



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Renata Albuquerque Ribeiro

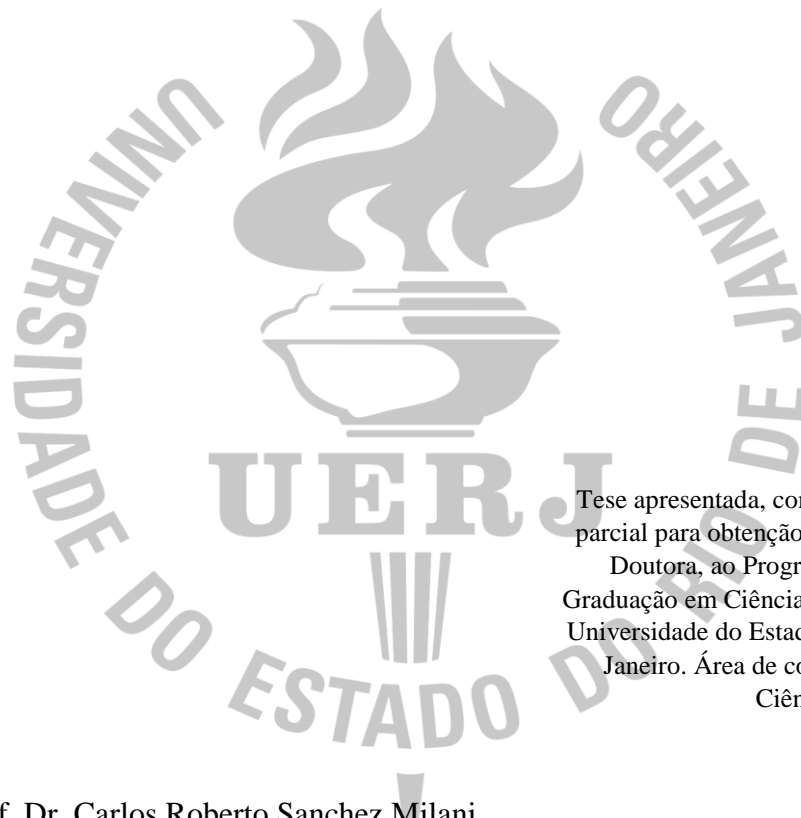
**Cooperação Sul-Sul em biocombustíveis: interesses e contradições da
Política Externa Brasileira em Moçambique (2003-2015)**

Rio de Janeiro

2018

Renata Albuquerque Ribeiro

**Cooperação Sul-Sul em biocombustíveis: interesses e contradições da Política
Externa Brasileira em Moçambique (2003-2015)**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

R484 Ribeiro, Renata Albuquerque.
Cooperação Sul-Sul em biocombustíveis: interesses e contradições da política externa brasileira em Moçambique (2003-2015) / Renata Albuquerque Ribeiro. – 2018.
275 f.

Orientador: Carlos Roberto Sanchez Milani.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Brasil – Política externa - Teses. 2. Moçambique – Política externa – Teses. 3. Biocombustíveis – Teses. 4. Ciência Política – Teses. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Renata Albuquerque Ribeiro

**Cooperação Sul-Sul em biocombustíveis: interesses e contradições da Política
Externa Brasileira em Moçambique (2003-2015)**

Tese apresentada, como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora, ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade
do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração:
Ciência Política.

Aprovada em 07 de Dezembro de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof^a. Dra. Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Breno Marques Bringel
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr Igor Fuser
Universidade Federal do ABC

Prof^a. Dra. Melissa Elisabeth Pomeroy
Articulação Sul

Rio de Janeiro

2018

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à Carlos Milani por ter me orientado todos esses anos da minha trajetória aqui no IESP. Milani, com rigor de sempre, me ensinou como fazer a pesquisa desde os passos mais básicos. Ao longo desses seis anos de amizade pude me surpreender inúmeras vezes com o seu compromisso para o trabalho científico. Seu papel foi muito além de um orientador e seu envolvimento com o meu trabalho me fez sentir sortuda por tê-lo escolhido (e termos nos escolhido). Serei eternamente grata por todos elogios, broncas, dicas e oportunidades que Milani me ofereceu nesse período. Agradeço por sua generosidade e, claro, sua compreensão diante dos contratempos que lhe causei e sei que foram alguns.

Agradeço à minha família, em especial minha mãe Edineia, por ter me ajudado quando precisei em, basicamente, todos os momentos da minha vida. Eu nunca vou conseguir retribuir isso. Minha irmã Jéssica, meu irmão Rafael por sempre terem me apoiado e a Manu, por ser uma sobrinha que me enche de orgulho em tudo que ela faz. Também ao meu pai Renato, por ter me ensinado a importância da leitura. Minhas tias e, especialmente, minhas primas Rachel e Mariana.

Ao Jefferson por ter sido meu companheiro de “quedas e ascensões” ao longo desses quatro anos.

Minhas amigas Renata, Laila, Alissa e Izabela. Aos meus parceiros, Diogo Victor e Álvaro. É como eu sempre digo, 30 anos de amizade não são 30 dias...

Meus amigos do IFCS: Caro, Aline, Maíra, Juliana, Olívia, Kryssia e todas as meninas. Willian e Tiago, por compartilharem comigo a paixão pelo Flamengo. À Mari, Renan, Lucas, Mariana Mé e Michel. Eu deixo a vocês um agradecimento muito especial por terem aberto suas casas ao longo de todos esses anos. Vocês sabem a importância disso.

Aos meus amigos Eloah, Luan e Thauan por tudo.

Nesses seis anos de rua da matriz fiz grandes amigos. Agradeço ao IESP por oferecer a infraestrutura, aos funcionários e aos professores pelas aulas e aprendizados. Aos meus colegas do Labmundo, por todas as discussões e debates que tanto enriqueceram. À Rubens e Nadhine, agradeço pela elaboração dos mapas dessa tese. Igor Acácio me ensinou muitas coisas e sempre foi um exemplo de profissional pra mim. Gostaria de dedicar um obrigado especial à Tássia e Magno.

Não tenho como descrever o que é a potência chamada “Coletivo Feminista do IESP-Virgínia Leone Bicudo”. Esse grupo foi e é uma das experiências mais enriquecedoras que já tive na vida. À “velha guarda”, Talita, Marcinha, Livia, Duda, Simone, Mariane, Flavinha, Amanda, Nara, Lília, Lidiane, Anna Carol, Ábia, Leonildes, Fernanda, Gabi, Lorena, Carol, Carol Rocha, Tássia, Natasha, Tamires, Mariana, Marília, Laís, Giovana e tantas outras mulheres maravilhosas. Obrigada.

Agradeço também aos meus amigos que tiveram a dura missão de ler e comentar esta tese: Aline, Eloah, Tássia e Magno. Seus comentários foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao grupo especial que conheci em Sussex: Tul, Grace, Refiloe, Mazvita e Beatriz.

Algumas pessoas me ajudaram a organizar a viagem para África do Sul: Pablo Braga, Fabrício e Junot. Outras me ensinaram a lidar com o frio, obrigada. Na terra de Mandela, conheci pessoas que tornaram este trabalho possível. Anderson, Milena, Fernanda, Francis, Ana Carol, Horácio, Daniel, Diego Bu, Karin, Fernanda e Marcelo, toda a famosa “brazilian crew” e o querido Louis. À Potentia, Mariska e Nadia. Ao Andre por consertar o meu computador em meio ao caos e todos os moradores e agregados da Anderson street: Antoni, Ivandro, Gertx, Emma e Jannike. Um agradecimento especial à Laura Burocco por ter sido minha orientadora da vida em Johannesburgo e aos meus amigos Isaac e Antonio. Turma boa. Ao Tawanda, agradeço por todo incentivo nos tempos difíceis da pesquisa. Aos queridos Igor Acácio e Fernanda Novaes, obrigada pelo download dos artigos.

Em Moçambique, Vanessa Perin garantiu seu lugar no céu respondendo todas as minhas perguntas. Vivi e Malu fecharam o combo que me fez conhecer a pérola do Índico de um jeito muito especial. Muito obrigada. Francisco Conceição e Luis Tshvunga também me ajudaram bastante.

Um agradecimento especial para Sara por ter me recebido em sua casa e Matanyane por ter esse coração tão grande. Aos moçambicanos que se tornaram meus amigos e me abraçaram, especialmente: Malua, Amaral, Mauro e Tavares.

Agradeço aos professores Dr Neissan Besharati e Dr Philani Mthembu por me receberem no Institute for Global Dialogue, juntamente com Susana Caputi e Arina Muresan. Muito obrigada.

Na cidade do Cabo, eu encontrei a felicidade ao lado de Lucille, Bokang, Annalena, Oliver, Godness, Siboe, Lolly e Kuhle.

As almas iluminadas Daniel Stein e Stephen Allen, apenas gostaria de dizer que: Shantay, you both stay.

Aqueles que atravessaram o atlântico e me conectaram de novo com o Rio: Frederico e Fernanda. Vocês são pessoas muito especiais.

Agradeço à todos que me receberam na volta de maneira tão calorosa e que me deram apoio moral neste processo de escrita. Preciso pedir desculpas à muitos de vocês pela minha ausência ao longo deste duro ano de 2018.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de doutorado e de doutorado sanduíche, e à todas as pessoas e instituições que concordaram em fornecer as informações que permitiram a produção desta tese.

RESUMO

RIBEIRO, Renata Albuquerque. *Cooperação Sul-Sul em biocombustíveis: interesses e contradições da Política Externa Brasileira em Moçambique (2003-2015)*. 2018. 275f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

No início do século XXI, o tema das energias renováveis ganhou proeminência na agenda internacional, bem como na política externa brasileira (PEB). Ao mesmo tempo, a chamada política externa "*ativa e ativa*" de Lula da Silva apresentou um aumento considerável nos projetos cooperação internacional para o desenvolvimento, seguindo um movimento mais amplo de expansão de um "Sul Doador". Esta tese de doutorado analisa a PEB durante os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015) no que diz respeito à cooperação internacional para o desenvolvimento em biocombustíveis com países africanos. Assim, esta pesquisa tenta responder à questão principal "*O que explica o sucesso e fracasso do protagonismo brasileiro na promoção dos biocombustíveis nos anos 2000?*" Como objetivos deste trabalho, constam: refletir criticamente sobre a posição brasileira para promoção dos biocombustíveis, e descrever e analisar as principais características, atores, resultados e desdobramentos dos projetos de Cooperação Sul-Sul, utilizando Moçambique como estudo de caso. A principal hipótese é que a PEB para biocombustíveis é resultado de um momento específico que conjugou um cenário internacional propenso aos biocombustíveis e atuação assertiva do Brasil, juntamente com o forte envolvimento do agronegócio (setor auto interessado nos projetos) na formulação e elaboração da política externa, ou seja, no processo decisório da PEB. Quanto aos aspectos metodológicos foram utilizados recursos provenientes da metodologia qualitativa: revisão bibliográfica, análise de fontes documentais, pesquisa de campo em Moçambique e entrevistas semi estruturadas. A conclusão retoma o debate sobre a repetição de erros provenientes da cooperação tradicional (norte-sul), sobre as desigualdades nas relações de poder neste início do século XXI e sobre a necessidade de participação de atores sociais na formulação dessas políticas.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Cooperação Sul Sul. Biocombustíveis. Relação Brasil-Moçambique.

