biocombustíveis. Em suas tratativas propõe projetos de incentivo de plantio de culturas para a produção energética. Da tratativa entre Brasil e Paraguai, depreende-se que a cooperação técnica na área de agricultura reveste-se de especial interesse para as Partes

Contratantes, com base no mútuo benefício, de modo que a produção de matérias-primas para biocombustíveis é estratégica para o Brasil e para o Paraguai¹⁶.

Diretriz 2 – A ampliação das bases produtivas: Como forma de crescer as bases produtivas, o Governo Brasileiro em âmbito nacional tem em vista a instalação, modernização e ampliação das unidades produtoras e de armazenamento, de modo a consolidar ainda mais o mercado interno de biocombustíveis. Com o governo venezuelano, considerando os interesses dos governos Brasil e Venezuela de diversificar suas matrizes energéticas, impulsionando a produção e o consumo do biodiesel em seus respectivos territórios, e que as Partes vêm desenvolvendo atividades de cooperação dentro do marco dos esforços para o progresso da integração dos Governos da República Federativa do Brasil e da República Bolivariana da Venezuela, propõe como objetivo primordial agregar valor às suas indústrias¹⁷.

Diretriz 3 – A promoção do comércio internacional energético: o Brasil visa estender e consolidar sua liderança no setor de biocombustíveis. Para tanto, considerando o papel estratégico das energias renováveis, incluindo a bioenergia, no enfrentamento dos atuais desafios globais, como a mudança do clima e a relevância de desenvolvimento sustentável, consciente da importância de um mercado mundial para bioenergia, incluindo biocombustíveis, que funcione de forma adequada, bem como da imprescindibilidade de eliminar distorções de mercado, e com vistas a promover a utilização de energias renováveis internacionalmente, Suécia e Brasil desejam a cooperação para promover a utilização de tecnologias na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis, 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 pertinentes¹⁸.

¹⁶ GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DO PARAGUAI. *Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para a implementação do projeto 'Desenvolvimento de técnicas para a produção de matérias-primas de biocombustíveis no Paraguai'*. Assunção, 2006. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

¹⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; VENEZUELA, MINISTÉRIO DE ENERGIA E PETRÓLEO DA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA. *Memorando de entendimento para cooperação na área da indústria do biodiesel entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Energia e Petróleo da República Bolivariana da Venezuela*. Caracas, 2005. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

¹⁸ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DO REINO DA SUÉCIA. *Memorando de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Suécia sobre cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis*. Estocolmo, 2007. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

Como forma de integração e cooperação por meio de organismos internacionais, a Argentina e o Brasil reconhecem a relevância dos esforços conjuntos em curso no âmbito do Grupo *Ad Hoc* de Biocombustíveis do MERCOSUL (GAHB) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), entre outros foros internacionais, em prol da disseminação da produção e uso sustentável de biocombustíveis, e a exigência de cooperação com vistas ao estabelecimento de um mercado mundial para os biocombustíveis líquidos – a exemplo do etanol, biodiesel e bioquerosene – e tecnologias, equipamentos e serviços associados à sua produção e uso¹⁹.

Em âmbito global, Brasil e EUA desejam expandir o mercado de biocombustíveis por meio da cooperação para o estabelecimento de padrões uniformes e de normas. Para atingir esse objetivo, os Participantes tencionam cooperar no âmbito do Fórum Internacional de Biocombustíveis (FIB), levando em conta o trabalho realizado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade do Brasil (INMETRO) e o Instituto Norte-Americano de Padrões e Tecnologia (NIST), bem como coordenando posições em fóruns internacionais complementares.

