

# O Setor energético e as Relações Brasil-Estados Unidos\*

## *Energy and Brazil-United States Relations*

Mark S. Langevin<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo discute o avanço das Relações entre o Brasil e os Estados Unidos no setor energético e detalha os níveis de relacionamento dos dois países nas áreas de petróleo, etanol e eletricidade. Aponta que, embora existam iniciativas bilaterais de cooperação, elas estão restritas ao âmbito de empresas e de exploração comercial, mas ainda não foi assumida pelos governos como prioridade de ação estratégica, tendo em vista a informalidade com que a cooperação bilateral na área de energia tem sido tratada, tendo em vista a ausência de uma plataforma de trabalho comum, que envolva prazos, metas e resultados esperados e corpo diplomático destinado a este fim.

**Palavras-chave:** Cooperação Energética. Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos. Petróleo. Eletricidade. Etanol.

### Abstract

This article discusses the relationship between Brazil and the United States in the energy sector and the levels of developments between two countries in the petroleum, ethanol and electricity areas. Points out that although there are bilateral cooperation initiatives, they are restricted to the corporate and commercial, but has not been taken by governments as a priority strategic action, based on informality with which bilateral cooperation in the energy sector has been treated, for the absence of a common working platform, involving deadlines, goals and expected results and the diplomatic corps assigned for this purpose.

**Keywords:** Energy Cooperation. Bilateral Relations Brazil-United States. Oil. Electricity. Ethanol.

---

\* Este artigo é uma tradução do trabalho original "Energy and Brazil-United States Relations", publicado como capítulo do livro *América Latina no Labirinto Global*, Vol. 2, Curitiba: ed. MRV, 2012. A tradução é de Luís Felipe Lamelas. Revisão de tradução de Renata de Melo Rosa.

Recebido em: 10/04/2013.

Aprovado em: 05/06/2013

<sup>1</sup> Mark S. Langevin, é diretor do BrazilWorks ([www.brazil-works.com](http://www.brazil-works.com)) e autor da *Política Energética no Brasil* ([www.energypolicyinbrazil.com](http://www.energypolicyinbrazil.com)). Ele é Professor Adjunto do curso de *Governo e Política* da Universidade de Maryland, também contribui com o curso de graduação em *Políticas Públicas e Administração* da Universidade de Walden. E-mail: [mark.brazil-works@gmail.com](mailto:mark.brazil-works@gmail.com)

## 1 Introdução

A energia frequentemente figura como um tema central nas relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos. Na primeira metade do século XX, o movimento americano *Good Roads Movement*, apoiado pela Associação Americana de Construtores de Estradas e a Associação Automobilística Americana, abriu caminho para que companhias petrolíferas norte-americanas e fabricantes de automóveis levassem carros movidos a combustíveis fósseis para o Brasil (DOWNES, 1992). Nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, a reserva estratégica de petróleo dos EUA e o programa *Átomos Pela Paz* aproximaram as maiores nações do ocidente em uma órbita estratégica, inclusive o Brasil. Assim o foi até o primeiro embargo de petróleo da OPEP, em 1973, e o acordo nuclear entre o Brasil e a Alemanha Ocidental, quando as relações Brasil-Estados Unidos fragilizaram-se na medida em que o Brasil sinalizou uma crescente independência diplomática frente aos Estados Unidos (GALL, 1976, p. 155). Desde essa crítica conjuntura, o Brasil optou por não possuir armas nucleares, tornou-se um líder mundial em biocombustíveis e descobriu massivas reservas de petróleo e gás no chamado “pré-sal” que provavelmente farão do país um gigante energético nas próximas décadas.

Em 2007, os então presidentes do Brasil e dos EUA, Luiz Inácio Lula da Silva e George W. Bush celebraram o *boom* do biocombustível com um memorando de entendimento especial (MOU) para promover a cooperação bilateral na área de desenvolvimento de biocombustíveis. Durante a campanha presidencial de 2008, Barack Obama prometeu uma “Parceria Energética com as Américas” para alcançar a segurança energética regional, em estreita cooperação com o Brasil. Em abril de 2009, o Ex-Im Bank<sup>2</sup> dos Estados Unidos estendeu ao Brasil a quantia de \$2 bilhões para permitir que a Petrobrás obtivesse financiamento favorável para adquirir equipamento americano de prospecção (United States of America Export-Import Bank, 2011). Em maio de 2011, o complexo tornou-se operativo e o Ex-Im Bank aprovou um pedido da JP Morgan Chase, agindo como credora, para financiar \$300 milhões em compras de produtos manufaturados pela Petrobrás (United States of America Export-Import Bank, 2011).

Em março de 2011, a presidente brasileira Dilma Rousseff recebeu o presidente Obama para anunciar o estabelecimento de um “diálogo estratégico sobre energia”. Claramente, ambos os presidentes, Dilma e Obama, estão atentos à pauta energética como um ponto chave da agenda bilateral. Tal fato não deveria ser surpresa, dado que Dilma foi a antiga Secretária de Energia do Estado do Rio Grande do Sul, antiga Ministra de Minas e Energia e antiga presidente do conselho de administração da Petrobrás. Barack Obama também enfatizou o papel vital da energia renovável e da segurança energética em assuntos domésticos e externos, quando candidato ao seu primeiro mandato como presidente. Qual é a situação da cooperação energética entre esses dois países e quais oportunidades existem para o aprofundamento de tal cooperação, no futuro, por meio do diálogo estratégico? Se a energia é, agora, central para as relações Brasil-Estados Unidos, como essa importante área pode moldar a evolução das relações bilaterais nos anos vindouros? Para melhor compreender essas questões, este artigo descreve o papel da energia nas relações Brasil-Estados Unidos por meio de uma análise do petróleo, do etanol e da eletricidade.

## 2 Cooperação Energética Bilateral

Por décadas, a energia tem sido tanto um desafio como uma oportunidade para diplomatas e juristas brasileiros e americanos buscarem intensificar a cooperação bilateral. De muitas maneiras, a cooperação energética bilateral sobrepôs-se à busca brasileira por segurança energética (LANGEVIN, 2010) e aos notáveis recursos energéticos e industriais americanos. Em muitos aspectos, as relações bilaterais no campo da energia tomaram forma a partir da crise do petróleo em 1970, que devastou o equilíbrio das contas brasileiras. De fato, até 1980, o Brasil importava 83% de seu consumo de petróleo, cerca de 47% das receitas de exportação do país (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2008). O reconhecimento desse amargo *déficit* estratégico levou os administradores brasileiros a dobrarem esforços no sentido de garantir que os desafios relacionados à energia não interferissem nos planos nacionais de desenvolvimento. A Petrobrás persistiu em sua missão de descobrir petróleo no Brasil e ao redor do mundo. O governo também se aliou a produtores de cana-de-açúcar e a fabricantes de automóveis para assegurar o sucesso do, agora famoso, **Programa Nacional**

<sup>2</sup> Export-Import Bank.

**do Álcool ou Pró-álcool** (MOREIRA; GOLDEMBERG, 1999, grifo nosso). Os esforços brasileiros para alcançar a segurança energética adotaram proporções geopolíticas na medida em que o governo lançou um plano para desenvolver um programa nacional de energia nuclear. Tal programa dependeu, em larga medida, de transferências de capital e tecnologia aprovadas ou administradas pelo governo norte-americano até a assinatura do polêmico acordo da construção do reator nuclear, firmado com o governo da Alemanha Ocidental, em 1975.