ABSTRACT

RIBEIRO, Renata Albuquerque. *South-South Cooperation in Biofuels: Interests and contradictions of Brazilian Foreign Policy in Mozambique (2003-2015)*. 2018. 275f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

At the beginning of the 21st century, the renewable energies' theme became more relevant in the international agenda, as well as in Brazilian Foreign Policy (PEB). At the same time, Lula da Silva's "active and proud" foreign policy presented a considerable increase in international development cooperation projects, following a broader movement of expansion of a "South Donor". This doctoral thesis analyzes the Brazilian Foreign Policy during the Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2015) governments regarding international cooperation for the development in biofuels with African countries. Thus, this research tries to answer the main question "What explains the success and failure of the Brazilian protagonism in the promotion of biofuels in the years 2000?" The objectives of this work include: to describe and reflect critically about the Brazilian position to promote biofuels, and the main hypothesis is that the Brazilian Foreign Policy for biofuels is the result of a specific moment that combined a fortunate international scenario to biofuels and Brazilian assertive performance, at the same time, with the strong involvement of the agribusiness (self-interested sector in the projects) in the formulation and elaboration of the foreign policy, that is, in the decision-making process of the Brazilian Foreign Policy. As methodological aspects, the qualitative methodology was used: literature review, analysis of official documents, field research in Mozambique and semi-structured interviews. The conclusion resumes the debate about the repetition of errors originating in traditional cooperation (north-south), on the inequalities in power relations at the beginning of the 21st century and on the need for social actors to participate in the formulation of these policies.

Key words: Brazilian foreign policy. South-South Cooperation. Biofuels. Brazil-Mozambique Relation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Principais Produtores e Detentores de Reservas de Petróleo	62
Figura 2 –	Distribuição de Reservas de Petróleo por Região em 1994, 2004 e 2014	63
Figura 3 –	Diplomacia Brasileira em Biocombustíveis	105
Figura 4 –	Resultados da diplomacia brasileira com países africanos	119
Figura 5 –	Etapas de Cooperação Técnica	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Produção de biocombustíveis no continente africano em 2016 (mil barris/dia)	37
Tabela 2 –	Balança Comercial do Agronegócio (2003-2018)	131
Tabela 3 –	Investimento por empresa	194

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Consumo de Energia Primária na África em 2016	30
Gráfico 2 –	Consumo Mundial de Eletricidade por Setor.....	57
Gráfico 3 –	Porcentagem de Renovável na Matriz Energética Brasileira	75
Gráfico 4 –	Desmatamento na Amazônia por ano	79
Gráfico 5 –	Execução Financeira da ABC 2003-2014	94
Gráfico 6 –	Cooperação com países africanos por área de 2000-2014	96
Gráfico 7 –	Atos internacionais de cooperação em biocombustíveis por ano	99
Gráfico 8 –	Denominações presentes nos Acordos de Cooperação em biocombustíveis com a África (2003-2015)	102
Gráfico 9 –	Acordos Assinados x Implementados	117
Gráfico 10 –	Resultados dos Atos por Categoria	118
Gráfico 11 –	Presença estrangeira no setor de etanol no Brasil	128
Gráfico 12 –	Origem das Empresas de Biocombustíveis em Moçambique (2008-2014)	195
Gráfico 13 –	Países Envolvidos em Joint Ventures	196
Gráfico 14 –	Publicações sobre Biocombustíveis em Moçambique	199
Gráfico 15 –	Distribuição de Hectares por país de Origem das Empresas de Biocombustíveis em Moçambique	203
Gráfico 16 –	Pedidos de Aprovação para Projetos em biocombustíveis por ano	205
Gráfico 17 –	Culturas para produção de biocombustíveis	217

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Iniciativas Continentais de Promoção dos Biocombustíveis	32
Quadro 2 –	Medidas Formais para Produção de Biocombustíveis nos Estados Africanos	45
Quadro 3 –	Maiores Empresas do Ramo do Petróleo	62
Quadro 4 –	Políticas públicas para Biocombustíveis por ano	82
Quadro 5 –	Tipos de Atos Internacionais e Definição	99
Quadro 6 –	Categorias de Cooperação	104
Quadro 7 –	Tipos de Execução de Cooperação Técnica	106
Quadro 8 –	Tipos de Financiamento para o exterior	124
Quadro 9 –	Principais Entidades do Agronegócio com capacidade de influenciar a PEB	138
Quadro 10 –	Episódios de Atuação do Agronegócio como Grupo de Interesse na Política externa Comercial	140
Quadro 11 –	Tentativas de atuação do agronegócio como Grupo de Interesse na PEB	141
Quadro 12 –	Quantidade de Deputados na FPA por Legislatura	151
Quadro 13 –	Mudanças institucionais no Mapa	155
Quadro 14 –	Mecanismos de Atuação do Agronegócio na PEB	170
Quadro 15 –	Atos Internacionais para Promoção de Biocombustíveis Envolvendo Brasil e Moçambique (2003-2015)	184
Quadro 16 –	Iniciativas de Promoção de Biocombustíveis na União Europeia nos anos 2000	187
Quadro 17 –	Órgãos Estatais Relacionados aos Biocombustíveis	190
Quadro 18 –	Produção de Estudos de Viabilidade para Produção de Biocombustíveis em Moçambique	198
Quadro 19 –	Histórico de Conflitos Envolvendo Biocombustíveis	208
Quadro 20 –	Problemas relacionados à usurpação de terras	210
Quadro 21 –	Marcos para incentivo aos biocombustíveis em Moçambique ..	219
Quadro 22 –	Desdobramentos da PEB para Biocombustíveis em Moçambique	225

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
	Justificativa e aspectos metodológicos	40
1	GEOPOLÍTICA DA ENERGIA: PERSPECTIVAS BRASILEIRAS ...	53
	Introdução ao capítulo	53
1.1	Energia: recurso de poder na política internacional	56
1.2	Questionamentos sobre o paradigma energético mundial	67
1.3	O Brasil no jogo de xadrez energético internacional	74
	Considerações finais do capítulo	84
2	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA BIOCOMBUSTÍVEIS (2003-2015)	86
	Introdução ao capítulo	86
2.1	O Brasil na promoção de biocombustíveis: iniciativas no nível global ...	88
2.2	Política externa para África e o uso estratégico da cooperação	91
2.2.1	<u>O Brasil na Cooperação internacional para o desenvolvimento: alguns apontamentos</u>	91
2.2.2	<u>Atos Internacionais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em biocombustíveis</u>	97
2.2.3	<u>Características da cooperação brasileira em biocombustíveis</u>	103
2.2.4	<u>Breve Descrição dos Atores</u>	108
2.2.5	<u>Os Resultados da Cooperação Técnica em Biocombustíveis</u>	115
2.3	<u>Projetos de cooperação, investimentos e financiamento: a chamada “cooperação econômica”</u>	120
	Considerações finais do capítulo	129
3	ARTICULAÇÕES DO AGRONEGÓCIO NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CASO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS	130
	Introdução	130
3.1	A participação do agronegócio na política externa brasileira: a atuação como grupo de interesse	133
3.2	A participação do agronegócio na política externa brasileira: vias institucionais	149
3.2.1	<u>A Atuação via Congresso Nacional</u>	149

3.2.2	<u>Mecanismos de Participação pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)</u>	154
3.2.3	<u>Os Adidos Agrícolas</u>	156
3.2.4	<u>Outros Mecanismos de Participação</u>	157
3.3	O agronegócio no processo decisório da política externa para biocombustíveis	159
3.3.1	<u>O Processo Decisório da Cooperação Brasileira em Biocombustíveis</u>	159
3.3.2	<u>O Agronegócio no Processo Decisório da Política Externa Brasileira para Biocombustíveis</u>	166
	Considerações finais do capítulo	169
4	DESDOBRAMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA BIOCOMBUSTÍVEIS EM MOÇAMBIQUE	173
	Introdução	172
4.1	Breve panorama das relações Brasil-Moçambique	174
4.2	A cooperação brasileira em biocombustíveis: o caso Moçambicano	183
4.3	Principais atores e vias de atuação	188
4.4	<u>Desdobramentos e impactos da cooperação brasileira</u>	197
4.4.1	<u>Nível do Capital Científico: descobrindo os biocombustíveis</u>	197
4.4.2	<u>Nível Econômico: a chegada das empresas estrangeiras</u>	201
4.4.3	<u>Nível Socioambiental: os custos do “desenvolvimento”</u>	206
4.4.4	<u>Nível Institucional: regulação e instituições</u>	218
4.4.5	<u>Nível Energético: da autossuficiência às questões práticas</u>	222
	Considerações finais do capítulo	224
	CONCLUSÃO	227
	REFERÊNCIAS	235
	WEBSITES	256
	DOCUMENTOS	257
	NOTÍCIAS	258
	TESES E DISSERTAÇÕES	272
	APÊNDICE A: Lista de Entrevistados em ordem alfabética	274
	APÊNDICE B: Roteiro básico de perguntas	275

INTRODUÇÃO

A primeira década do século XXI foi palco de transformações econômicas e políticas nas principais potências econômicas do cenário internacional. Porém, algumas dessas transformações tiveram origem em processos mais longos, anteriores à virada do século e ocorridos, pelo menos, desde a década de 1970. Como exemplo, temos o fim da Guerra Fria e do mundo bipolar, os processos de redemocratização nos países da América Latina, a globalização como fenômeno tecnológico, político e econômico, e a liberalização econômica vivenciada em alguns países do hemisfério sul. Como consequência desses relevantes processos de longo prazo e seus diferentes impactos, as barreiras que dividiam o âmbito doméstico e externo tornaram-se mais porosas. Pode-se afirmar que o processo decisório de política externa dos países foi fortemente afetado por essas transformações, em alguns casos de maneira mais visível.

Nesse sentido, houve uma expansão nos estudos sobre diferentes atores na formulação de política externa. O entendimento da política externa como política pública parecia estranho num primeiro momento porque as decisões de política externa eram entendidas como distanciadas de qualquer influência doméstica (Sanchez, 2006). Posteriormente, essa concepção demonstrou as limitações da subárea das relações internacionais que buscava justamente interpretar este fenômeno. A Análise de Política Externa (APE), campo surgido na transição entre os anos 1950 e os anos 1960, tentava se contrapor à teoria realista que via o Estado como ator unitário e desconsiderava os fatores domésticos na análise dos fenômenos internacionais e do comportamento internacional dos Estados. Nos anos 1980, Putnam e a metáfora do “Jogo de Dois Níveis”, utilizada justamente para explicar o entrelaçamento entre o doméstico e o externo, contribuiu para este debate, ao afirmar que “*a política doméstica e as relações internacionais com frequência são inextricavelmente vinculadas*” (PUTNAM, 1988, p. 147). Sanchez (2006, p.125) defende que: “*(i) as políticas interna, externa e internacional compõem um continuum de processo decisório e (ii) a política externa não se diferencia das demais políticas públicas*”. Assim, novos pressupostos de análise passaram a ser considerados, tentando, dessa vez, observar a influência de outros atores no processo decisório, além do Estado. Por exemplo, desenvolveram-se abordagens que apresentavam um viés institucional com foco em atores, agendas, interesses (Martin,

2000; Keohane e Milner, 1996). Da mesma forma, foram incorporadas visões sobre a importância de diferentes grupos no processo decisório da política externa, seja na atuação de grupos de interesse, na mobilização de partidos políticos, no Legislativo, atores transnacionais, opinião pública e mídia, ONGs e empresariado.

Hill (2003), que foca seus estudos na área da APE, já apontava para essa mudança, defendendo que a política externa (PE) deve ser considerada e estudada como um “espaço político”, com disputas de poder e mobilização de ferramentas a fim de atender aos interesses dos atores envolvidos. É o crescimento da chamada “politização” da política externa. Em outras palavras, a formulação de política conta com interações entre diferentes atores, estatais e não estatais, buscando a satisfação de suas demandas. O Brasil foi igualmente afetado por esses movimentos tanto no âmbito político quanto econômico. No plano da política externa, de acordo com Lima (2000) a democratização e a abertura econômica produziram impactos em termos de conflitos distributivos no plano doméstico, dando início a disputas internas entre esses novos atores que buscavam defender seus interesses nas arenas decisórias. Isso significa que o processo decisório de política externa poderia beneficiar determinados grupos em detrimento de outros de modo mais incisivo do que antes. Defender esse argumento não significa automaticamente afirmar que, durante a Ditadura Militar (1964-1985), por exemplo, os processos de tomada de decisão eram fechados e monopolizados pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), mas sim que após essas dinâmicas o processo decisório se tornou mais complexo e plural contando, inclusive, com o crescimento de novos ministérios ou agências que começaram a desenvolver suas próprias agendas de política externa.