Diretriz 4 – A elaboração de um marco regulatório sistêmico e harmônico:

Por intermédio do sistema normativo, os órgãos governamentais estão empenhados em elaborar e consolidar medidas regulatórias que visam à produção e demanda em larga escala de biocombustíveis. Está também entre essas questões a orientação para as medidas públicas e privadas e o direcionamento de ações e decisões voltadas ao equilíbrio entre as projeções de crescimento econômico e a necessária expansão da oferta, com o intuito de garantir à sociedade brasileira o suprimento de energia com custos adequados em fundamentos técnicos e ambientais sustentáveis. Ganha notoriedade o memorando entre Colômbia e Brasil, documento este em que são identificados princípios jurídicos essenciais. De acordo com essa tratativa, os princípios que devem reger as diferentes e valiosas iniciativas de cooperação e integração energéticas existentes no espaço sul-americano são a solidariedade, complementaridade, eficiência e sustentabilidade²⁰.

¹⁹ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA ARGENTINA. *Memorando de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre cooperação na área de Bioenergia, incluindo biocombustíveis*. Buenos Aires, 2011. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio. 2012.

²⁰ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA. *Memorando de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia sobre cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

Diretriz 5 – O fomento do desenvolvimento econômico: O Poder Executivo Brasileiro tem por intuito fomentar o desenvolvimento econômico do setor de biocombustíveis, com o escopo de otimizar as vocações regionais e oferecer condições para a interiorização e regionalização do desenvolvimento. Isso se repete em termos internacionais, pois o Brasil, ao tratar com El Salvador, defende que a cooperação técnica na área de produção e uso de etanol combustível e biodiesel se reveste de interesse para as Partes, com base em benefício mútuo²¹.

Diretriz 6 – Ampliação da autonomia energética comunitária: Diante dos problemas gerados pela crise do petróleo, o Governo busca promover uma autonomia energética comunitária como forma de possível resolução da demanda. Constitui-se como objetivo o apoio à mudança da matriz energética, com vistas à sustentabilidade, o oferecimento de condições para o aumento da participação de fontes de agroenergia na composição da matriz energética e a contribuição para redução das emissões de gases de efeito estufa. Isso pode reduzir as importações de petróleo, amenizando a dependência por combustíveis fósseis, e por outro lado, incrementar as importações de biocombustíveis. A materialização de tais objetivos com a França é demonstrada na estimativa de que todo crescimento econômico sustentável depende das garantias de acesso a fontes de energia e em condições de mercado aceitáveis²², superando a sociedade exclusivamente petrolífera.

Diretriz 7 – Transferência de conhecimentos e tecnologias: O desenvolvimento tecnológico, realizado por meio da transferência de conhecimento e tecnologias que contribuam para a produção sustentável da agricultura de energia direcionada ao uso racional da energia renovável, é uma das principais diretrizes nacionais brasileiras que se repercutem nos textos dos tratados internacionais. Para as relações bilaterais com o Equador, concebe-se que a cooperação técnica na área da agricultura reveste-se de especial interesse para as Partes Contratantes, com base no mútuo benefício, de modo que ao visar à implementação do Projeto Desenvolvimento de Processos Agroprodutivos para Biocombustíveis, tem-se por finalidade a ampliação do conhecimento técnico de profissionais do Equador em tecnologias de cultivo e

²¹ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. *Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível*. Guatemala, 2005. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

²² GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DA FRANÇA. *Declaração Sobre Biocombustíveis*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

sistemas de produção de mamona, palma, soja e cana-de-açúcar como matérias-primas para produção de biodiesel e etanol²³”.

Diretriz 8 – Aderência à política ambiental: A temática ambiental é outro elemento de altíssimo destaque nos discursos governamentais, pois os planos e leis exararam uma preocupação com a sustentabilidade ambiental, a otimização do aproveitamento de áreas antropizadas para a produção dos biocombustíveis, entre outras medidas, e, assim, sugere uma aderência plena à política ambiental. Alguns dos principais problemas em termos ambientais, o desmatamento, a emissão de gás carbônico (CO²) na atmosfera, o aquecimento global e o crescimento/desenvolvimento econômico face à preservação ambiental. Nesse sentido, Brasil e Paraguai concordam que a elaboração de novas políticas de Governo é importante para a geração de fontes energéticas alternativas, que permitam a substituição de importações de petróleo e seus derivados e, ao mesmo tempo, sustentem as políticas ambientais vigentes²⁴.