Em 1972, Brasil e Estados Unidos assinaram um acordo bilateral de cooperação no uso civil da energia nuclear. Esse acordo levou à construção do primeiro reator nuclear do Brasil pelos EUA com base na Westinghouse e no contrato da Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos (AEC) para suprir os reatores brasileiros com urânio enriquecido. Como Gall (1976) relata, os brasileiros estavam muito satisfeitos com seu relacionamento com o governo americano e com a Westinghouse. No entanto, em 1974, crescentes demandas comerciais ultrapassaram a capacidade de enriquecimento de urânio da AEC, levando a comissão a suspender novos contratos de venda de urânio. Evidentemente, a decisão da AEC de efetivamente limitar o acesso brasileiro ao urânio enriquecido serviu para direcionar os políticos brasileiros a um surpreendente acordo estratégico com a Alemanha Ocidental. Esse caso é emblemático na medida em que ele demonstra a importância da cooperação bilateral para avançar os objetivos de desenvolvimento nacional do Brasil, bem como os limites pragmáticos e políticos da cooperação específica no setor, na ausência de uma ampla parceria estratégica.

Desde o retorno do Brasil ao regime democrático na década de 1980, sucessivas administrações norte-americanas e brasileiras aceleraram o passo e ampliaram o escopo da cooperação na pauta energética. O então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia e a Ex-secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, assinaram um memorando de entendimento em 1997 (BRASIL, 1997) que reformulou a cooperação energética nuclear bilateral para permitir o comércio e a troca de informação, tecnologia, equipamento e combustível de reator, tudo dentro do contexto da adesão e ratificação brasileira do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

Durante o período de sobreposição das administrações do presidente Lula e do presidente norte-ameri-

cano George W. Bush, de 2003 a 2009, ambos os governos aceleraram os esforços para se envolverem em uma cooperação energética. Em 2003, a Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, e o Secretário de Energia dos EUA, Spencer Abraham, assinaram um modesto Memorando de Entendimento objetivando estabelecer e guiar uma série de mecanismos consultivos para tratar de assuntos como tecnologia energética de célula de hidrogênio, créditos de carbono, bicomcombustíveis e transmissão de energia elétrica (BRASIL, 2003). A diplomacia presidencial de Lula e Bush alcançou seu ponto alto em 2007, quando os presidentes assinaram o *Memorando de Entendimento para o Avanço da Cooperação em Biocombustíveis* em São Paulo (BRASIL, 2007). O Memorando de Entendimento dos biocombustíveis reconhece a “importância estratégica” do etanol como um combustível automobilístico e propõe desencadear “uma força transformadora na região para diversificar as fontes de energia, impulsionar o crescimento econômico, avançar agendas sociais e melhorar o meio-ambiente.” Lula (2007) descreveu o Memorando nas páginas do Washington Post: “Estamos lançando uma parceria para melhorar o papel do combustível etanol na matriz energética de nossos países enquanto promovemos avanços no sentido tornar o biodiesel mais disponível. Simultaneamente, estamos criando oportunidades para expandir esses programas no cenário global<sup>3</sup>”

Após sua eleição, em novembro de 2008, o presidente Obama seguiu a visão de Lula, acelerando a cooperação energética bilateral. Em julho de 2010, o Ministro de Minas e Energia, Márcio Zimmermann e o Secretário de Energia dos EUA, Steven Chu, assinaram um tratado para estabelecer o *Bi-national Energy Working Group and Joint Action Plan*. Ambas as administrações reconheceram:

Os benefícios mútuos da cooperação em uma ampla gama de assuntos energéticos que contribuirão para a segurança energética, sustentabilidade econômica e capacidade de combater os efeitos das mudanças climáticas a nível individual, bilateral e regional. (UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF ENERGY, 2010, p.1).

O grupo de trabalho foi focado em cinco áreas básicas, incluindo: energia renovável, eficiência energética, óleo, gás e carvão, energia nuclear, colaboração em pes-

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/29/AR2007032902019.html>. Acesso em fev 2012.

quisa e desenvolvimento entre institutos de pesquisa de cada país. Mesmo que esta ação não reflita a importância estratégica do assunto, ela sublinha uma estratégia de diálogo para explorar um leque mais amplo de assuntos energéticos e identificar posições nacionais e objetivos de desenvolvimento sobrepostos.

Quando o presidente Lula entregou a faixa presidencial nas mãos de Dilma Rousseff, em janeiro de 2011, sua diplomacia no campo energético teve continuidade. Durante a primeira visita do presidente Barack Obama ao Brasil, em março de 2011, a presidente Dilma e Obama anunciaram uma “Parceria para o Desenvolvimento de Biocombustíveis da Aviação.” (UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF ENERGY, 2011) e declararam o estabelecimento do “Diálogo Estratégico sobre Política Energética EUA-Brasil” (UNITED STATES DEPARTMENT OF ENERGY, 2011). O pacto de biocombustíveis para aviação basicamente regulou a troca de especialistas e informações entre os países e suas respectivas agências, incluindo a Casa Civil, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e os Ministérios de Minas e Energia, Agricultura e Defesa. No lado americano, a *Federal Aviation Administration* e os Departamentos de Energia, Agricultura e Defesa. Em grande medida, esse acordo refletiu o peso de suas respectivas indústrias de aviação e demonstrou o interesse de ambos os governos em estimular o investimento do setor privado na pesquisa e no desenvolvimento de biocombustível de aviação para o mercado.

A declaração bilateral do *Diálogo Estratégico sobre a Política Energética* serviu como um esforço de ambos os presidentes em enfatizar assuntos de interesse mútuo, provendo um maior direcionamento e clareza ao *Grupo Binacional de Trabalho Energético*. A Casa Branca identifica o petróleo e o gás, biocombustíveis, energia limpa e eficiente, segurança e energia nuclear como questões fundamentais que orientam o diálogo bilateral. Certamente, esses assuntos refletem a crescente amplitude da cooperação bilateral energética, que vão além da tutela americana sobre a incipiente indústria brasileira de energia nuclear ou da diplomacia presidencial de biocombustíveis de Lula e Bush. Tomados em conjunto, esses recentes tratados diplomáticos exibem um padrão de aceleração e expansão das discussões bilaterais ao longo da década passada.

Apenas há dez anos, o Conselho de Relações Exteriores (CFR), sediado nos EUA, patrocinou uma força tarefa independente que emitiu um relatório e uma carta ao presidente George W. Bush. Na carta, a força tarefa concluiu que

Estamos nos aproximando de um momento seminal em que o Brasil e os Estados Unidos compartilham vários objetivos importantes na região... O Brasil pode e deve ser um protagonista, junto com os EUA, no fomento às reformas econômicas e democráticas, promovendo o livre comércio e livre mercado, combatendo os narcóticos, terrorismo e o crime transregional... Se quisermos manter a democracia, isso não será possível se a democracia falhar no Brasil. Nenhuma dessas políticas fundamentais dos EUA funcionará sem o Brasil. O Brasil é o sustentáculo. (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2001, p. 5).

De modo interessante, a força tarefa de 2001 não mencionou a importância da energia como uma prioridade bilateral, nem regional. Em um grande contraste, em 2011, o CFR compôs outra força tarefa independente que emitiu o relatório “*Brasil Global e as Relações EUA-Brasil*” e afirmou que

a energia é e continuará sendo um ponto crítico da agenda econômica e política do Brasil, movida pelo crescente consumo energético *per capita*, o desenvolvimento de importantes recursos energéticos internos e pela necessidade de se expandir a infraestrutura energética existente. Os investimentos brasileiros nessa indústria é um exemplo de como suas agendas doméstica e internacional se reforçam. Os Estados Unidos e o Brasil têm interesses comuns em desenvolver eficiência energética, reduzindo a intensidade de carbono, promovendo o desenvolvimento de biocombustíveis, expandindo o uso de gás natural e gerenciando a exploração e o desenvolvimento de petróleo *offshore*. (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2011, p. 31)

Este relatório do CFR reconhece o notável destaque do Brasil como um poder global na década passada e analisa a crescente importância da energia nos níveis políticos globais, bilaterais e nacionais de ambos os países. De fato, a energia chegou para abastecer a agenda bilateral por um longo tempo, determinada em grande medida pela massiva reserva de petróleo pré-sal do Brasil.