Até então, a bibliografia sobre análise da política externa brasileira focava na centralidade do Itamaraty no processo decisório, fenômeno que ficou conhecido como “insulamento burocrático” (Cheibub, 1985; Figueira, 2010). O “Insulamento” remetia à ideia de diferenciação da Política Externa se comparada as demais políticas públicas, conferindo-a um aspecto de “política de Estado” e, assim, teoricamente protegida de interferências externas e disputas políticas. O insulamento burocrático era mais plausível durante a Ditadura Militar e mais difícil de ser mantido sob regime democrático e diante da emergência de arenas decisórias mais plurais.

No plano da política externa comercial, por exemplo, Barros (1986, p.36) destaca o surgimento de novos atores que “passaram a competir com o Itamaraty”. Já

Cason e Power (2009) justificavam tais mudanças devido ao aumento no número de atores e da diplomacia presidencial¹ (Danese, 1999). Assim, a bibliografia aponta não só para a ampliação dos atores, mas também para uma mudança nas estruturas e procedimentos do próprio MRE no que tange à construção de pontes de diálogo com eles. O objetivo seria, em alguma medida, coordenar a agenda do Brasil no exterior sem que seu poder decisório fosse ameaçado por essas outras instâncias (Faria, 2012; Ribeiro e Carvalho, 2015). A este processo, deu-se o nome de “desencapsulamento”, movimento que conjugou a articulação de diferentes atores na arena decisória com mudanças institucionais estruturais no Itamaraty a fim de atender as demandas advindas dos diferentes grupos (Silva et al, 2010; Castro e Castro, 2009; Moura, 2006).

Apesar destas afirmações levarem a crer que o Estado perdeu completamente o monopólio das ações externas, Milani (2014) afirma que o Estado ainda é o principal ator da política externa:

Em última análise, a política externa deve ser trazida para o campo da política, reconhecendo que sua formulação e implementação caem na dinâmica das escolhas do governo, todas advindas de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre porta-vozes para diferentes interesses, sejam eles institucionais ou não. Em suma, a política externa também expressa a dinâmica da política doméstica (MILANI, 2014, p. 6)².

O autor ainda afirma que a política externa se diferencia das demais políticas públicas porque igualmente é influenciada por fatores sistêmicos. Em resumo, a política externa é uma política pública (Milani e Pinheiro, 2013) porque expressa uma dinâmica do jogo político e não somente um interesse nacional homogêneo, ou seja, é fruto de um processo político que envolve disputas de poder e escolhas de governo, porque envolve a participação de outros atores e porque ainda ocorre em decorrência da autorização do Estado.

Nesse sentido, o governo iniciado em 2003 por Luis Inácio Lula da Silva representou a cristalização dessas mudanças, sobretudo a partir da análise de projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e Cooperação Sul- Sul (CSS). Por isso, esta tese tem como objeto de estudo, a política externa brasileira direcionada à

¹ “Condução pessoal dos assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio* pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999, p. 51).

² “Ultimately, foreign policy must be brought into the realm of politics, thus recognising that its formulation and implementation fall into the dynamics of the choices of government, which all stem from coalitions, bargains, disputes and agreements between spokespersons for different interests, be they institutional or not. In short, foreign policy also expresses the dynamics of domestic politics”.

promoção de biocombustíveis no continente africano não só nos dois governos de Lula da Silva (2003-2010), mas também no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2015). Os conceitos de jogo de dois níveis (Putnam, 1988), de politização da política externa (Hill, 2003), dos impactos distributivos na PEB (Lima, 2000) e, finalmente, de política externa como política pública (Milani e Pinheiro, 2013) ajudam a construir o arcabouço teórico que dá sustentação à análise do objeto proposto neste trabalho.

A partir de 2003, houve o estabelecimento da chamada “política externa ativa e ativa”, que focou nas relações sul-sul e na busca por uma posição de maior relevância no cenário internacional. Afirmam Hirst, Lima e Vieira (2012) que as relações sul-sul apresentam duas dimensões: o estabelecimento de coalizões e de projetos de cooperação sul-sul (CSS). Ainda de acordo com as autoras, a PEB de Lula apresentou um modelo de atuação baseado em três vertentes: o resgate de aspectos tradicionais da identidade internacional do Brasil; a articulação dessa visão à uma diplomacia presidencial; e, institucionalização dos dois aspectos anteriores por meio do estabelecimento de modelos de atuação multilateral inovadores, como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), por exemplo.

O primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2015) representou uma relativa redução de proatividade e da diplomacia presidencial (Boito Jr e Berringer, 2013; Cervo e Lessa, 2014; Cornetet, 2014; Saraiva, 2014; Passos, 2015; Singer, 2015; Gonçalves, 2016). No entanto, é preciso lembrar que essa queda ocorre quando comparada ao governo imediatamente anterior, de Lula, marcado pela percepção de “ascensão”. Saraiva (2014, p. 25) lembra que Dilma teria herdado três características do governo anterior: a manutenção das instituições internacionais, atuação ativa em fóruns multilaterais, portando-se como representante do Sul e “*uma orientação proativa para a dimensão sul americana*”. Havia, portanto, grandes expectativas no que se refere à política externa.

Saraiva (2014) lembra que os cenários internacional e nacional foram mais áridos e muito mais adversos nos anos Dilma do que nos anos Lula, por isso é preciso realizar uma análise justa com o período em que a Presidenta esteve no poder. Deve-se considerar alguns fatores, a título de comparação com o governo anterior. Primeiro, quanto a fatores sistêmicos, houve a intensificação da crise econômica mundial, que teve início em 2008 e levou alguns anos para que atingisse a economia brasileira com mais força. Essa crise foi um retrato da desaceleração econômica mundial, impulsionada

pela diminuição da participação chinesa na economia brasileira, sobretudo no mercado de *commodities*. Para Cervo e Lessa (2014), houve a falta de uma estratégia de inovação em conjunto com o empresariado, uma necessidade no caso de economias internacionalizadas, e baixa competitividade dos sistemas produtivos e de serviços. No nível doméstico, problemas de cunho econômico e instabilidade política³ marcaram o primeiro mandato de Dilma (Saraiva, 2014). Ainda nesse nível, houve uma considerável mudança no que diz respeito à infraestrutura disponível ao MRE: houve uma queda considerável no orçamento e consequente queda no número de vagas para o ingresso na carreira diplomática (Cornetet, 2014). O impacto visível, estaria na queda no número de viagens presidenciais, bem como a deterioração da relação entre o executivo e o ministério (Saraiva, 2014). No nível da liderança individual da Presidenta, houve a diminuição da diplomacia presidencial e, como consequência, o fato de Dilma Rousseff não dar destaque à política externa no mesmo nível que o governo anterior (Saraiva, 2014). O forte carisma do ex-Presidente Lula da Silva é ponto comum na bibliografia que analisava as ações da PEB no período em que estava no poder⁴ (Milani, 2014). Da mesma maneira, houve diminuição nos projetos de cooperação (Saraiva, 2014). Deve-se acrescentar a considerável mudança institucional que significou a troca de chanceler de Celso Amorim para Antônio Patriota e, posteriormente, a substituição de Antônio Patriota por Luiz Alberto Figueiredo Machado para a chefia do MRE (Milani, 2014; Passos, 2015). A mudança de chanceler demonstra também uma mudança de postura da PEB.

De qualquer modo, mantiveram-se os princípios tradicionais da PEB como autodeterminação dos povos e não intervenção, bem como a manutenção da defesa do multilateralismo e articulações com países emergentes nas votações das Nações Unidas. Quanto aos temas ambientais, os autores (Saraiva, 2014; Cervo e Lessa, 2014) concordam que houve uma perda de capital diplomático. Assim, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada na cidade do Rio de

³ De acordo com Boito Jr e Berringer (2013), no plano doméstico, houve um esgarçamento da conciliação de classes que havia sido instalada nos anos Lula da Silva.

⁴ Há certa desigualdade de gênero no que concerne às análises que comparam os dois governos, não só nos assuntos de política externa. Usualmente, Dilma Rousseff era tida como “*autoritária*”, “*difícil*”, “*sem trato*”, características que normalmente não são associadas como “negativas” a homens em posição de poder. De acordo com Marcondes e Mawdsley (2017), o machismo presentes nas visões sobre os dois Presidentes foi um elemento fundamental que explicaria, inclusive, o fato da opinião pública ter apoiado a retirada da Presidenta do poder ocorrida em 2016. Os meios de comunicação desempenharam um forte papel no reforço dessa imagem.

Janeiro (Rio +20), em 2012, apresentou resultados aquém do esperado, frustrando grande parte da opinião pública.

Quanto à dimensão regional, houve a continuação do objetivo principal do Brasil: construir um polo de poder regional (Cervo e Lessa, 2014). Apesar de apresentar boas oportunidades para o comércio brasileiro, não houve o incremento da dimensão regional nesta seara. Ainda que seja possível registrar algumas iniciativas, o período foi marcado por “tropeços e divergências” no plano regional.

Os agentes econômicos brasileiros padecem com a fraqueza das instituições regionais e a falta de consenso estratégico, condicionamentos que conduzem à dispersão generalizada dos modelos de desenvolvimento interno, das concepções da integração, das visões de mundo e dos modelos de inserção internacional (CERVO E LESSA, 2014, p. 139).

Por outro lado, vale ressaltar as iniciativas de Dilma Rousseff para concretização dos BRICS como ator relevante no cenário internacional, sobretudo o exemplo do Banco dos BRICS, criado em 2014. Quanto a relações bilaterais, tem destaque o ruído de comunicação com os Estados Unidos; intensificação das relações comerciais com a China e dificuldades na relação com a Argentina (Cervo e Lessa, 2014). Este “ruído” foi resultado de práticas de espionagem pela *National Security Agency* (NSA) em programas estratégicos brasileiros, chegando inclusive a atingir o nível de espionagem dos e-mails pessoais da Chefe de Estado.

Quanto à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)⁵, ampliada nos dois primeiros mandatos dos governos petistas, houve continuidade, apesar de relativa queda. Isso se deve aos reflexos da própria PEB.

O orçamento dos programas de cooperação do governo brasileiro na África caiu 25% desde 2012, e vários projetos estão parados. A FGV tinha 60 projetos na África há três anos e agora tem dois. "O atual governo não tem nenhuma sensibilidade para política externa, muito menos para a África. Antes, não havia dinheiro para a África porque não era prioridade. Agora, não há dinheiro para a África porque não há dinheiro", diz ela [a diplomata], sob anonimato (MELLO, 2015, sp.)

Para Marcondes e Mawdsley (2017), a transição de Lula da Silva para Dilma Rousseff no ramo da CID é caracterizada por relativo recuo, que demonstra que a CID efetuada pelo país apresenta fragilidades. Para eles, isso pode ser explicado por três

⁵ Existem diversos tipos de cooperação internacional para o desenvolvimento: humanitária, militar, científica, tecnológica, técnica, etc.

fatores: i) dificuldades em realizar mudanças institucionais nas agências e ministérios responsáveis pela cooperação; ii) dificuldades em criar *constituencies* públicas e políticas sobre CSS; impactos da sobreposição e rivalidade entre os diferentes ministérios que lidam com a CID. Para os autores, a criação da ABC nos anos 1980 e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996 representam marcos na organização da cooperação brasileira. É possível acrescentar um terceiro marco: o momento em que o Brasil assume o papel de “doador”.