Diretriz 9 – Desenvolvimento de parcerias institucionais: Constitui diretriz política do Brasil a construção de parcerias institucionais para a agroenergia, de modo que sejam congregados sujeitos envolvidos no seu processo de produção, como órgãos governamentais, instituições privadas, empresas, bancos, entidades de cooperação, universidades e instituições de pesquisa relacionadas com o tema. As parcerias têm por fito a construção de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos ao crescimento, tais como obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos. Para a construção dessas parcerias, Brasil e França convidam os organismos internacionais de financiamento, bilaterais e multilaterais, a se engajarem concretamente nessa iniciativa²⁵.

Diretriz 10 – Fornecimento de bases para políticas públicas que promovam sustentabilidade e inclusão social: Outro importante discurso constante no marco político e legal dos biocombustíveis é referente a políticas públicas. O marco tem por

²³ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DO EQUADOR. *Ajuste complementar ao Acordo Básico de cooperação técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para implementação do projeto “Desenvolvimento de processos agroprodutivos para biocombustíveis”*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

²⁴ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DO PARAGUAI. *Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para a implementação do projeto ‘Desenvolvimento de técnicas para a produção de matérias-primas de biocombustíveis no Paraguai’*. Assunção, 2006. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

²⁵ *Ibidem, on line.*

escopo contribuir com bases para políticas públicas direcionadas à inclusão social, à regionalização do desenvolvimento e à sustentabilidade. Está nele presente a preocupação de geração de emprego e renda, com aumento de salário e distribuição de renda, bem como os princípios de crescimento vigoroso, do cuidado ambiental, e ainda o dever de elaboração de medidas para a dinamização de investimentos. Devem ser consideradas também as possíveis crises alimentícias, a inter-relação entre terra, trabalho e capital, e ainda problemas específicos quanto às condições de trabalho dos atores envolvidos na produção. Em tratativa internacional firmada entre Paraguai e Brasil, a preocupação com políticas públicas é reiterada com a menção à relevância dos biocombustíveis para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, ambiental e tecnológico sustentável. A produção dessa energia pode contribuir significativamente para a fixação da população rural no campo, para a inclusão social, para a diminuição das assimetrias por meio de políticas públicas e para a inserção da agricultura familiar na produção de biocombustíveis²⁶. Como base de financiamento de projetos, Brasil e França propõem a seus parceiros interessados a criação de um fundo internacional dedicado, tendo em vista o combate à pobreza, à promoção dessas tecnologias em países em desenvolvimento²⁷. Assim é que desejosos de aprofundar seu engajamento pessoal na luta contra a pobreza, a desigualdade, a exclusão e a fome, a França e o Brasil demonstram na Declaração a preocupação em promover a realização das Metas de Desenvolvimento do Milênio²⁸.

4 O BRASIL COMO MODELO NA PRODUÇÃO DE ENERGIA RENOVÁVEL E A IMPORTÂNCIA DE SEU MARCO REGULATÓRIO INTERNACIONAL

Retomando o pensamento de Sachs²⁹, a respeito das três funções do Estado Nacional, infere-se que o Brasil tem articulado os espaços de desenvolvimento no setor de produção de biocombustíveis, desde o nível local ao transnacional. Suas perspectivas

²⁶ GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DO PARAGUAI. *Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República do Paraguai para o estabelecimento de plano de ação para o desenvolvimento dos biocombustíveis no Paraguai*. Assunção, 2007. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

²⁷ GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DA FRANÇA. *Declaração Sobre Biocombustíveis*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

²⁸ Idem.

²⁹ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 11.

locais têm sido ampliadas e fortalecidas, através dos planos políticos e das leis. O mesmo tem acontecido com suas perspectivas transnacionais, as quais são objeto de uma política cautelosa de integração seletiva, subordinada a uma estratégia de desenvolvimento endógeno, e fomentada por meio de seu marco regulatório internacional.

A segunda função proposta por Sachs parte da promoção de parcerias entre todos os atores interessados, dentro de um acordo negociado de desenvolvimento sustentável, manifestada na análise dos tratados internacionais.