### 3 Petróleo

A pedra angular da cooperação energética entre o Brasil e os Estados Unidos encontra-se precisamente entre o despertar do Brasil como um grande produtor de petró-

leo e gás e a demanda americana por derivados de petróleo e hidrocarbonetos. O Brasil está à beira de se tornar um dos maiores produtores de hidrocarbonetos do mundo: resultado dos persistentes esforços do governo federal no sentido de aumentar a produção petrolífera nos últimos 50 anos juntamente com a recente descoberta de enormes reservas de petróleo pré-sal (LANGEVIN, 2010b). O Brasil se tornou um exportador de petróleo em 2009 e prevê um aumento nas exportações para os Estados Unidos ao longo da década. Enquanto a maior parte da produção brasileira de hidrocarbonetos reside nos esforços da Petrobrás, as companhias americanas de gás e petróleo estão investindo na exploração e na produção. Essa onda de investimentos desencadeou um rápido crescimento no mercado de equipamentos de prospecção, fazendo do Brasil um mercado primário para o maquinário produzido nos Estados Unidos e para serviços relacionados. Produção acelerada, exportações, investimentos e vendas de bens e serviços entre empresas brasileiras e americanas agora compõem o alicerce de uma potencial e estratégica parceria energética.

Mesmo antes da descoberta dos campos de pré-sal, o Brasil já estava aumentando sua produção de pe-

troleo bruto e exportando quantidades crescentes para o gigantesco mercado americano. Em 2005, o Brasil atingiu a autossuficiência em petróleo, na medida em que a produção nacional eclipsava as importações (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2010). Alcançada a segurança em combustíveis de transporte, o excedente da produção brasileira foi importado, em boa parte, pelos Estados Unidos. O Quadro 1 relata o crescimento das exportações de petróleo bruto para os EUA, de 2000 a 2010. Durante esse período, o Brasil rapidamente multiplicou suas exportações de petróleo bruto, aumentando as vendas em 200.000 barris diários. A exportação brasileira de petróleo era quase insignificante no início da década, mas em 2010 classificou-se em décima primeira no quadro americano de importação, atrás do Canadá, Arábia Saudita, México, Venezuela, Nigéria, Colômbia, Iraque, Angola, Rússia e Argélia, em ordem decrescente. Dada a crescente exploração brasileira de suas reservas de petróleo e gás no pré-sal, é bem provável que as exportações para os Estados Unidos continuem crescendo constantemente na próxima década e o país se torne um dos mais importantes fornecedores de petróleo para o mercado americano.

**Quadro 1** - Importação Líquida Americana de Petróleo Bruto Brasileiro por Ano (Em mil barris por dia)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5	13	58	50	51	94	133	165	231	295	255

**Fonte:** U.S. Energy Information Administration (2011)

A Agência Internacional de Energia estima que o Brasil deva alcançar seu maior crescimento anual na produção de petróleo entre 2009 e 2035. Antecipa-se que o crescimento global do fornecimento de petróleo atinja 2,8% ao ano, enquanto se prevê que a taxa brasileira alcance 3,4%. Estima-se que a produção do Oriente Médio e dos Estados Unidos cresçam entre 1,6% e 0,7% respectivamente, enquanto a produção dos países da América Central e do Sul, juntos, têm suas taxas de crescimento previstas para 1,3% ao ano. Grande parte da produção brasileira, líder nas taxas de crescimento, provavelmente será alocada para a crescente demanda nacional por combustíveis, mas o aumento de exportação para os EUA é esperado devido ao compromisso do Brasil com os biocombustíveis e a eficiência energética no setor de transportes.

No palco central da campanha brasileira para se tornar um fornecedor estratégico de energia está a Petro-

brás. Diferente da maioria das companhias petrolíferas estatais, a história da Petrobrás se mistura com o esforço brasileiro para alcançar a segurança energética e desbloquear o desenvolvimento econômico e social em escala nacional. Portanto,

Sob a bandeira “O petróleo é nosso!”, o governo brasileiro do Presidente Getúlio Vargas criou a Petrobrás em 1953 para realizar uma movimentação em direção a autossuficiência de petróleo. A Petrobrás trabalhou para garantir o abastecimento de combustíveis de transporte e lubrificantes para todas as regiões do Brasil durante as duas primeiras décadas de operação. Consequentemente, a companhia focou na estruturação de capacidade de refino de petróleo importado do Oriente Médio. Os choques de petróleo da década de 70 convenceram muitos políticos e estrategistas que a dependência de seu país em importações de óleo eram um risco para o desenvolvimento nacional e segurança. (LANGEVIN, 2010b, p.3)

A Petrobrás tornou-se responsável pelos esforços brasileiros em alcançar a autossuficiência em combustíveis de transporte e devotou crescentes recursos para a perfuração *offshore*, encontrando importantes reservas na bacia de Campos, em 1974. Durante as três décadas subsequentes, a Petrobrás expandiu seus investimentos em exploração em águas profundas e obteve uma compreensão detalhada das bacias sedimentares oceânicas brasileiras, a partir do que desenvolveu uma tecnologia para a perfuração em grandes profundidades<sup>4</sup>. A descoberta das reservas do pré-sal, em 2006, confirmaram a liderança da Petrobrás em prospecção em águas profundas e iniciou um novo capítulo no desenvolvimento econômico Brasileiro. Como afirmou a Oxford Analytica:

A Petrobrás está pronta para assumir um papel ainda mais importante, indo além da liderança no setor energético do país. A empresa tem a chance de fortalecer sua posição em um seleto grupo de companhias capazes de operar em um novo segmento de exploração maciça de petróleo em mar profundo, o que pode garantir, a longo prazo, grandes alternativas para o setor industrial, seja desenvolvimento, empregos e competência. Eventualmente, além de ser um tradicional exportador de produtos petroquímicos, a companhia poderia se tornar uma grande exportadora de conhecimento no setor. Para alcançar esses objetivos, serão necessários investimentos substanciais. (OXFORD ANALYTICA, 2010, p. 3-4)

A Petrobrás é negociada na Bolsa de Valores de Nova York e, em 2010, apresentou a maior oferta pública de ações na história, com 69,9 bilhões de dólares em ações comuns e preferenciais. Aproximadamente 145.000 investidores participaram do negócio, muito dos quais eram investidores institucionais ou cidadãos americanos.

Além do programa de capitalização da Petrobrás, companhias americanas de petróleo e gás aumentaram seus investimentos e operações no Brasil. A ExxonMobil (ESSO) possui uma história de exploração de petróleo no país e obteve 40% do bloco BM-S-22 da Bacia de Santos (SKALMUSKY, 2010). Desde 1998, a firma norte-americana Andadarko Petroleum investiu mais de 500 milhões de dólares em suas operações brasileiras. A Andadarko perfura ativamente um importante número de blocos *offshore*, incluindo os blocos Wahoo do pré-sal. A Chevron também permanece ativa no Brasil com uma participação

majoritária no projeto de exploração petrolífera na Bacia do Frade e objetiva produzir aproximadamente 68.000 barris diários com, aproximadamente, 708 milhões de litros de gás natural (PAMPLONA, 2010). Em média, estima-se que o *Projeto Frade* esteja avaliado em 2,8 bilhões de dólares. A Chevron também se aliou à Petrobrás ao adquirir 37,5% da participação no projeto *Papa Terra* no bloco BC-20 da Bacia de Campos. O custo geral do projeto é estimado em 5,2 bilhões de dólares e logo que for terminado, em 2013, se tornará o maior projeto da Chevron no Brasil. De acordo com o presidente da Chevron para a África e América Latina, Ali Moshiri: “Seria difícil exagerar a significância do pré sal. O Brasil é o futuro da indústria petrolífera.” (FINANCIAL TIMES, 2010).