As ações de CID se encontram inseridas nos planos de política externa dos países desde o fundamento do sistema internacional da Cooperação. Historicamente, conforme lembra Milani (2012), o sistema internacional da cooperação teve início no pós-Segunda Guerra mundial, quando o governo dos Estados Unidos decidiu ampliar a sua presença no Terceiro Mundo por meio da cooperação, a fim de evitar a influência comunista. Este foi, portanto, o contexto de institucionalização da CID. Ao longo da segunda metade do século XX, o sistema da CID se desenhou a partir de dois atores: países doadores, usualmente, as potências ocidentais e países “recebedores”, que seria o restante do globo. A relação estabelecida entre eles levanta debates quanto as assimetrias do sistema internacional porque pode reforçar hierarquias entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Teoricamente, dentro das Teorias de Relações Internacionais (TRI), a CID pode ser interpretada a partir das abordagens: a realista, com base no conceito de interesse nacional; a liberal, que dá peso as instituições e à economia política internacional; a construtivista, que flerta com a ideia de socialização entre os Estados; e, a marxista que foca nas desigualdades sistêmicas do cenário internacional e na economia política que subjaz à CID. Essas teorias apresentam limitações quanto ao entendimento da CID. Sumariamente, o realismo negligencia a dimensão doméstica, a corrente liberal e suas releituras não conferem devida atenção aos interesses geoestratégicos, o marxismo não confere espaço às questões de identidade e o construtivismo não apresenta a dimensão das relações de poder na proporção adequada (Robledo, 2015). A fim de suprir essas lacunas, Milani (2012) lembra que a dimensão doméstica, que pode incluir opinião pública, disputas eleitorais e o papel das instituições, deve ser considerada nas análises das dinâmicas da CID. O mesmo vale para a Cooperação Sul-Sul (CSS). Historicamente, esta categoria teve origem na segunda metade do século XX.

No contexto da Guerra Fria e dos movimentos de descolonização, os países do chamado “Sul global” passaram a ser tratados, e também a se verem, como parte de um grupo específico, cujo objetivo comum seria a promoção do seu desenvolvimento e a defesa de sua soberania (LEITE, 2012, p. 13).

Não é objetivo desta introdução trazer o histórico da CSS ou dos marcos institucionais que a trouxeram até os dias de hoje como um fenômeno relevante nas relações internacionais contemporâneas⁶. Para Leite (2012), os marcos da consolidação da cooperação entre países em desenvolvimento seriam: o discurso de posse de Truman em 1949, que, ao assumir para seu governo o papel de resolver os problemas das “áreas subdesenvolvidas”, conferiu, de forma inédita, unidade aos países que faziam parte delas; a Conferência Afro-Asiática ou Conferência de Bandung (1955), a primeira realizada sem a presença de representantes dos EUA, URSS e Europa; a constituição do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) na Conferência de Belgrado (1961), que marcou a convergência, entre os países do Sul, acerca da necessidade de defenderem sua autonomia (Leite, 2012, p. 14). Nos anos 1970, os países em desenvolvimento consolidaram a difusão de iniciativas de compartilhamento de cooperação.

Na década de 70, o acúmulo de experiências positivas dos países em desenvolvimento passíveis de serem transferidas para outros países com realidades semelhantes fez com que as Nações Unidas desenvolvessem e fomentassem o conceito de “cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD)”, em contraponto à “cooperação Norte-Sul”. (ABREU, 2013, p. 4).

Os anos 1980 e 1990 foram momentos de desmobilização da CSS, de um lado, devido à premência de problemas econômicos domésticos com a crise inflacionária e de endividamento externo e à transição democrática nos países latino-americanos. De outro, a consolidação do neoliberalismo trouxe ainda mais instabilidade econômica. Como fator sistêmico, houve a queda da URSS e o conseqüente desaparecimento de um polo importante na competição estratégica mundial. Somente nos anos 2000 houve o ressurgimento da CSS e consolidação das relações sul-sul entre países do sul geopolítico, exatamente a partir do momento em que a China passou a despontar como o provável rival estratégico dos EUA no século XXI.

Embora seja um fenômeno interessante para analisar as relações internacionais contemporâneas, segundo alguns autores, a CSS peca pela falta de consenso na construção de conceitos, bem como pela precariedade de informações a respeito das

⁶ Para histórico da cooperação sul-sul ver Leite (2012); Renzio et. al. (2013) e Milani (2012).

modalidades de cooperação ofertadas pelos diferentes países em desenvolvimento (Leite, 2012; Souza, 2012). Os países do Sul incluem em suas práticas de CSS uma diversidade de categorias de cooperação, rejeitando a definição tradicional de “Ajuda Oficial para o Desenvolvimento” (AOD), construída pelos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC, na sigla em inglês, ou CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). As potências emergentes designaram nomenclaturas, definições e objetivos próprios. De acordo com Di Ciommo (2014), é interessante analisar essas diferentes definições porque elas demonstram o que cada governo considera CSS.

A dificuldade epistemológica bem assinalada por Leite (2012) é importante para analisar as práticas de CSS. Ou seja, essa lacuna de definição comum tem resultados práticos não só no nível dos discursos oficiais que tentam reforçar a necessidade de diferenciação entre cooperação e investimento, por exemplo, mas igualmente no nível da própria realidade social dos atores envolvidos nos projetos. Algumas definições incorporam a dimensão do comércio e do investimento como sendo componentes da CSS, mas não há consenso sobre o tema (Leite, 2012).

“Com relação aos emergentes, há diferenciação política, [eles] não se misturam. Ninguém sabe de nada (...). Existe uma fragmentação de ações e contradições, pois não alinham suas práticas com aquelas dos demais países, falta articulação com as políticas dos países doadores” (informação verbal 131 em GARCIA, KATO E FONTES, 2013, p. 55).

No entanto, Lima e Milani (2016) assinalam que a pressão exercida para que se padronizem os conceitos de CSS negligencia o fato de que a precisão conceitual que a Cooperação Norte-Sul apresenta resulta de longos anos de história institucional e de liderança pouco contestada dos membros do CAD da OCDE. Para os autores:

O importante desse debate, a nosso ver, não é terminológico, mas sim notar como, por meio de formas emergentes de CSS, o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) foi novamente politizado, pondo em xeque normas e práticas definidas apenas por determinados Estados (potências ocidentais e membros do CAD) e atores internacionais (FMI, Banco Mundial e, em menor medida, as Nações Unidas) (LIMA E MILANI, 2016, p. 30).

Segundo Fulquet e Pelfini (2015), os emergentes – agora doadores – estariam, assim, redefinindo a arquitetura da CID, baseados na ideia de cooperação entre países em desenvolvimento. Robledo (2015) afirma que a ascensão dos doadores emergentes no fim dos anos 1990 é explicada não só por mudanças no contexto geopolítico

mundial, mas na ampliação do número de atores envolvidos com a CID. Para a autora, este grupo de países tem como característica o desejo de se reafirmarem como atores de relevância no cenário internacional. A ascensão do “Sul Doador” foi marcada por otimismo sobre a CSS, uma vez que demonstrava certa democratização do processo decisório e do jogo estratégico mundial. No entanto, esses jogos de poder continuaram excluindo parte do hemisfério Sul (Muñoz, 2016). De certa forma, houve espaço para o chamado “Sul Global”, grupo de atores do sul que, teoricamente, seriam mais aceitos pelos centros de poder do capitalismo mundial (Milani, 2012). Cabe, portanto, analisar os beneficiados por essas mudanças e os excluídos desses processos. A bibliografia que trata de “doadores emergentes” aponta para países de destaque: os BRICS—Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, acrescidos de México, Turquia, Indonésia, Coreia do Sul, Chile, Tailândia, Cuba e Venezuela (Robledo, 2015; Di Ciommo, 2014; Milani et al., 2013). Os autores concordam que o grupo é bastante heterogêneo quanto a suas práticas e características.

Quantitativamente, a porcentagem de cooperação ofertada pelos doadores emergentes é bastante inferior, quando comparada à dos doadores da OCDE. Mesmo não havendo exatidão quanto aos dados, ponto igualmente tratado pela literatura, usualmente fala-se que os emergentes seriam responsáveis por 10 a 15% do total da ajuda oferecida mundialmente (Di Ciommo, 2014, Robledo, 2015). Este dado é importante porque traz o legítimo questionamento: se a CSS não é assim tão relevante economicamente, então por que se fala tanto do papel exercido por países do Sul? Este dado demonstra, com efeito, que a CID não trata apenas de números ou valores destinados, mas sim de disputa por poder internacional. De acordo com Milani et al. (2013):

A CID (...) tem relevância por anunciar um discurso de política externa e construir uma narrativa do multilateralismo, mas também por frequentemente ser o carro abre-alas para a projeção internacional das empresas e seus interesses, de um lado, e a internacionalização das políticas públicas, de outro. Ou seja, existe um regime simbólico a ser pensado e discutido, mas também uma economia política internacional da CID (MILANI ET AL., 2013, p. 4).

Assim, a CSS encontra-se não só articulada à política externa desses atores, mas também às respectivas linhas de internacionalização de suas economias. Os valores também demonstram características quanto às limitações econômicas que estes países apresentam. Por se tratar de países em desenvolvimento, é difícil que haja

compromissos de grande porte quanto a gastos financeiros destinados para a CSS. Nesta categoria, o destaque vai para a China (Di Ciommo, 2014) e para a Turquia (Milani, 2018). Outra característica levantada pela bibliografia trata da “dupla identidade” desse grupo de países. Os países assumem, ao mesmo tempo, os papéis de recebedores e doadores, para usar a nomenclatura oficial da OCDE. A lacuna de conhecimento sobre dados, bem como a falta de uma padronização e de transparência é observação comum na literatura (Robledo, 2015, Di Ciommo, 2014; Milani, Suyama e Lopes, 2013), que também destaca a necessidade de participação de atores não estatais nesses processos.

A falta de transparência limita a capacidade de contribuição dos cidadãos, países parceiros, sociedade civil, comunidade internacional e doadores governamentais para melhorar a *accountability*, o processo decisório, a alocação de recursos e impacto (DI CIOMMO, 2014, p. 6).

Esses atores, ao enfatizarem as diferenças de seu modelo, defendem que na concepção de “ajuda” e na nomenclatura “doador” e “receptor” está presente uma hierarquia. Nessa lógica, a CSS ofertada por eles não teria essa relação assimétrica como pressuposto. Falam em “parceria”, “ajuda mútuas”, relações “*win-win*”, “solidariedade”, etc. De acordo com Di Ciommo (2014) uma diferença entre a cooperação ofertada pelos emergentes e a cooperação dos doadores tradicionais é que a primeira tem como foco os setores produtivos e de infraestrutura, enquanto o segundo grupo prioriza os setores sociais. No entanto, o Sul doador tem expandido sua atuação para as áreas da agricultura, saúde, educação, desenvolvimento de infraestruturas, tecnologia e governança.

As motivações desses países encontram-se em argumentos pragmáticos como poder político e fortalecimento de integração regional ou coalizões políticas, mas também em afinidades culturais, históricas etc., ao menos no discurso oficial mobilizado como justificativa para as atividades de CSS (Robledo, 2015). Para Di Ciommo (2014), os doadores emergentes enfatizam um modelo diferenciado de CSS que foca em países vizinhos ou em áreas estratégicas para suas respectivas políticas externas. Robledo (2015) cria uma tipologia a fim de explicar as motivações dos países em ajudarem uns aos outros: i) motivações político-diplomáticas; ii) de segurança e militares; iii) humanitárias; iv) altruístas ou desenvolvimentistas; v) comerciais; ou, vi) de busca por prestígio. Segundo a autora, no caso da América Latina, dentre os elementos que justificam a ajuda oferecida constam: integração regional; autoafirmação; fortalecimento da liderança global e regional; redução da dependência econômica,

consolidação da autonomia; cooperação como forma de não alinhamento à hegemonia ocidental; proteção da sua soberania; aumento de poder nas organizações internacionais; e, autolegitimação.