Em terceiro lugar, é função do Estado nacional a harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e da administração diária da economia e da sociedade, com a busca do equilíbrio entre diferentes sustentabilidades.

O cenário energético do Brasil torna-lhe o país que mais reúne vantagens comparativas para liderar a agricultura da energia. Constatada a possibilidade de incorporação de novas áreas à agricultura de energia, sem ocorrer competição com a agricultura de alimentos, a alternativa de realizar múltiplos cultivos durante o ano agrícola, as características socioeconômicas e edafoclimáticas favoráveis, o conhecimento tecnológico e o vasto capital humano, o país se consolida como modelo de excelência internacional.

Os reflexos das estratégias de produção de biocombustíveis praticadas pelo Brasil na celebração de tratados bilaterais devem ser visualizados com base em um modelo dialético em que hipóteses aparentemente contrárias buscam uma harmonização com o objetivo de construção de um novo sistema, seguindo a hipótese de que o Estado abarca os desejos e contradições entre o Mercado e a Sociedade, aportando-se como ente harmonizador.

De um lado, tais reflexos se dão com a adequação do Brasil ao discurso internacional de promoção do desenvolvimento sustentável, o que é transposto ao seu sistema legal nacional com a elaboração de leis de proteção ao meio ambiente e mecanismos políticos e jurídicos de incentivos à produção de biocombustíveis. Nesse passo, em âmbito internacional, utilizando-se dos pressupostos jurídicos de tratados plurilaterais de alcance global, como é o caso do Protocolo de Quioto, a celebração de tratados bilaterais entre o Brasil e outros países traz às nações interessadas medidas práticas de integração da produção dessa matriz energética condizente com o arcabouço ambiental de tratados maiores e o conseqüente desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, esses reflexos também podem apontar para o fato de que a estratégia de produção de biocombustíveis tem um cunho predominantemente econômico, tendo por pressuposto a liderança econômica mundial do Brasil no setor de bioenergias, ocorrendo aquilo que alguns críticos têm denominado de subimperialismo ou neocolonialismo. Nesse caso, o discurso ambiental é apenas um subterfúgio que o Brasil encontra para se afirmar em termos econômicos perante o cenário internacional.

Unindo tais premissas, na esteira do modelo dialético, as estratégias de produção de biocombustíveis do Brasil harmonizam tanto o discurso ambiental quanto o discurso econômico, buscando formas legais de preservar o meio ambiente, ao mesmo tempo em que promove um crescimento econômico nacional interno e permite a afirmação do Brasil no mercado internacional energético.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as discussões sobre as transformações ocorridas na matriz energética mundial, o papel estratégico do Brasil no setor mundial de energias renováveis e a importância do Direito como instrumento de desenvolvimento econômico e de proteção jurídica, a pesquisa ora realizada discutiu o processo de construção do marco jurídico regulatório internacional de produção de biocombustíveis, com base na experiência diplomática brasileira e verificou como o Brasil pode contribuir para com outros países que tenham por meta o incremento de suas matrizes energéticas através de novas fontes de energia renováveis.

O Brasil é um país de dimensões continentais, riquíssimo por seus recursos naturais vastos e diversificados, fator esse que reúne vantagens no cenário internacional para a produção de biocombustíveis. Assim como o Brasil, inúmeros outros países também possuem tais vantagens, em maiores ou menores proporções a depender de cada um de seus elementos sociais e geográficos, nos continentes americano, africano, europeu e asiático.

Dada a importância às fontes alternativas aos combustíveis fósseis, que compõem a matriz energética mundial, é importante que os países avaliem criticamente suas estratégias governamentais e jurídicas de incentivo à produção e consumo de biocombustíveis.

É necessário que medidas urgentes sejam tomadas, pois esse setor encontra correlação direta com aspectos econômicos, políticos, sociológicos, ambientais e

jurídicos, e por se tratar de um mercado em expansão, a forma como esse processo for conduzido influenciará a sobrevivência das futuras gerações.