O Brasil também é anfitrião de um importante número de empresas sediadas nos EUA que apoiam a perfuração e operação de petróleo e gás. Por exemplo, a *Diamond Offshore Drilling*, em Houston, tem um de seus quatro escritórios internacionais em Macaé, Rio de Janeiro, onde aproximadamente 10% de suas receitas totais são geradas através de seu contrato com a Petrobrás (WILLIAMS, 2009). A *National Oilwell Varco*, também de Houston, anunciou um acordo impressionante com a empresa brasileira Estaleiro Atlântico Sul, em agosto de 2011, para entregar 1,5 bilhões de dólares em equipamentos para sete barcos de perfuração, o maior contrato já feito por esta empresa americana (CLANTON, 2011). Esses exemplos representam um padrão de crescente integração entre companhias petrolíferas de ambos os países. Em realidade, de acordo com o Departamento de Energia dos Estados Unidos, mais de 175 companhias americanas participaram do evento 2011 *Rio Off Shore Technology Conference and Trade Show* (DEPARTAMENTO DE ENERGIA DOS EUA, 2011).

A grande aposta brasileira na exploração de gás e petróleo também estimulou maiores investimentos e participação americana na indústria petroquímica do país. No último ano, a *Emerson Process Management*, de St. Louis, Missouri, anunciou que a Petrobrás havia selecionado a companhia para prover as tecnologias de automação para o complexo petroquímico do Rio de Janeiro, o COMPERJ. Esse anúncio segue a expansão de 35 milhões de dólares, realizada pela empresa em sua instalação industrial em Sorocaba, São Paulo, em 2009 (EMERSON, 2010).

Essa crescente integração dentro de uma indústria estratégica e entre empresas brasileiras e americanas

<sup>4</sup> Ver entrevista com Guilherme Estrella no JOURNAL OF PETROLEUM TECHNOLOGY, Agosto de 2010, p. 29.

(juntamente com outras empresas privadas estrangeiras), incluindo algumas das maiores companhias do mundo, desafia diplomatas de ambos os países a negociarem os termos de investimento, de comércio e de transferência de tecnologia da próxima década. Sergio Gabrielli, ex-presidente da Petrobrás, aconselhou o governo dos EUA a “criar as condições que agreguem importância à aliança estratégica. Esse é o desafio que enfrentam os Estados Unidos.” (MERCOPRESS, 2011). De fato, se o Brasil e os Estados Unidos querem aprofundar a cooperação energética bilateral, então os políticos em Brasília e Washington devem reconhecer e responder as múltiplas relações organizacionais e aos *links* estruturais emergentes da abundância de hidrocarbonetos encontrada no Brasil. Paradoxalmente, ambos os países não responderam adequadamente as oportunidades apresentadas por sua crescente produção e consumo de etanol, devido, em grande escala, à contínua tarifação imposta pelos EUA sobre as importações de etanol brasileiro.

#### 4 Etanol

Apesar do Memorando de Entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos para avançar a cooperação em biocombustíveis (DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS, 2011), assinado em 2007, em São Paulo, pelos então presidentes George W. Bush e Luiz Inácio Lula da Silva, a cooperação bilateral no campo do etanol anda, na melhor das hipóteses, modesta e está muito aquém de um trabalho conjunto para desenvolver um confiável e eficiente mercado regional para os dois maiores produtores e consumidores deste combustível cada vez mais importante.

Em grande parte da década passada, o Brasil figurou como uma reserva de abastecimento de etanol para o crescente mercado norte-americano. Como mostra o Quadro 2, as importações americanas de etanol brasileiro cresceram de 326.000 litros em 2004, atingindo um pico de 1,7 bilhões de litros, em 2006, antes de cair rapidamente em 2009. Durante o mesmo período, o consumo americano do combustível cresceu rapidamente e ultrapassou a produção doméstica, crescendo de 11.5 bilhões de litros, em 2004, para quase 40 bilhões de litros em 2009 (Associação de Combustíveis Renováveis, 2011). Brasil e Estados Unidos rapidamente expandiram a capacidade

produtiva durante a última década, na medida em que a demanda crescia em ambos os países.

**Quadro 2** - Importação Americana de etanol brasileiro, 2004- (milhares de litros/ano)

2004	2005	2006	2007	2008	2009
326,242	130,688	1,714,360	700,021	768,704	19,873

**Fonte:** U.S. Energy Information Administration, Petroleum and other Liquids, Data: Fuel Ethanol Imports by Country of Origin (2011). Medidas originais convertidas em litros.

Nos Estados Unidos, a demanda disparou, em larga medida, como consequência da:

Introdução da VEETC em 2004, a passagem das Normas de Combustíveis Renováveis (RSF1) em 2005, e a substituição completa do MTBE com etanol em mais de 25 estados americanos em 2006. Incentivos adicionais foram concedidos através de subsídios agrícolas, milho particularmente. (LAMERS et al, 2011, p. 2665)

A combinação de créditos tributários e dos combustíveis renováveis, juntamente com a eliminação do MTBE como combustível acelerou o investimento na capacidade produtiva, intensificando a política de interesses comerciais dos produtores de milho que se beneficiaram em grande parte dessas políticas e da crescente demanda doméstica. Apesar da confiança do mercado americano nas importações de etanol brasileiro ao longo do período 2000-2010, a adoção do etanol como o combustível da vez, por parte dos legisladores, levou a um intenso esforço para proteger a demanda doméstica das importações brasileiras mais baratas. Assim, para compensar a recompensa do VEETC para a mistura tanto de etanol doméstico como importado, o governo americano mantém uma tarifa adicional de \$0,1427 dólares por litro sobre as importações não isentas sob o CBI ou tratado comercial do CAFTA-DR. Em 2006, Jeff Hornbeck, do Serviço de Pesquisa do Congresso dos Estados Unidos relatou:

Por anos, tanto o Brasil como o Estados Unidos subsidiaram pesadamente o desenvolvimento da produção de etanol a partir do açúcar e do milho, respectivamente. Atualmente, o programa de subsídio brasileiro terminou e mantém um processo de produção extremamente eficiente. As exportações brasileiras de etanol enfrentam duas barreiras no mercado americano. Primeiramente, a produção de milho americana é subsidiada por vários programas estatais e 13% do total dessa produção é utilizada para etanol. Em segundo lugar, existe uma taxa americana de importação sobre o etanol mais um adicional de 54 centavos de dólar por galão, destinados a compensar o incentivo fiscal que todo o etanol

recebe para balancear o imposto federal da gasolina que é cobrado na bomba sobre todos os combustíveis. (HORNBECK 2006, p.20)

O acordo de biocombustíveis de 2007 acenou para a possibilidade de diminuir o escopo das disputas comerciais bilaterais ao dar margem para uma eventual liberalização do comércio de etanol entre o Brasil e os Estados Unidos, incluindo a eliminação de tarifas alfandegárias como um primeiro passo em direção à criação de mercados de biocombustíveis regionais e globais. O Secretário Geral da OEA, José Miguel Insulza, juntou-se ao senador americano Richard Lugar, do Estado de Indiana, para sugerir que o acordo bilateral deveria

criar um próspero mercado ocidental de biocombustíveis que alivie a pobreza, crie empregos e aumente a renda, melhore a segurança energética, fortaleça a independência das nações e proteja o meio ambiente. Se for implementada vigorosa e expansivamente, essa parceria sinalizaria uma mudança transformadora da política americana na América Latina, uma verdadeira colaboração entre o norte e o sul em uma estratégia econômica e de segurança que beneficiaria a todos. (LUGAR; INSULZA, 2007)

O MOU bilateral também acelerou o investimento na indústria brasileira de etanol. Em realidade,

Na véspera do acordo, uma empresa de capital privado com sede em Londres, anunciou planos de comprar uma participação majoritária da Destilaria Itaúnas SA, um grupo do Espírito Santo, com um valor estimado em 110 milhões de dólares. Dias depois, a Companhia Brasileira de Energia Renovável, conhecida como BRENCO, lançou com um investimento de 200 milhões de dólares de apoiadores como a empresa de capital de risco Vinod Khosla e Steve Case da AOL (LANGEVIN, 2008)

Ademais, o pacto de biocombustíveis firmado por Lula e Bush parece ter acionado uma crescente oposição às tarifas que tem blindado os produtores americanos de etanol e açúcar. Langevin observou,