Uma crítica comum a esta modalidade de cooperação se baseia no seguinte questionamento: se estes países ainda possuem uma série de desafios internos, sociais, econômicos, políticos e institucionais, como podem oferecer ajuda? Este argumento tem dois problemas: primeiro, parte do pressuposto de que somente países desenvolvidos estão aptos a oferecerem ajuda, numa lógica que remete à colonização e uma concepção hierárquica do mundo que divide países entre doadores e recebedores. Em segundo lugar, de acordo com este ponto de vista, países desenvolvidos são tão desenvolvidos que possuem o monopólio não só financeiro, econômico, político e militar, mas de conhecimento e poder de decisão. Isto é, seriam capazes de oferecer ajuda em qualquer ramo da cooperação a qualquer país. Dessa forma, a assimetria de poder estaria presente pelo fato de que tais países são tão poderosos que têm a possibilidade de decidir de que maneira querem “marcar território” em outros países. No caso da CSS, embora apresente um discurso solidário, ela também diz respeito a jogos de poder no processo decisório da cooperação, tanto na definição de prioridades e quanto das regras do sistema. Em resumo, a CID – a Norte-Sul e a Sul-Sul – possui um papel estratégico na política externa dos Estados, desde sua institucionalização nos anos 1960. Na virada do século XX para o XXI, a CID assumiu este mesmo papel desta vez, porém, sendo ferramenta de política externa também de países em desenvolvimento. É preciso pensar criticamente a presença dos países em desenvolvimento assumindo o papel de doadores. De acordo com Hirst, Lima e Vieira (2012, p. 24):

(...) à medida que a própria política externa se expandir para outras áreas de atuação internacional, em particular a cooperação de políticas públicas variadas, também aumenta o número de atores e agências domésticas envolvidos com as questões internacionais (HIRST, LIMA E VIEIRA, 2012, p. 24).

No caso brasileiro, Milani (2014, p. 7) afirma que a CSS do país tem uma dimensão política, econômica e técnica “*que oferece uma plataforma para a cooperação entre países que querem fortalecer suas coalizões bilaterais e multilaterais para obter poder de barganha na agenda global*”⁷. A dimensão econômica estaria,

⁷ Which provides a platform for co-operation among countries that want to strengthen their bilateral and multilateral coalitions in order to obtain bargaining power on the global agenda.

assim, marcada pelo fato da CSS abrir mercados para empresas brasileiras. A dimensão técnica estaria centrada no compartilhamento de conhecimento e práticas consideradas bem-sucedidas no país. Em se tratando da CSS exercida no continente africano, Milani (2014) afirma que a CSS técnica com a África teve como foco os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOPS)⁸. Eram priorizados projetos estruturantes, focados em criação e capacitação institucional e profissional de longo prazo, nos temas de agricultura, saúde, educação e capacitação profissional. O autor ainda destaca que, embora fosse imbuída de uma retórica de solidariedade, a CSS técnica para África estava atrelada ao estreitamento das relações econômicas com os países. Confirmando este argumento, Leite (2014) afirma que a internacionalização do agronegócio brasileiro ocorria em paralelo com projetos de cooperação.

A “nova África” tem se configurado, cada vez mais, como a principal arena para o exercício das diferentes dimensões da política do “Brasil global”, reunindo elementos potenciais para a sua consolidação como potência emergente, e para colocar em prática as “soluções brasileiras” de conciliação do desenvolvimento econômico e inclusão social. A “nova África”, assim, se encaixa nas estratégias políticas e econômicas de frações da sociedade brasileira, formadas por órgãos governamentais, atores privados e, em alguns casos, organizações da sociedade civil (GARCIA, KATO E FONTES, 2013, p. 59).

Para Carmody (2013), a corrida brasileira para África dos anos Lula da Silva externalizou interesses domésticos das classes dominantes, descompromissadas com os direitos das comunidades locais dos países parceiros. As contradições da presença brasileira no país apontariam, portanto, para essa multiplicidade de interesses. Para o autor, historicamente, três elementos teriam facilitado essa aproximação: as ideias lusotropicalistas⁹ de Gilberto Freyre, a questão racial e o idioma. O peso desses elementos foi frisado pela bibliografia, bem como entrevistas cedidas para a pesquisa.

Souza (2012) lembra que a CCS brasileira coadunava com a PEB de Lula da Silva que focou nas relações sul-sul. Nesse sentido, o BNDES assumiu um papel econômico estratégico, a fim de ajudar na consolidação de empresas brasileiras no cenário externo. No caso dos biocombustíveis, soma-se a este objetivo a proposta de criar um mercado global (Bambo, 2014). Souza (2012) ainda afirma que a CSS

⁸ Para Chichava (2011), a criação da Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (Unilab) nos anos Lula da Silva foi uma demonstração do comprometimento do país em estreitar os laços com os países da *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP).

⁹ A interpenetração e a miscigenação teriam sido fatores facilitadores para a adaptação dos portugueses aos trópicos.

alimentava a esperança do país em assumir um lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que justificaria cooperar com um continente onde muitos votos podem ser decisivos no sistema multilateral. A partir de um olhar prático, é possível questionar este último objetivo, uma vez que, embora fosse significativa retoricamente, a cooperação ofertada pelo Brasil estava muito aquém daquela ofertada por outros países em desenvolvimento, quando compara-se valores. Assim, qual seria a grande vantagem para os países recebedores da cooperação brasileira? De qualquer forma, as modalidades atendidas pela CSS brasileira englobam as áreas de cooperação técnica, ajuda humanitária, cooperação educacional e contribuições à organizações internacionais. De acordo com o próprio órgão, a CSS da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem como foco a capacitação e o fortalecimento institucional. Abreu afirma que a cooperação técnica sul-sul realizada pelo Brasil era uma importante ferramenta de compartilhamento de conhecimentos. O discurso oficial do governo brasileiro defendia que:

(...) a troca de experiências materializa o sentimento de solidariedade e responsabilidade entre os povos, favorecendo todas as partes envolvidas. Sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais, a cooperação técnica mantida entre o Brasil e outros países em desenvolvimento busca compartilhar suas melhores práticas nas áreas demandadas por outras nações (ABREU, 2013, p. 7).

Entre 2003 e 2012 as principais áreas atendidas pelos projetos de CSS brasileiro focavam na agricultura (19%), saúde (16%) e segurança pública (11%) (ABC, 2015). Entre 2008 e 2013 houve não só aumento no número de países atendidos pela cooperação técnica Sul-Sul, mas também aumento do número de iniciativas realizadas (Abreu, 2013). Ainda segundo o autor, o Brasil recebe cooperação bilateral (advinda de um país desenvolvido)¹⁰ e multilateral (advinda de uma instituição internacional)¹¹, embora ambas tenham perdido espaço nos últimos anos. No caso da cooperação técnica ofertada pelo país, buscou-se uma orientação estruturante, “*ou seja, ações que pudessem desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis nos*

¹⁰ “A cooperação técnica recebida bilateral refere-se, atualmente, aos projetos de capacitação de instituições nacionais apoiados pelo Japão, Alemanha, Espanha, França e Estados Unidos, com prioridade para meio ambiente, energias renováveis, agricultura, saúde, administração pública, trabalho, promoção do tecido econômico e desenvolvimento social” (ABREU, 2013, p 11).

¹¹ “Dentre os principais temas cobertos por essas parcerias, caberia ressaltar: fortalecimento da gestão pública, meio ambiente, desenvolvimento social, geração de emprego e renda em áreas urbanas e rurais, educação, saúde, direitos humanos, desenvolvimento agrário e segurança pública, dentre outros” (ABREU, 2013, p. 10).

países beneficiados, em contraposição à atuação tradicional de projetos pontuais” (ABREU, 2013, p. 6).

No tocante à cooperação brasileira em biocombustíveis, é interessante perceber um paradoxo na postura e atuação do país. Ao mesmo tempo em que buscava uma aproximação com países africanos utilizando o argumento de construção de novas forças capazes de reformular as relações de poder do mundo, realisticamente, pretendia assumir uma posição de relevância hegemônica no cenário internacional, assumindo o papel de grande exportador de energia. É comum que haja contradições em determinadas posturas de Estados democráticos, bem como discordâncias entre setores da sociedade, entre níveis de governo ou até mesmo dentro das burocracias estatais. No entanto, é preciso pensar essa postura e atuação a partir de um ponto de vista crítico.

Garcia, Kato e Fontes (2013) afirmam que o Brasil tentava se diferenciar dos doadores tradicionais quanto à suas práticas, afirmando que não apresentava transferência de recursos, o que evitava a possibilidade de corrupção, e não vinculava a ajuda a condicionais econômicas e/ou políticas. Para as autoras:

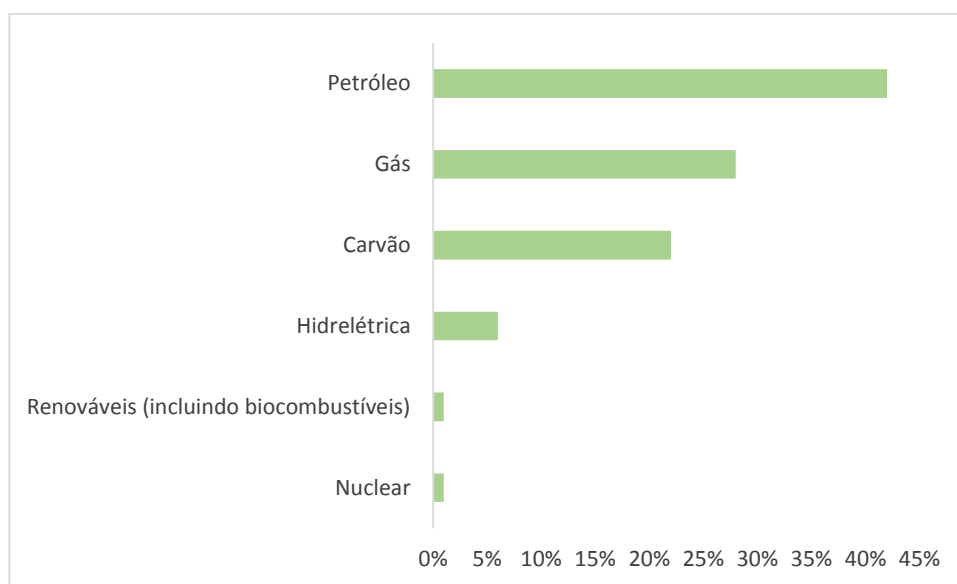
Essa visão otimista da cooperação Sul-Sul enfatiza a “horizontalidade” entre doador e receptor e a “autonomia” do país receptor. Esse discurso, entretanto, esconde relações de poder e de dependência peculiares e indiretas, que ainda precisam ser averiguadas (GARCIA, KATO E FONTES, 2013, p.14).

Esses questionamentos ficam visíveis ao analisarmos a PEB brasileira para biocombustíveis, cristalizada majoritariamente por projetos de cooperação técnica. Este era o mecanismo mais utilizado pelo governo brasileiro para promover as alianças sul-sul no período Lula da Silva (Chichava e Durán, 2013). No caso dos biocombustíveis, ela esteve fortemente atrelada a negócios, trazendo questionamentos sobre os principais beneficiários da CSS. No continente africano, a promoção dos biocombustíveis apresentava três argumentos principais: i) uma saída para problemas climáticos; ii) segurança energética para os países produtores; e, iii) promessa de desenvolvimento rural (Borras Jr et al., 2011). Apesar do forte incentivo brasileiro, as iniciativas de biocombustíveis foram descontinuadas em muitos dos países que receberam a cooperação brasileira.