Espera-se que, com o resultado dessa análise, sejam abertos caminhos para o entendimento das recentes políticas governamentais brasileiras de produção de biocombustíveis e da elaboração formal e material dos tratados bilaterais que compõem seu marco regulatório internacional no âmbito das energias renováveis.

Por outro lado, almeja-se que esse estudo sirva também como alerta para o governo brasileiro não abandonar os projetos e investimentos no setor de produção de energias renováveis, como ocorreu com o PROÁLCOOL, tendo em vista um regresso à civilização do petróleo com vislumbres do Pré-sal. Energias fósseis advindas do petróleo são importantes, mas finitas e estão com os dias contados. Energias renováveis podem ser potencializadas e ampliar em muito a vida no planeta terra.

O objetivo de discutir sobre as estratégias políticas do Estado brasileiro no fortalecimento nacional e internacional do mercado de biocombustíveis é válido para demonstrar que a excelência do Brasil na industrialização da cana-de-açúcar e outras matérias-primas para a produção de energia pode servir de modelo e atuar como força decisiva para a construção de um mercado internacional mais sustentável e menos dependente de combustíveis fósseis.

Que essa análise da experiência brasileira sirva de incentivo para pesquisadores de outros países estudarem estratégias para diminuir os impactos ambientais e sociais que porventura essa energia possa ocasionar, potencializando a preservação ambiental, a ampliação da geração de empregos e a promoção de uma distribuição menos desigual de rendas. Que os estudos sobre o setor de energias renováveis sirvam para ampliar a utilização desse tipo de energia, melhorar as condições de vida dos povos e promover um desenvolvimento sustentado, sustentável e incluyente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Tratados Internacionais Bilaterais sobre Biocombustíveis*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

_____. Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil; Venezuela, Ministério de Energia e Petróleo da República Bolivariana da Venezuela. *Memorando de entendimento para cooperação na área da indústria do biodiesel entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Energia e Petróleo da República Bolivariana da Venezuela*. Caracas, 2005. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

BREGALDA, Gustavo. *Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 17.

BINI, Danton de Camargo; LENIS, Maria; SAMPAIO, Mateus de A. P.; ULLIVARRI, Maria. Indústria Sucro-Alcooleira na Argentina, no Brasil e o contexto dos biocombustíveis no continente americano. *Revista Geográfica de América Central, Norteamérica*, 2, Feb. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2391>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

FARIA, Bianca Casttelar de. *A recepção dos tratados internacionais em matéria tributária pelo ordenamento jurídico*. 2006. 209 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DO PARAGUAI. *Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para a implementação do projeto ‘Desenvolvimento de técnicas para a produção de matérias-primas de biocombustíveis no Paraguai’*. Assunção, 2006. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA ARGENTINA. *Memorando de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina sobre cooperação na área de Bioenergia, incluindo biocombustíveis*. Buenos Aires, 2011. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA. *Memorando de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia sobre cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. *Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de El Salvador sobre cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível*. Guatemala, 2005. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DO EQUADOR. *Ajuste complementar ao Acordo Básico de cooperação técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Equador para implementação do projeto “Desenvolvimento de processos agroprodutivos para biocombustíveis”*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DO REINO DA SUÉCIA. *Memorando de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Suécia sobre cooperação na área de bioenergia, incluindo*

biocombustíveis. Estocolmo, 2007. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA. *Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia Referente à Cooperação Tecnológica na Área de Mistura de Etanol em Combustíveis para Transportes*. Nova Dehli, 2002. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

GOVERNO DA REPÚBLICA DO BRASIL; GOVERNO DA REPÚBLICA DA FRANÇA. *Declaração Sobre Biocombustíveis*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br>>. Acesso em: 4 maio 2012.

JANK, Marcos Sawaya; NAPPO, Márcio. Etanol de cana-de-açúcar: uma solução energética global sob ataque. In: ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). *Biocombustíveis: a energia da controvérsia*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2009.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional*. 12. ed. rev.i e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

THE ECONOMIST. *The economy of heat: nature has been almost too kind to Brazil*. Disponível em: <http://www.economist.com/node/8952496?story_id=8952496>. Acesso em: 22 mar. 2013.