A crescente demanda por milho e etanol, juntamente com os esforços diplomáticos do Brasil para persuadir os Estados Unidos em direção a um mercado global de etanol, talvez corra os mecanismos de proteção que abrigaram os produtores americanos de milho e açúcar da competição global. Nota-se sinais de que produtores de carne de gado, porco e frango estejam inclinados a um comércio livre de etanol para equilibrar o crescente preço do abastecimento doméstico de milho e o custo de matéria-prima. À frente do movimento, a NCBA (National Cattlemen's Beef Association) está se mobilizando para acelerar o fim do crédito aos produ-

tores de milho e das tarifas de importação. Na medida em que a fração relativa da colheita de milho dos Estados Unidos dedicada à produção de etanol aumenta, também aumentam os apelos a favor de um mercado livre de etanol por parte daqueles que dependem do milho. Além disso, consumidores e produtores sensíveis ao preço da gasolina também estão entrando no debate. Recentemente, a Câmara do Comércio dos Estados Unidos começou a advogar que a taxa de 54 centavos de dólares por galão, imposta aos combustíveis misturados com etanol, seja reduzida na medida em que subam os preços da gasolina. Com o aumento do preço dos combustíveis, mais e mais motoristas e seus representantes permanecem à procura de alternativas mais baratas, incluindo o etanol brasileiro (LANGEVIN, 2008)

O Memorando de Entendimento Mútuo também enviou um sinal para os opositores da liberalização para que os esforços sejam redobrados no sentido de proteger os produtores americanos das baratas importações brasileiras. À frente desse esforço está o Senador republicano Charles Grassley, do Estado de Iowa, o maior estado produtor de etanol. Ele tem executado

um papel central na proteção dos produtores americanos de etanol frente as importações brasileiras, tanto como senador e, agora, como membro do Comitê de Finanças do Senado, que verifica todas as políticas de comércio internacional dos Estados Unidos. No âmbito de uma política de longa data de proteção da família do senador (de produtores de etanol a partir de milho), as importações de etanol brasileiro nos Estados Unidos estão sujeitas a duas tarifas alfandegárias: uma tarifa *ad valorem* de 2,5% e uma tarifa secundária de 54 centavos de dólar por galão. Essas tarifas não liberam punem os consumidores, investidores e produtores eficientes, enquanto recompensam os produtores estrangeiros de petróleo que se beneficiam indiretamente dessas ineficiências do etanol derivado do milho. A tarifa age como um subsídio indireto para tais empresas transnacionais como a Archer Daniels Midland Corporation (ADM), a maior produtora americana de etanol. À medida que o senador Grassley advoga a favor de uma contínua proteção dos produtores de etanol, como a ADM, essa companhia transnacional mantém-se ocupada planejando futuros investimentos na produção brasileira de biocombustíveis e parcialmente financiada por esses subsídios indiretos! Aparentemente, a amarga ironia consequente dessa política escapa da compreensão do senador Grassley na medida em que ele continua sua cega cruzada em favor do milho (LANGEVIN, 2009)

Ironicamente, os produtores americanos de etanol que há muito se beneficiam da estridente advocacia

do senador Grassley no Congresso, agora estão prontos para se aproveitarem do rápido crescimento do consumo brasileiro de combustíveis. Em 2010, o jogo foi invertido quando a demanda americana por combustível abrandou, enquanto o consumo brasileiro superou a capacidade produtiva instalada tanto de gasolina como de etanol. De acordo com a Petrobrás, as importações brasileiras de combustível atingiram 3,2 milhões de barris no final de agosto de 2011, quase igualando-se às importações de 2010 (Ellsworth e Edwing, 2011). Além disso, a EIA (Energy Information Administration) anunciou que a eliminação da tarifa sobre a importação de etanol brasileiro combinada com os elevados preços do açúcar provavelmente levarão os produtores americanos de etanol a exportarem mais do que seus pares brasileiros (RASCOE, 2011). Dado a surpreendente virada da maré, Geraldine Kutas, da brasileira ÚNICA, declarou ao Financial Times:

O livre comércio é uma pista de duas mãos e nós esperamos que os Estados Unidos eliminem a tarifa. Agora, não só os Estados Unidos são o principal produtor de etanol mas também o maior exportador. (FINANCIAL TIMES, 2011)

Dado o tamanho da interdependência de seus mercados de etanol, é preocupante que o Brasil e os Estados Unidos ainda não tenham chegado a um acordo de biocombustíveis. Certamente, seus esforços bilaterais em definir padrões de mercado, encorajar a troca científica binacional, colaboração com a viabilidade de países emergentes e o financiamento de estudos vão bem, mas a contínua disputa comercial em cima das tarifas americanas sobre as importações de etanol são um desafio que o diálogo, somente, não será capaz de resolver (LANGEVIN, 2008).

## 5 Eletricidade

A tarifa americana sobre o etanol permanece como o maior obstáculo para a cooperação energética bilateral, mas a luta do Brasil para expandir a geração de energia oferece amplas oportunidades para aprofundar essa cooperação. Os Estados Unidos encontram-se bem posicionados para realizar um forte papel de suporte na campanha brasileira para construir mais capacidade instalada de geração de energia de diversas fontes, incluindo fontes renováveis como a solar e a eólica, juntamente com esforços para a obtenção de uma crescente eficiência energética enquanto abranda as emissões de carbono e

gases estufa. Ademais, o Brasil e os Estados Unidos continuam a demonstrar um interesse mútuo no desenvolvimento de energia nuclear e na colaboração em assuntos de segurança, o que representa muitas oportunidades para aprofundar a cooperação nessa área nos próximos anos. O Brasil possui o décimo maior mercado de eletricidade do mundo e, no Ocidente, fica atrás apenas dos Estados Unidos e do Canadá. De acordo com Empresa de Pesquisa Energética do governo brasileiro, o consumo geral de energia aumentou em 208% entre 1970 e 2004, baseado em um crescimento anual de 3,4%, mas o uso de eletricidade cresceu a 6,7%, na medida em que uma parcela maior da população mudava-se do campo para a cidade (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2008, p. 350). A EPE prevê que o consumo de energia elétrica continuará crescendo a uma taxa anual de 4% entre 2005 e 2030 (2008, p. 351). De acordo com Deloitte, a indústria brasileira de geração de energia: “é assombrada pela crise do apagão de 2001, resultado do fraco investimento em capacidade de geração em conjunto com secas recordes.” (DELOITTE, 2010, p. 4)

Oitenta e cinco por cento da energia brasileira é hidroelétrica e quase 90% é gerada de recursos renováveis (UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2011). A produção hidroelétrica do país superou a do Canadá e a dos Estados Unidos e atualmente fica atrás apenas da produção chinesa. Ainda assim, o Brasil tem aproveitado apenas 33% do seu potencial hidroelétrico, com quase 60% do seu potencial restante localizado na bacia amazônica. Esse enorme potencial adormecido compõe 10% da capacidade global e fica atrás apenas da China e da Rússia. Em geral, o Brasil gerou 466,2 terawatts (TWh) em 2009, 0,7% a mais do que em 2008. As plantas energéticas do serviço público permanecem como os principais geradores de energia, produzindo 87,8% do total (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2010, p. 11).

O governo brasileiro planeja grandes investimentos na geração de energia ao longo da próxima década. Aproximadamente, dois terços do segundo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II), lançado em 2010, estão dedicados às indústrias de energia e também ao desenvolvimento da capacidade hidroelétrica da Amazônia. O Brasil conta apenas com uma fração de seu potencial hidroelétrico total, sendo que a maioria das 828 usinas do país está localizada longe de sua maior reserva hidroelé-

trica, a bacia amazônica (DELOITTE, 2010, p. 4). Atualmente, existem esforços para a construção de usinas no Rio Madeira, incluindo Jirau e Santo Antônio, com capacidade projetada para 3.000 megawatts (MW) cada, além do controverso projeto da barragem de Belo Monte, no Rio Xingu, com capacidade projetada para mais de 11.000 MW (DELOITTE, 2010, p. 4). Enquanto o governo federal e sua companhia energética, a Eletrobrás, planejam grandes investimentos para aumentar a capacidade de geração instalada e a construção de linhas de transmissão, o Brasil também precisará de substanciais investimentos privados para satisfazer a crescente demanda de seus consumidores. O Serviço Comercial dos Estados Unidos estima que o Plano de Expansão de Energia 2009-2017 do governo brasileiro necessitará de algo em torno de 71 bilhões de dólares para gerar adicionais 51.000 MW (UNITED STATES COMMERCIAL SERVICE, 2010).