O acesso à energia é uma questão importante na África, onde uma proporção muito significativa de suas populações faz uso de combustíveis de origem de biomassa para atender à maioria de suas necessidades energéticas. Neste sentido, atualmente, a

questão do acesso à energia ganhou contornos de um debate sobre direitos humanos básicos (Owoeye, 2016). É impressionante pensar que um continente tão rico em recursos naturais e energéticos demande tão fortemente por energia. Dados apontam que o consumo de energia em África registrará um aumento de 93 % até 2035 (CEA, 2014). De acordo com o *BP Energy Outlook* de 2018, a África continua a ser um exportador significativo de gás, petróleo e carvão, mas as exportações globais de energia tendem a diminuir, impulsionadas por uma redução acentuada do excedente de petróleo na região. Isso porque a demanda de energia no continente cresce em 3,5% por ano, muito mais rápido do que a média global (1,3% por ano). O contexto no continente no início do século XXI pode ser descrito como: instabilidades no preço do petróleo, projeção de aumento da demanda e instabilidades políticas – as quais prejudicaram o desenvolvimento do setor energético, como foi o caso da Libéria, Somália, República Democrática do Congo, apenas para citar alguns exemplos (Sekoai e Yoro, 2016). O consumo de energia primária por fonte encontra-se marcado a seguir:

Gráfico 1: Consumo de Energia Primária na África em 2016



Fonte: Elaboração própria a partir de BP (2018).

No continente africano, a exploração de recursos minerais encontra-se nas mãos de grupos econômicos externos, incluindo as grandes reservas de urânio e de petróleo. Cabe citar, por exemplo, a iniciativa “*Power Africa*”, lançada pelo governo dos Estados Unidos que apresentou dois projetos de lei no Congresso estadunidense com o objetivo

de levar energia a 50 milhões de pessoas do continente (EMPRESAS, 2014). Obviamente, essas iniciativas são importantes para o setor energético africano, porém, cabe ressaltar que a ideia de criar um continente autossuficiente sofre forte influência de políticas inseridas na região por atores externos¹². A mesma crítica deve ser colocada aos analisarmos os projetos de CSS em biocombustíveis capitaneadas pelo Brasil. No decorrer das duas últimas décadas o discurso de que o mercado da energia na África poderia oferecer oportunidades de negócios e crescimento para empresas brasileiras foi mobilizado, tanto pelo setor privado quanto governamental (MERCADO, 2015). A PEB para biocombustíveis está inserida, portanto, neste contexto. Por outro lado, é compreensível a busca por alternativas energéticas por parte dos países africanos.

Nos anos 2000, os biocombustíveis surgiram como um elemento capaz de modificar as relações de poder no mundo. No continente africano não foi diferente, houve iniciativas de incentivo à utilização desta fonte na época.

Além disso, o contexto de debates acerca dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” e a nova agenda pós-2015 dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” no seio da ONU (a chamada Agenda-2030), teve como consequência um certo senso de urgência que levou os governos africanos à busca por energias renováveis e iniciativas de promoção de seu uso (Amigun et al., 2011). No plano continental, seis iniciativas de promoção de biocombustíveis merecem realce. O quadro a seguir traz as informações básicas a respeito dessas empreitadas:

Quadro 1: Iniciativas Continentais de Promoção dos Biocombustíveis

Iniciativa	Informações
Associação Pan-Africana de Produtores Não-Petróleo (PANPP)	Em 2006, a Associação Pan-Africana de Produtores Não-Petróleo (PANPP) - a chamada “OPEP Verde” – estabeleceu um documento para cooperação em biocombustíveis no continente (UNCTAD, 2009). O tratado foi assinado por 15 dos 25 países africanos que participaram da conferência de biocombustíveis que aconteceu em Dakar (Fernandez, 2012; Molony e Smith, 2010).
União Africana	Em 2007, em evento realizado na Etiópia, estabeleceu os biocombustíveis como parte integrante da estratégia de energia sustentável para o continente (UNIÃO AFRICANA, 2007).
União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA)	Definiu políticas públicas a serem seguidas pelos países membros, as quais incluem biocombustíveis: a Política Agrícola da União (PAU) e Política Comum de Energia (PEC) (BNDES, 2013).
Comissão Econômica para a África (CEA)	Conhecida em inglês como <i>United Nations Economic Commission for Africa</i> (UNECA), tem buscado construir uma agenda de biocombustíveis

¹² Isso não quer dizer que não há agência por parte dos países africanos, mas sim que muitas dessas iniciativas ocorreram de acordo com interesses específicos.

	no continente (UNECA, 2008).
<i>Southern African Development Community</i> (SADC) ¹³	Estabeleceu um grupo de trabalho, em 2005, e uma força tarefa, iniciada em 2008, organizados por África do Sul e Moçambique para produção e troca de conhecimento sobre sustentabilidade em biocombustíveis ¹⁴ (UNCTAD, 2009; Brandão, 2014).
Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)	Definiu uma meta para uso de biocombustíveis nos transportes: de 5% em 2020 e 15% em 2030 ¹⁵ (REN21, 2014).

Fonte: elaboração própria.

No que concerne às características referentes ao uso da terra, Wolde-Georgis e Glantz (2010) identificam três modelos de produção de biocombustíveis no continente: (1) produção de biocombustíveis em larga escala diretamente ligadas e gerenciadas por refinarias de biocombustíveis; (2) produção por pequenos agricultores para venda a refinarias de biocombustíveis; e (3) biocombustíveis a partir de culturas alimentares por pequenos agricultores e processadas ao nível das aldeias locais. A pesquisa permitiu adicionar um quarto modelo, cuja a produção em pequena escala é capitaneada por uma ONG ou cooperativa, como ocorre na Tanzânia e no Mali¹⁶. O primeiro modelo, “*plantation*”, se apresenta como mais utilizado.

A bibliografia que trata dos biocombustíveis na África apresenta como característica comum a preocupação quanto: i) a questão agrária que se divide em receio quanto ao uso irresponsável da terra e a ideia de que o continente possui grandes quantidades de terras disponíveis; e, ii) a questão da segurança alimentar. Mais de 60% das pessoas em Angola, Moçambique, Namíbia, Tanzânia e Zimbábue residem em áreas rurais, enquanto no Lesoto, Madagáscar e Malauí, este número chega a mais de 70% (Sekoai e Yoro, 2016). Borrás Jr. et al. (2010) oferecem um panorama dessa discussão afirmando que:

¹³ Composta por: África do Sul, Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malauí, Maurício, Namíbia, Seychelles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

¹⁴ Segundo a UNCTAD (2009), as iniciativas de promoção e pesquisa em biocombustíveis ocorridas no âmbito da SADC foram financiadas pelo *Department for Environment, Food and Rural Affairs* do Reino Unido e pelo *German Development Agency*, da Alemanha.

¹⁵ Vale mencionar que o órgão criou uma série de escritórios responsáveis pela coordenação de políticas, monitoramento de indicadores e gestão de projetos para o desenvolvimento do uso de energias renováveis, com destaque para o Centro para Energias Renováveis e Eficiência Energética (ECREEE), criado em 2010. Ao ECREEE cabe envolvimento em: Desenvolvimento de políticas, competências, gestão de informação e conscientização sobre energias renováveis; Investimentos e fomento a negócios; e elaboração de projetos e programas. No âmbito de parcerias internacionais, a agência recebeu financiamento da USAID em 2011. Além disso, o governo Brasileiro assinou um memorando de intenções para apoio tecnológico (BNDES, 2013, p.137).

¹⁶ Este seria um exemplo de “*good practices*” nos moldes definidos pela FAO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a partir dos critérios “*Bioenergy and Food Security Criteria and Indicators Project*”.

Enquanto os proponentes do complexo de biocombustíveis defendem uma nova agricultura comercial em terras subutilizadas, com base em matérias-primas verdes e limpas, oferecendo potencial para segurança energética global e uma transição de um sistema energético de alto carbono, há outros que argumentam que o complexo de biocombustível representa o pior do modelo capitalista corporativo, minando os meios de subsistência e as economias locais e apagando o surgimento de caminhos alternativos de desenvolvimento, baseados na soberania alimentar ou de combustíveis (BORRAS JR ET AL., 2010, p. 582)¹⁷.

No tocante aos temas, grosso modo a bibliografia se divide em 5 grupos: i) análises críticas sobre biocombustíveis e questão agrária e uso da terra (Matondi et al., 2011; Cotula et al., 2009); ii) análises a partir do debate *food x fuel* (Bailey, 2008); iii) análises focadas nos impactos ambientais (Amigun et al., 2011); iv) análises a partir das relações de poder do mundo, afirmando que os biocombustíveis oferecem um novo padrão para a economia política internacional (Dauvergne & Neville, 2009; Borrás Jr. et al., 2010); e, por fim, v) análises a partir de visão positiva, otimista quanto à esta fonte (Mitchell, 2011; Amigun et al., 2011). Mitchell (2011) utiliza o exemplo do Brasil, argumentando que os países africanos poderiam aprender a partir da experiência brasileira. Usualmente, citam exemplos considerados “boas práticas” de produção de bioenergia, em conformidade com os pressupostos de respeito as comunidades locais e utilização dos critérios de sustentabilidade. Em seguida, argumentam sobre a necessidade de cautela a respeito das consequências negativas que o uso dessas fontes pode trazer para o continente (Sekoai e Yoro, 2016). No que se refere ao formato, usualmente apresentam análises em escopo continental, realizando *briefings* sobre a bioenergia no continente em suas características e controvérsias. Em alguns casos, apresentavam informações país a país. Há que se considerar, sempre, a dificuldade de obtenção de dados em alguns deles.

As culturas de biocombustíveis eleitas para produção no continente são, majoritariamente, *jatropha* (pinhão manso) para fabrico de biodiesel e cana-de-açúcar para etanol (Shumba et al., 2008; Mitchell, 2011; Amigun et al., 2011; Gasparatos et al., 2012). O maior incentivo ocorre na África subsaariana, já que o norte do continente

¹⁷“While proponents of the biofuel complex argue for a new commercial agriculture on underused land, based on clean, green feedstocks, offering potential for global energy security and a transition from a high-carbon energy system, there are others who argue that the biofuel complex represents the worst of the corporate-capitalist model, undermining local livelihoods and economies and erasing the emergence of alternative pathways of development, based on food or fuel sovereignty. In the former vision, biofuels may play a role for local energy provisioning, but controlled by local communities and rooted in local economies”.

apresenta bons índices de produção de petróleo (Brandão, 2014). O foco está na produção de etanol de primeira geração. “*Não há planos para buscar a produção de biocombustíveis de segunda geração*¹⁸ na África. Isto se deve principalmente à falta de know-how, pessoal capacitado e infraestrutura apropriada” (IEA, 2010 APUD Gasparatos et al., 2012). Houve, portanto, grande euforia acerca dos benefícios na utilização dessa fonte. O governo brasileiro cumpriu o importante papel de consolidar esse debate à nível mundial.

As primeiras publicações que buscaram analisar a PEB para biocombustíveis datam do início dos anos de 2010 (Schutte e Barros, 2010; Fernandez, 2012; Kloss, 2012; Medeiros e Froio, 2012; Moraes e Mattos 2012; Schlesinger, 2012). Um ponto interessante é que, no início dessa agenda de pesquisa, os estudos eram majoritariamente de cunho narrativo-analítico. Isto demonstra que não havia por parte do governo ou de outros atores importantes no campo da PEB uma relação que apresentasse “o que” havia sido feito, “quando”, “onde”, “como” e “por quem”. Antes de tentar explicar o porquê da PEB para biocombustíveis ter sido realizada de determinada maneira, era preciso organizar as informações básicas. Passada essa primeira onda de publicações que continham esses levantamentos, buscou-se propor hipóteses explicativas que conseguissem articular os diferentes elementos determinantes na formulação da política externa para biocombustíveis.