Essa rápida expansão da geração, transmissão e distribuição (GTD) energética do Brasil oferece terreno fértil para a cooperação bilateral e para a aceleração de investimentos e vendas de equipamentos manufaturados dos Estados Unidos. Por exemplo, a Duke Energy, sediada nos EUA e uma das maiores empresas privadas desse país e do Brasil, concentra aproximadamente 50% de suas operações internacionais no Brasil. A Duke Energy opera 29 geradores de turbina no Estado de São Paulo e possui uma capacidade instalada total de 2.237 MW, ganhando, em 2008, algo em torno de 470 milhões em receitas (Business News Americas, 2011). A AES, sediada na Virgínia, também exerce um importante papel nos setores de geração e distribuição energética do Brasil com uma capacidade instalada de 3.296 MW em sua subsidiária AES Tietê e mais de 7 milhões de clientes em sua subsidiária de distribuição, a AES Eletropaulo (AES-Brasil, 2011). O Serviço Comercial dos Estados Unidos também estima que, em 2010, o mercado brasileiro de equipamento para GTD crescerá para 5,5 milhões de dólares, partindo de 4,9 milhões das vendas realizadas em 2009 (U.S. COMMERCIAL SERVICE, 2010). Prevê-se que apenas 460 milhões desse mercado serão importados e que os EUA faturem uma quota de 70 milhões (U.S. COMMERCIAL SERVICE, 2010). A Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE) estima que o mercado de equipamentos cresça anualmente a uma taxa de 12%.

O planejamento energético do Brasil também antecipa a duplicação da capacidade instalada de energia

eólica apenas entre 2010 e 2012. O Serviço Comercial dos Estados Unidos reportou que, em 2010, o Brasil possuía 37 plantas eólicas operacionais, 9 em construção e outras 44 previstas para realização (U.S. COMMERCIAL SERVICE, 2010). O ímpeto brasileiro para expandir sua capacidade energética eólica surge em um momento em que a liderança americana no setor diminui. Embora a General Electric (GE) tenha sido uma líder mundial em energia eólica, a competição de mercado a está gradualmente empurrando para longe das oportunidades do expansivo mercado brasileiro, apesar de seu relacionamento com a fabricante brasileira de componentes de energia eólica, TECSIS. Em 2008, a China e o Brasil eram os maiores mercados para exportações de produtores americanos (principalmente a GE) de turbinas e componentes de geradores eólicos (UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, 2009a, p. 2). Neste ano, o Secretário do Departamento de Energia dos Estados Unidos, Daniel Poneman anunciou que:

A WindStream, uma fabricante de turbinas eólicas sediada em Indiana, fechou um negócio de mais de 10 milhões de dólares com a Wind Force Energia, uma distribuidora brasileira de tecnologia limpa, sediada em Curitiba. Ao longo dos próximos três anos, a WindStream entregará 30.000 unidades de turbinas eólicas ao Brasil. Essa parceria criará empregos nos Estados Unidos, enquanto ajudará a oferecer soluções energéticas para o Brasil. (PONEMAN, 2011)

Tais exemplos demonstram as possibilidades de uma maior colaboração na geração de energia eólica, mesmo que dentro do quadro de crescente demanda brasileira por turbinas, torres e componentes, a GE e outras produtoras americanas estejam perdendo fatias do mercado brasileiro para a dinamarquesa Vestas, a Gamesa da Espanha, Siemens da Alemanha e, ultimamente, para companhias chinesas (Dongfang, Goldwind e Sinovel) entre outras (UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, 2009b).

O crescente mercado brasileiro por equipamento GTD oferece aos investidores americanos, companhias elétricas e produtores excelentes oportunidades. Porém, essas possibilidades poderiam ser melhor trabalhadas através de uma cooperação bilateral mais próxima a fim de encorajar e administrar os fluxos de capital, tecnologia e recursos humanos através das fronteiras. Em particular, e devido ao compromisso da administração Obama em avançar o campo da energia “verde”, poderia ser empre-

gado um maior esforço no estabelecimento de empreendimentos conjuntos em energia renovável, especialmente eólica e solar entre empresas e centros de pesquisa e desenvolvimento brasileiros e americanos.

Por último, o programa nuclear brasileiro tem estimulado cooperação e conflito em assuntos bilaterais nas últimas décadas. O Brasil tem duas usinas nucleares em operação, Angra I, de 630 MW, e Angra II, produzindo 1.350 MW, além de uma terceira planta em construção. O Estado Brasileiro mantém a Eletronuclear, uma subsidiária da Eletrobrás, possuindo e operando ambas as usinas. Angra I e II forneciam aproximadamente 3,3% da energia total do Brasil em 2005, caindo para aproximadamente 2% em anos recentes. De acordo com o órgão de administração e informação energética dos EUA, a Eletronuclear tem planos de erguer quatro instalações nucleares até 2030 a fim de suprir o crescimento previsto da demanda (U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2011). Em 2003, o Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil anunciou planos para enriquecer em escala comercial as reservas nacionais de urânio com o objetivo de produzir 60% do combustível necessário para Angra I e II em 2010 e 100% já em 2014, de acordo com os esforços de governo para atingir a segurança energética (CABRERA-PALMER; ROTHWELL, 2008, p. 2570). Esses planos têm sido fonte de controvérsia e conflito entre os governos, em grande parte devido à questão da proliferação nuclear e, mais recentemente, à diplomacia nuclear entre o Brasil a Turquia e o Irã, em 2010 (LANGEVIN, 2010b). Embora a robusta reserva brasileira de urânio e a incipiente tecnologia de enriquecimento façam do país um emergente fornecedor de combustíveis nucleares (CABRERA-PALMER; ROTHWELL 2008, p. 2577), seu programa poderia se beneficiar de uma maior cooperação com o Departamento de Energia dos Estados Unidos e com empresas capazes de investir e transferir tecnologia para o programa nuclear do Brasil. Essa oportunidade foi reconhecida no lançamento do Diálogo Estratégico de Energia em agosto de 2011, quando funcionários de ambos os governos expressaram interesse em:

Apoiar a cooperação nuclear entre o Brasil e os EUA em novas tecnologias e em segurança nuclear, particularmente após as lições aprendidas em Fukushima... e colaborarem no sentido de estabelecerem um padrão de cooperação nuclear que permita aos países aproveitarem os benefícios da eletricidade de baixo-carbono. (U.S. DEPARTMENT OF ENERGY, 2011)

Embora a cooperação bilateral nas áreas de energia e segurança nuclear não multiplique os laços sociais e econômicos que unem essas duas nações, a importância global desses assuntos, principalmente à medida que ambos se relacionam com a mitigação das mudanças climáticas e a não proliferação nuclear, tende a complicar ainda mais as iniciativas diplomáticas, mas poderia também servir para aprofundar a cooperação mútua e atuar como um passo importante em direção a uma parceria energética estratégica no futuro.