A bibliografia sobre PEB para biocombustíveis se divide em dois grupos: aqueles que observam os biocombustíveis como uma fonte energética capaz de ajudar a construir a tão promovida sustentabilidade e aqueles que analisam os biocombustíveis do ponto de vista sociopolítico. O primeiro grupo intitula os biocombustíveis como energia renovável. Já o segundo grupo busca analisar os biocombustíveis não só como um elemento vegetal ou energético, mas os biocombustíveis em seu aspecto sociológico, político e geopolítico. Este segundo grupo está mais preocupado em responder a questionamentos do gênero: que tipo de forças estão a conduzir a promoção dos biocombustíveis no mundo? Que tipo de correlação de forças define quem, quando e de que maneira se dará o manejo da terra? Este segundo grupo tenta analisar os biocombustíveis desde um ponto de vista de problemas fundiários, portanto ligados à questão agrária e suas diferentes nuances ao redor do mundo. Esta tese se situa no segundo grupo de análises: a despeito de toda a complexidade técnica que o uso de uma

¹⁸ Produzido partir do bagaço da cana.

fonte energética e o manejo da terra possam implicar, as relações entre política externa e biocombustíveis devem ser pensadas politicamente. Os aspectos técnicos servem como auxiliares na análise política.

Há, no entanto, pontos de concordância entre os autores. Eles concordam que, no plano doméstico os carros *flex-fuel* foram determinantes para a consolidação de uma demanda energética do país (Medeiros e Froio, 2012; Schutte e Barros, 2010; Marinho, 2015). Essa maior participação do setor na matriz energética nacional conferiu maior poder de barganha para o grupo, em termos do jogo político nacional. Ademais, concordam que a África parecia ser o continente ideal para a expansão do mercado dos biocombustíveis, isto é, de expansão da fronteira agrícola para o outro lado do Atlântico sul.

Fernandez (2012) apresenta uma visão pragmática que busca entender os interesses econômicos e políticos do setor público e privado, na formulação da PEB para biocombustíveis. Segundo a autora, os interesses econômicos eram: fortalecer a relação comercial com a África; promover a internacionalização dos investimentos do setor público; incentivar a internacionalização do setor privado; e, promover a exportação do etanol brasileiro. Quanto aos interesses políticos, o Brasil pretendia obter i) um assento como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; ii) apoio dos países parceiros em organismos multilaterais; e, iii) prestígio e a posição de *global player* no cenário internacional. Para Marinho (2015), a PEB para biocombustíveis pode ser explicada pelo peso desempenhado pela dimensão energética doméstica, especialmente a consolidação do etanol como suplemento energético ocorrida no Brasil dos anos Lula da Silva. Além disso, para o autor, a promoção mundial dos biocombustíveis foi impulsionada pelo estreitamento de relações entre Brasil e Estados Unidos. Isto resultou na distribuição de efeitos no plano multilateral a partir de iniciativas de cooperação. Medeiros e Froio (2012) defendem que os biocombustíveis passaram a ser o foco da PEB devido à ação de grupos de interesse do agronegócio, que possui papel relevante na definição das políticas públicas nacionais pelo menos desde o Proálcool. Ademais, houve a estabilização da produção doméstica de biocombustíveis, sobretudo etanol. Eles afirmam que a abertura institucional para a participação do setor na definição de políticas públicas teve início no governo Collor de Mello (1990-1992), passando pelo financiamento e apoio político nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, no apoio à eleição de Lula da Silva. O

diferencial desta publicação está em apontar para a importância da comunidade científica e epistêmica na legitimação dos biocombustíveis e na defesa de seus argumentos ambientais.

Kloss (2012) analisa a atuação do país no contexto energético com especial atenção às tentativas para transformar o etanol em *commodity*. Ele defende que a PEB para biocombustíveis estava conectada ao relacionamento do país com Estados Unidos e União Europeia. Para Jacomo (2012), a PEB para biocombustíveis tinha por objetivo ampliar a cooperação prestada pelo Brasil, construir alianças e, assim, reorganizar a dinâmica de poder mundial, conferindo maior poder aos países em desenvolvimento. Schutte (2012) traz uma visão pragmática que relaciona a inserção do etanol na agenda da PEB, a partir de um elemento doméstico: a consolidação do etanol no quadro energético nacional por meio do motor *flex-fuel*. O autor aponta para o desafio de garantir a continuidade da promoção brasileira logo após a descoberta do Pré-Sal, o que não aconteceu. Em se tratando especificamente de Moçambique, o interesse brasileiro era evidente. Bambo (2014, p. 47) traz uma análise crítica ressaltando que havia um “*viés geopolítico e geoestratégico revelado pela potencialidade bioenergética de Moçambique*”.

De acordo com Schutte e Barros (2010) a estratégia internacional do país apresentava três vertentes de atuação: global, regional e bilateral. Para os autores, a primeira era caracterizada pela tentativa de reduzir as barreiras protecionistas e ambientais; regionalmente, o país se preocupava em construir parcerias com o continente através de cooperação energética; e, bilateralmente, buscava a negociação de cooperação técnica país a país. Esta estratégia unia interesses de grupos diversos que compõem a arena do processo decisório brasileiro, isto é, grupos que participam das decisões no que concerne à atuação internacional do Brasil nesse setor, mormente o agronegócio. Brandão (2014) argumenta que a expansão brasileira estava ligada a uma estratégia de internacionalização do setor sucroenergético, já que o mercado doméstico vinha apresentando problemas. Ela faz um *link* entre economia, elaboração de políticas públicas e política externa. Santarelli (2016) apresenta outra leitura possível, seguindo a linha de “transferência de políticas”¹⁹. Segundo a autora, a transferência de políticas

¹⁹ “Os primeiros estudos nesse campo estiveram mais focados nas consideradas transferências duras (*hard*) de instrumentos, instituições e programas entre governos. Mais recentemente, o olhar tem se voltado também para as transferências de ideias, ideologias e conceitos – consideradas transferências

(TP), corrente que mescla elementos da ciências política, das relações internacionais e dos estudos em desenvolvimento (*development studies*), se faz as seguintes perguntas:

- i) Porque os atores se engajam na TP?;
- ii) Quem são os atores envolvidos no processo de transferências?;
- iii) O que é transferido?;
- iv) De onde são tiradas as lições?;
- v) Quais são os graus de transferência?;
- vi) O que restringe ou facilita o processo de transferência?;
- vii) Qual a relação do processo de transferência com o sucesso ou a falência da política pública? (SANTARELLI, 2016, p. 50).

No entanto, o problema da abordagem de TP é a ausência de uma pergunta essencial: que relações de poder explicam essa transferência? Justamente um dos questionamentos que se pretende responder nesta tese. Por que o Brasil foi exitoso na promoção dos biocombustíveis a nível mundial, mas não houve desenvolvimento da fonte nos países recebedores da cooperação? A resposta, certamente, não é exclusiva e apresenta intensa complexidade. A febre dos biocombustíveis liderada pelo Brasil nos anos 2000 ganhou relevância. No entanto, um panorama sobre o nível de produção de biocombustíveis no continente africano demonstra que o objetivo maior do governo brasileiro, criar um mercado global de etanol, não foi atingido. Poucos países produzem biocombustíveis no continente. Ainda assim, em valores reduzidos:

Tabela 1: Produção de biocombustíveis no continente africano em 2016 (mil barris/dia)

País	Produção
Angola	0,2
Moçambique	0,3
Etiópia	0,4
Egito	0,6
Zimbábue	0,8
Sudão	0,8
Quênia	0,9
África do Sul	6,8
Brasil	526

Fonte: elaboração própria com base nos dados retirados do *website* da AIE.

Apenas a título de comparação, o Brasil, um dos maiores produtores mundiais junto com os Estados Unidos, produziu 526 mil barris por dia em 2016. Já o continente europeu, obteve uma média de 175 mil barris/dia. A produção energética, portanto, não

suaves (*soft*) –, elementos que circulam mais livremente também entre atores não estatais e internacionais frente à crescente globalização” (Santarelli, 2016, p. 50).

apresenta valores significativos. Na verdade, a ideia de que a África possuía uma boa quantidade de terras disponíveis para atender as demandas dos países industrializados ignorava o fato de que o estabelecimento desta indústria ocorre com um custo social e ambiental considerável (Wolde-Georgis e Glantz, 2010).

Em nenhum desses lugares as necessidades dos moradores locais são levadas em consideração. Em Gana, a BioFuel África arrancou os direitos de uso e remoção de terras de um chefe da aldeia que não sabia ler nem escrever... O semanário Agenda Pública lembrou-se dos “dias mais negros do colonialismo”. Na Tanzânia, enquanto há esperanças, há também muita razão para ser cético sobre promessas de que tudo vai melhorar” (WOLDE-GEORGIS E GLANTZ, 2010, p. 11)²⁰.

De acordo com Borrás Jr. et al. (2010), houve o surgimento de um “*emerging biofuel complex*”. Este fenômeno pode ser caracterizado como mercantilização global de um suplemento energético local e a consolidação do poder corporativo nos setores de energia e agronegócio. Este complexo respondia as demandas energéticas da época e garantia ao agronegócio uma nova fronteira de lucratividade.

As consequências negativas do desenvolvimento da cadeia produtiva em biocombustíveis passam por usurpação de terras, degradação ambiental, conflitos, aumento da pobreza rural, aumento da desnutrição e da fome e diminuição da biodiversidade (Von Braun e Meinzen-Dick 2009, Wolde-Georgis e Glantz, 2010, Muianga, 2015). Em resumo, embora o continente apresente iniciativas no plano multilateral e estatal, a produção de biocombustíveis ainda enfrenta barreiras. Isso se deve, em parte, aos relevantes debates acerca do uso da terra, somadas à limitações estruturais apresentadas.

Dessa forma, esta tese se propõe a construir um argumento explicativo que responda a pergunta geral “Por que o Brasil obteve êxito na promoção dos biocombustíveis mas não foi possível desenvolver biocombustíveis nos países recebedores da cooperação?” e às seguintes perguntas específicas: que tipo de relação de poder explica o fato do Brasil promover biocombustíveis no continente africano? De que maneira os biocombustíveis se tornaram o mote da PEB dos anos 2000? Quais

²⁰ “In none of these places are the needs of local residents taken into account. In Ghana, BioFuel Africa wrested away land clearing and usage rights from a village chief who could neither read nor write... The weekly newspaper Public Agenda felt reminded of the ‘darkest days of colonialism.’ ...In Tanzania, while there are hopes, there is also plenty of reason to be skeptical about promises that everything will improve.”

foram os resultados práticos dessas iniciativas? Qual o peso da dimensão doméstica e da interferência de atores não estatais no processo decisório? Qual o impacto dessa política nos diferentes setores da realidade social moçambicana? De que maneira os moçambicanos avaliam a CSS brasileira e, particularmente, a promoção brasileira em biocombustíveis?

A justificativa para a escolha do período selecionado (2003-2015) está no fato de que, nesse momento histórico da PEB, houve um aumento considerável de projetos de cooperação técnica em biocombustíveis, sobretudo projetos de CSS. Os anos Lula da Silva representaram o auge da promoção brasileira em biocombustíveis, em um fenômeno que a bibliografia chama de “diplomacia do etanol”, “revolução dourada”, “febre dos biocombustíveis” (Fulquet e Pelfini, 2015), entre outros termos. Conforme lembra Chichava (2011):

Com efeito, em quase todas as viagens de Lula da Silva ao estrangeiro, em particular à África, os biocombustíveis estiveram sempre em destaque. Em 2007, no Burquina Faso, Lula da Silva afirmou que os biocombustíveis eram uma saída segura para África no acesso à energia sustentável, geração de empregos, de renda, de autonomia energética e no aumento das suas exportações (CHICHAVA, 2011, p. 377).