No geral, a produção e o consumo de petróleo, etanol e eletricidade estão acelerando o desenvolvimento de importantes relações organizacionais e de *links* econômicos que servem para aproximar o Brasil e os Estados Unidos em uma órbita comum. Cada vez mais, cidadãos brasileiros e americanos compartilham de interesses e preferências políticas no que diz respeito à questão energética, com a importante exceção das políticas de mudança climática (LANGEVIN, 2009). Além do mais, as atuais administrações da presidente Dilma e do presidente Obama estão empenhadas em avançar a cooperação energética bilateral enquanto promovem desenvolvimento econômico de baixo carbono. A questão dos combustíveis, incluindo: gasolina, etanol e biodiesel, oferece a essas duas nações uma oportunidade histórica de combinarem esforços governamentais com estratégias de desenvolvimento econômico sustentável para garantir segurança energética ao longo de todo o hemisfério ocidental por décadas e décadas. A geração e a transmissão de energia também apresentam ao Brasil e aos Estados Unidos interesses em comum suficientes para correrem atrás de alternativas renováveis e de baixo carbono frente aos combustíveis fósseis enquanto tentam maximizar a eficiência energética. A questão principal enfrentada por juristas e pensadores de ambos os países é se apenas o diálogo estratégico sobre energia é o suficiente para aproveitarem tais oportunidades históricas.

## 6 Conclusão: cooperação bilateral e o diálogo estratégico sobre a política energética

O diálogo estratégico entre o Brasil e os Estados Unidos segue um padrão de envolvimento diplomático bilateral na última década. Ao invés de negociarem Tratados que estruturam e regulem a cooperação bilateral e sirvam para terminar conflitos recorrentes, os dois governos na-

cionais estabeleceram dúzias de mecanismos consultivos, tais como o Diálogo Estratégico Sobre a Política Energética, para trocar informações e identificar oportunidades de cooperação. O acordo de biocombustíveis de 2007 é emblemático por não ter resolvido a angustiante questão das tarifas americanas sobre o etanol, mas por ter estabelecido um processo ordenado de consultas mútuas, colaboração científica e trocas entre as indústrias de ambos os países. O Diálogo Estratégico Sobre a Política Energética anunciado durante a visita do presidente Barack Obama ao Brasil, em março de 2011 e seu lançamento formal alguns meses depois, representa uma importante adição à longa lista de mecanismos consultivos bilaterais. Em verdade, o foco do diálogo inclui esforços conjuntos para melhorar a segurança na prospecção em águas profundas frente à explosão da plataforma *Deepwater Horizon*, no Golfo do México, assim como o desenvolvimento de energia nuclear após o desastre na usina japonesa de Fukushima devido ao tsunami de 11 de março de 2011. Tais preocupações refletem uma agenda bilateral cada vez mais moldada pelos movimentos de capital, tecnologia e recursos humanos através das fronteiras e dentro dos setores de hidrocarbonetos e geração de energia. No entanto, o diálogo não é tão estratégico assim se for levado em consideração as oportunidades apresentadas e pode mostrar-se insuficiente para aprofundar a cooperação energética e a integração industrial binacional.

Em primeiro lugar, o Diálogo Estratégico Sobre Energia não incluiu os assuntos mais importantes da agenda presidencial. Tais questões incluem as negociações finais e a ratificação do tratado fiscal bilateral para apaziguar a incerteza dos investidores e facilitar um maior fluxo de recursos humanos entre as firmas. De igual modo, a agenda de diálogo não inclui nem destaca um processo para liberalizar o comércio de combustíveis, incluindo o etanol, apesar da evidente e crescente interdependência de ambos os mercados nacionais. A recente conversão do Brasil de exportador para importador de etanol americano apresenta o momento e o motivo necessários para perseguir um Acordo que consiga alcançar a segurança energética para ambas as nações e que crie uma maior economia de escala para produtores de combustível. Se fosse para tornar o diálogo estratégico de fato, então as discussões presidenciais deveriam estar a caminho de liberalizar os mercados e de alcançar um acordo fiscal.

Em segundo lugar, o diálogo estratégico não inclui uma participação ativa e organizada dos juristas, produ-

tores da indústria de energia, investidores, consumidores e outras partes interessadas capazes de identificar os pontos binacionais de consenso e interesses mútuos que serviriam como fundação para uma parceria energética estratégica. Em particular, a ausência de juristas nesse mecanismo consultivo não é boa quando se trata de resolver os mais importantes conflitos econômicos e políticos que impedem a cooperação ente cidadãos, empresas e os governos do Brasil e dos Estados Unidos.

Por último, o diálogo carece de um objetivo, de uma cronologia e de pontos de referência para avaliar o progresso de iniciativas bilaterais, ou mais importante, carece de uma cúpula presidencial ou de uma direção. A ausência de tais elementos revela a atmosfera informal e a dinâmica improvisada desse esforço diplomático bilateral. Ademais, a ausência de medidas de prestação de contas, incluindo a definição de uma data para o estabelecimento de uma presidência, ou até um gabinete, expõe o diálogo como um mecanismo insuficiente para pavimentar o caminho rumo a uma cooperação energética ou até mesmo uma parceria.

Certamente, as assimetrias binacionais juntamente com o orgulho e as pré-disposições de diplomatas e legisladores de ambos os países impede a formação de uma cooperação estratégica de energia. Não obstante, a diplomacia presidencial dos governos Dilma e Obama é tão promissora quanto a visita de Obama ao Brasil, em 2011, foi desapontadora. Os anúncios presidenciais a respeito do Diálogo Estratégico Sobre a Política Energética no meio de outros Memorandos de Entendimento mútuos e outras iniciativas foram eclipsados pela má vontade da administração Obama em aproveitar o momento e endossar a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esse vácuo recorrente entre diplomacia construtiva e parceria estratégica demonstra a distância política entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos. Mesmo com o diálogo estratégico, o Brasil e os Estados Unidos precisarão de mais diplomacia e maior diálogo entre as diversas partes interessadas antes de construir pontes que cubram esses abismos políticos. Entrementes, cidadãos e empresas de ambos os países continuarão a explorar oportunidades, a buscar cooperação de mercado e a se engajarem em operações conjuntas para aprofundarem o desenvolvimento dos recursos energéticos de ambos os países em um tempo onde a energia é a linha de frente e o centro da agenda bilateral.

## Referências

AES-Brazil. *AES Website*. Disponível em: <<http://www.aes.com/aes/index?page=country&cat=BR>>. Acesso em: 21 ago. 2011.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. *Balanço Energético Nacional*. 2010. Disponível em: <[https://ben.epe.gov.br/downloads/relatorio\\_final\\_ben\\_2010.pdf](https://ben.epe.gov.br/downloads/relatorio_final_ben_2010.pdf)>. Acesso em: 15 ago 2011.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. *Plano Nacional de Energia-2030*. 2008. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/pne\\_2030/PlanoNacionalDeEnergia2030.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/pne_2030/PlanoNacionalDeEnergia2030.pdf)>. Acesso em: 15 nov 2011.

BRASIL. Republica federativa do Brasil. *Memorando de entendimento entre o governo da república federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América para avançar a cooperação em biocombustíveis*. 2007. at: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_eua\\_332\\_5915.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_eua_332_5915.htm)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.

BRASIL. Republica federativa do Brasil. *Memorando de entendimento entre o ministério de minas e energia da república federativa do Brasil e o departamento de energia dos estados unidos da América para o estabelecimento de mecanismo de consultas sobre cooperação na área de energia*. 2003. Disponível: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_eua\\_328\\_5114.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_eua_328_5114.htm)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.

BRASIL. Republica federativa do Brasil. *Acordo de cooperação entre o governo da república federativa do Brasil e o governo dos estados unidos da américa sobre os usos pacíficos da energia nuclear*. 1997. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_eua\\_308\\_4482.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_eua_308_4482.htm)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.

BUSINESS NEWS AMERICAS. *Duke Energy Internacional-Geração Paranapanema*, S.A. Disponível: <[http://www.bnamericas.com/company-profile/en/Duke\\_Energy\\_International\\_Geracao\\_Paranapanema\\_S,A,-Duke\\_Energy\\_Brasil](http://www.bnamericas.com/company-profile/en/Duke_Energy_International_Geracao_Paranapanema_S,A,-Duke_Energy_Brasil)>. Acesso em: 20 ago. 2011.

CABRERA-PALMER, Belkis; ROTHWELL, Geoffrey. Why is Brazil enriching uranium? *Energy Policy*, v. 36, p. 2570-2577, 2008.

CLANTON, Brett. *National Oilwell Varco contract shows ties to Brazil*. Houston Chronicle. 2011. Disponível em: <<http://www.chron.com/business/energy/article/National-Oilwell-Varco-contract-shows-ties-to-2132549.php>>. Acesso: 22 aug. 2011.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Global Brazil and U.S.-Brazil Relations. Independent Task. Force Report, n. 66, p. 31, 2011.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy Toward Brazil. 12 febr. 2001.

DELOITTE. Brazil in Context Brazil's Energy Matrix and Prospects for Energy Integration with South America. Disponível em: <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Brazil/Local%20Assets/Documents/Ind%C3%BAstrias/Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s/Brazil's%20Energy%20Matrix.pdf>. Acesso em: mar 2013.

DOWNES, Richard. "Autos over Rails: How US Business Supplanted the British in Brazil, 1910-28". *Journal of Latin American Studies*, v. 24, n. 3, p. 551-583. Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1992. doi:10.1017/S0022216X00024275.

EMERSON PROCESS MANAGEMENT. *Emerson Selected as Main Automation Contractor on Petrobras' Comperj Project*. November, 2010. Disponível em: <<http://www.emerson.com/en-US/newsroom/news-releases/emerson-business-news/Pages/Emerson-Selected-Petrobras-Comperj-Project.aspx>>. Acesso em: 7 ago. 2011.

ESTRELLA, Guilherme. Interview. *Journal of Petroleum Technology*, 29 de agosto de 2010.

FINANCIAL TIMES. *Brazilian imports of US ethanol soar*. May 5, 2011. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f1486874-775d-11e0-824c-00144feabdc0.html#axzz1Wcv1hbAn>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

FINANCIAL TIMES. *Offshore Challenge looms for Petrobras*. September 15, 2010. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e9c371a6-c0ed-11df-99c4-00144feab49a.html#axzz1USuBqpV8>>. Acesso em 7 ago. 2011

GALL, Norman. "Atoms for Brazil, Dangers for All". *Foreign Policy*, Washington: Washington Post; Newsweek Interactive, LLC, p. 155-201, 1976.

HORNBECK, Jeff. *Brazilian Trade Policy and the United States*. Congressional Research Service February 3, 2006. Disponível em: <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/2731.pdf>. Acesso em: 13 nov 2011.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Statistics and Balances*. Disponível em: <<http://www.iea.org/stats/index.asp>>. Accessed on: 15 July 2011.

LAMERS, Patrick et al. International bioenergy trade: A review of past developments in the liquid biofuel market. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 15, p. 2655-2676, 2011.

LANGEVIN, Mark S. Dateline Tehran: Brazil's Big Time Diplomacy (Part II). *The Globalist*, Washington D.C., Estados Unidos, 20 de maio de 2010a. Disponível em: <<http://www.theglobalist.com/storyid.aspx?StoryId=8476>> Accessed on: 20 Aug. 2011.

LANGEVIN, Mark S. Brazil's Big Oil Play: How This Nation is Charting National Energy Security. *Journal of Energy Security*, Potomac, MD, 29 sept. 2010b.

LANGEVIN, Mark S. Thinking Copenhagen: the cognitive dimension of climate change policymaking in Brazil and the United States. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 9-37, 2009.

LANGEVIN, Mark S. Renewable Cooperation? Reflections on United States-Brazil Cooperation on Biofuels. American Diplomacy, The University of North Carolina and Chapel Hill, Carolina do Norte, Estados Unidos, 25 nov. 2008.

LUGAR, Richard G.; INSULZA, Jose Miguel. U.S., Brazil should lead biofuel plan. Miami: Herald, 2007.

MERCO PRESS. *US must be more pro-active if it wants access to Brazilian oil*. 2011. Disponível em: <<http://en.mercopress.com/2011/03/24/us-must-be-more-pro-active-if-it-wants-access-to-brazilian-oil-says-petrobras>>. Accessed on: 7 Aug. 2011

MOREIRA, Jose R.; GOLDEMBERG, Jose. The Alcohol Program. *Energy Policy*, v. 27, p. 229-245, 1999.

OXFORD ANALYTICA. *The Impact of Pre-Salt: A Long Term Perspective*. 2010. Disponível em: <[www.oxan.com/.../OxfordAnalyticaPetrobrasPreSalt...](http://www.oxan.com/.../OxfordAnalyticaPetrobrasPreSalt...)>. Acesso em: 20 out 2011.

PAMPLONA, Nicola. Petrobras e Chevron Investem \$5.2 bi. *Estado de São Paulo*, São Paulo, v.? , n. ?, 28 jan. 2010. Disponível: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,petrobras-e-chevron-investem-us-52-bi,502708,0.htm>>. Acesso em: 5 ago 2011.

PONEMAN, Daniel. *Keynote Remarks to the FIESP Energy Conference*. August 15, 2011. Disponível em: <<http://www.doe.gov/articles/deputy-secretary-ponemans-remarks-fiesp-energy-conference-prepared-delivery>> Acesso em: 28 ago 2011.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Our Biofuels Partnership. *Washington Post*. March 30, 2007.

SKALMUSKY, Amy. Oil Investment in Brazil Continues. *The Rio Times*, 9 nov. 2010. Disponível em: <<http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-business/oil-investment-in-brazil-continues/>> Accessed on: 6 Aug. 2011

UNITED STATES COMMERCIAL SERVICE. *Brazil: Leading Sectors for U.S. Export and Investment*. 2010.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *Petroleum and other Liquids*. Data: Fuel Ethanol Imports by Country of Origin. 2011. Disponível em: <[http://www.eia.gov/dnav/pet/pet\\_move\\_impcus\\_a2\\_nus\\_epooxe\\_im0\\_mbb1\\_a.htm](http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_epooxe_im0_mbb1_a.htm)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *Growth in Wind Turbine Manufacturing and Trade*. March 2009a.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *Wind Turbines: Industry and Trade Summary*. Publication ITS-02. June 2009b.

UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF ENERGY. U.S. and Brazil Launch Strategic Energy Dialogue. Disponível em: <<http://www.doe.gov/articles/us-and-brazil-launch-strategic-energy-dialogue>> Accessed on: 28 Aug. 2011

UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF ENERGY. *U.S.-Brazil Bi-national Energy Working Group Joint Action Plan*. 2010. Disponível em: <[http://www1.eere.energy.gov/international/pdfs/brazil\\_actionplan\\_7202010.pdf](http://www1.eere.energy.gov/international/pdfs/brazil_actionplan_7202010.pdf)>. Accessed on: 20 Aug. 2011

UNITED STATES OF AMERICA EXPORT-IMPORT BANK. Facts About Ex-Im Bank Loans To Support Petrobras's Purchases of Goods and Services Made by American Workers. Disponível: <<http://www.exim.gov/brazil/petrobasfacts.cfm>> Accessed on: 10 Aug. 2011.

UNITED STATES OF AMERICA STATE DEPARTMENT. *Partnership for the Development of Aviation Biofuels*. 2011. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Partnership\\_Development\\_Aviation\\_Biofuels.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Partnership_Development_Aviation_Biofuels.pdf)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.

UNITED STATES OF AMERICA STATE DEPARTMENT. *Memorandum of Understanding Between the U.S. and Brazil to Advance Cooperation on Biofuels*. March 9, 2007. Accessed on August 10, 2011 at: Disponível em: <<http://www.state.gov/p/wha/rls/158654.htm>>. Accessed on: 10 Aug. 2011

WILLIAMS, Robert. *11 Oil Drilling Companies to Invest In Seeking Alpha*. 22 July, 2009. Disponível em: <<http://seekingalpha.com/article/150324-11-u-s-oil-drilling-companies-to-invest-in>>Accessed on: 5 Aug. 2011.

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**