Afinal, de que forma os biocombustíveis podem ser entendidos como um fenômeno global, que conecta os diferentes polos de poder do mundo, servindo de plataforma para uma reconfiguração das relações de poder entre Norte e Sul, mas também no âmbito das relações Sul-Sul? Como tal, os biocombustíveis podem fortalecer ou enfraquecer as relações Sul-Sul também em função do papel dos países do Norte nessas dinâmicas. A esse respeito, ao descrever uma assembleia sobre biocombustíveis, Hollander (2010) argumenta:

O que estamos vendo é “uma assembleia global de biocombustíveis” que liga entidades públicas em uma variedade de escalas - supranacional, nacional e subnacional (o estado da Flórida é um caso em questão) - com universidades, instituições internacionais e corporações transnacionais privadas, incluindo empresas do agronegócio, energia, automotiva e biotecnologia. A liderança política que promove a assembleia é proveniente de múltiplas fontes, incluindo os governos do Brasil, EUA, UE e China e de numerosos lugares, principalmente cidades globais como Miami. (Hollander 2010 APUD BORRAS JR ET AL., 2010, p. 579)²¹.

²¹ “*What we are seeing (...) is a global biofuels assemblage that links public entities at a variety of scales – supranational, national, and sub-national (the state of Florida is a case in point) – with universities, international institutions and private transnational corporations, including agribusiness, energy, automotive and biotechnology companies. The political leadership promoting the assemblage is*

Mesmo apresentando forte caráter global, a estratégia brasileira de CSS em biocombustíveis nesse período produziu impactos em diferentes níveis. Vale, portanto, analisá-los e buscar compreender as interfaces entre eles. Embora o discurso oficial do Brasil não admita que houve uma política estratégica de CSS em matéria de biocombustíveis, pois a cooperação brasileira ocorreria oficialmente segundo pedidos dos países que desejariam estabelecer parcerias com o Brasil (o conhecido jargão da CSS brasileira ser “*demand-driven*”), nesta tese parte-se do pressuposto de que houve uma política, a qual teve como base eventos temáticos, assinatura de acordos e estabelecimento da cooperação econômica.

Por conseguinte, os objetivos desta tese contemplam: i) analisar as relações de poder, dentro e fora do Estado brasileiro (e da PEB), que ajudaram a desenhar esta política; ii) analisar criticamente e refletir sobre a postura brasileira de promoção dos biocombustíveis no exterior nos anos selecionados; e, iii) avaliar os impactos, resultados e desdobramentos dos acordos de CSS ofertados pelo Brasil.

Justificativa e aspectos metodológicos

Esta tese parte, portanto, de duas hipóteses a serem trabalhadas: i) a PEB para biocombustíveis é resultado de um momento específico que conjugou um cenário internacional propenso aos biocombustíveis e atuação assertiva do Brasil, juntamente com o forte envolvimento do agronegócio (setor auto interessado nos projetos) na formulação e elaboração da política externa, ou seja, no processo decisório da PEB; ii) A ausência de uma política madura de monitoramento e avaliação dessas iniciativas foi um elemento essencial para explicar o fracasso ou a negligência dos projetos de biocombustíveis nesses países. Em resumo, a hipótese i) tenta explicar “como, quando e porque” essa política emerge, enquanto a ii) analisa o porquê dela não ter falhado. A “falha”, aqui, ocorre ao considerar que o objetivo principal do governo brasileiro, criar um mercado global de biocombustíveis, não foi atingido.

emanating from multiple sources, including the governments of Brazil, US, EU, and China and from numerous places, primarily global cities such as Miami”. (Hollander 2010 APUD BORRAS JR ET. AL., 2010, p. 579).

Atualmente, devido ao grande ceticismo relacionado à CID há maior pressão internacional por resultados das atividades envolvendo a CID e, sobretudo, a CSS (OCDE, 2015, p. 7). Ademais, de acordo com Milani (2012)

(...) diferenciar CSS de CNS implica, metodologicamente, ir além da análise das promessas e dos discursos dos governos dos países em desenvolvimento, das denúncias e propostas de parcerias dos atores não governamentais. Implica conhecer a realidade dos países em que os projetos de CSS estejam em curso, pensar seus impactos também na perspectiva do “outro” que é beneficiário da cooperação prestada, ou seja, do moçambicano, do angolano, do haitiano, etc. Defendemos o argumento de que, por serem países que também se beneficiaram (e ainda se beneficiam) da CNS, África do Sul, Brasil e Índia, entre outros, deveriam atentar para os riscos de reprodução de um tipo de experiência (a cooperação “*top-down*”, “colonizadora”, não participativa, etc.) que eles próprios criticaram no passado recente (MILANI, 2012, p. 213).

O aumento da preocupação com a eficácia da ajuda para o desenvolvimento, movimento que ganhou mais força nos anos 2000 está também atrelada ao papel de maior protagonismo assumido pelos países emergentes. Historicamente, de acordo com Milani et al. (2013), a Declaração de Paris de 2005 consolidou o debate sobre eficácia da ajuda. Posteriormente, o III Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, ocorrido em Accra (2008), trouxe questionamentos sobre a declaração anterior atentando para dois pontos importantes: a participação da sociedade civil e a CSS. Em seguida, ainda segundo os autores, a sociedade civil e os países emergentes foram inseridos nos debates sobre eficácia. O IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, em Busan (2011), representou um marco no debate sobre a CID, “*dele resultou a Parceria Global para Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento, que reúne mais de 160 países e 45 organizações multilaterais e da sociedade civil*” (Milani et al., 2013, p. 16). Quanto a este debate sobre avaliação, nota-se que o único projeto de cooperação técnica do Brasil a possuir um relatório de avaliação é o projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos países do C-4”, também conhecido como Cotton-4²². Isto foi possível porque houve o fortalecimento do diálogo entre a ABC e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entidade vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, para a construção de um marco analítico para avaliação de projetos de cooperação técnica. O fato é que este projeto recebeu devida atenção porque teve como parceiro as Nações Unidas. Dessa forma, foi contratada uma

²² Projeto realizado entre 2009 e 2013 que teve por objetivo o aprimoramento da cadeia produtiva do algodão nos países selecionados: Benin, Burquina Faso, Chade e Mali.

equipe para realização desta importante etapa da cooperação: a mensuração dos seus resultados (Suyama e Rigout, 2015).

Apesar do Brasil apresentar uma política de “Monitoramento e Avaliação” das diferentes atividades que podem ser descritas como cooperação técnica Sul-Sul, o país não possui uma tradição em prestação de contas que traga informações sobre os desdobramentos da cooperação ofertada. Usualmente, existem elogios por parte da comunidade internacional no que concerne à publicação “Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional” (COBRADI)²³, já que o Brasil seria um dos poucos países do Sul doador que fazem este tipo de levantamento²⁴. Claro que o Cobradi é uma iniciativa louvável, mas ele apenas apresenta dados referentes aos recursos e às áreas por região, ou seja, informações básicas. Isto ocorre num cenário de limitações institucionais e financeiras, resultando em atrasos e muitos questionamentos sobre a metodologia adotada. Pode-se afirmar que as insatisfações com o andamento do projeto Cobradi, foram combustível para formação de iniciativas por parte da sociedade civil, como o relatório “À Procura da Cooperação Sul-Sul no Orçamento Federal”, publicado em 2018 pelo *think tank* “Articulação Sul”.

Quanto aos aspectos metodológicos foram utilizados recursos provenientes da metodologia qualitativa: revisão bibliográfica, pesquisa de campo e entrevistas semi estruturadas. Foram utilizados como fontes: a bibliografia que tratasse de PEB, CSS, CID, presença brasileira na África, questão agrária, energias renováveis e biocombustíveis; documentos oficiais do governo brasileiro e dos estados africanos; documentos oficiais de instituições internacionais como a União Europeia e a ONU; *websites* de agências governamentais; notícias de jornal, revistas e *blogs*; relatórios do BNDES; documentos oficiais de empresas privadas envolvida no setor dos biocombustíveis; e as mais diversas fontes normativas nacionais e internacionais, sobretudo regulação para promoção de biocombustíveis. Um roteiro de entrevistas foi elaborado, a partir de 4 eixos centrais de perguntas: relevância da política, objetivos, atores e resultados²⁵. Cinco grupos de atores foram selecionados²⁶: governo; organizações internacionais; setor privado; sociedade civil (associações, ONGs e

²³ Levantamento realizado pelo Instituto de Economia Aplicada (IPEA).

²⁴ Entrevista número 12.

²⁵ O Roteiro de perguntas encontra-se no Apêndice B, ao final da tese.

²⁶ A relação dos entrevistados encontra-se no apêndice A, em ordem alfabética. Aqueles que não permitiram identificação tiveram a sua identidade ocultada, sendo indicada apenas a categoria a qual pertencia.

movimentos sociais) e Universidade, os quais estivessem relacionados aos seguintes temas: energia; questões agrícola, ambiental e agrária; cooperação sul-sul; segurança alimentar; relação Brasil-Moçambique e presença brasileira na África. Embora os representantes já apresentem um discurso oficial marcado, especialmente em se tratando de órgãos estatais, era importante observar de que maneira esses atores enxergavam a promoção brasileira e seus impactos, caso existissem. A análise de entrevistas com esses atores permitiu, ainda, a comparação entre o discurso oficial e a realidade social. Era importante, da mesma forma, observar os pontos de vista daqueles críticos à presença brasileira, dando voz aos chamados “atores sociais”.

A metodologia inclui, ainda, o período de doutorado-sanduíche entre abril de 2017 e março de 2018 na *University of South Africa*, África do Sul, a fim de compreender o fenômeno dos biocombustíveis no contexto africano e a presença brasileira no continente, de maneira geral. Algumas entrevistas aconteceram nas cidades de Pretória e Johannesburgo, entre Agosto e Dezembro de 2017. Em Moçambique, foi realizada a pesquisa de campo entre os dias 15 de Setembro e 15 de Outubro do mesmo ano, contabilizando um mês de entrevistas realizadas na capital do país, Maputo. A metodologia também inclui consulta de fontes oficiais como documentos e decretos dos governos africanos.

A escolha de Moçambique como estudo de caso ocorreu devido ao forte envolvimento do país na cooperação técnica realizada pelo Brasil. A escolha teve como pressuposto o fato de o país ter assinado acordo de cooperação com o Brasil, restando as opções apresentadas no capítulo 2, na figura 3 (Diplomacia Brasileira em Biocombustíveis). Baseando-se nos fatores tempo e viabilidade, optou-se por realizar a escolha que observasse a movimentação política e econômica: onde havia compromisso formal de cooperação em biocombustíveis e reverberação desses acordos em diferentes âmbitos, com especial atenção ao social.

Cinco critérios foram essenciais nesta escolha. Primeiro, o fato de Moçambique ser o país mais significativo a receber cooperação brasileira em geral (Garcia, Kato e Fontes 2012). Moçambique é o estudo de caso mais citado dentre as pesquisas sobre Cooperação Sul-Sul brasileira, apresentando, portanto, mais relevância em termos de agenda científica do que os demais. Em segundo lugar, se tratando do envolvimento com projetos de biocombustíveis capitaneados pelo Brasil, o país apresenta grande

destaque, conforme será detalhado na seção 2.2.5 Os Resultados da Cooperação Técnica em Biocombustíveis, do capítulo 2.

Em terceiro lugar, lançando mão de um critério político-institucional, foi realizada uma pesquisa referente aos marcos regulatórios e aos planos estratégicos de biocombustíveis dos países africanos que estabeleceram acordo com o Brasil. Foram analisadas também, as políticas públicas implementadas relacionadas aos biocombustíveis. A pesquisa permitiu elaborar o histórico de marcos regulatórios para implementação de biocombustíveis na matriz energética desses países:

Quadro 2: Medidas Formais para Produção de Biocombustíveis nos Estados Africanos²⁷

ANO	PAÍS	MEDIDA
1920	África do Sul	Aprovação de mistura de etanol de cana-de-açúcar com a gasolina.
1980	Zimbábue	Aprovação de mistura o etanol de cana-de-açúcar com a gasolina.
1982	Malawi	Aprovação de mistura o etanol de cana-de-açúcar com a gasolina (E20).
1983	Quênia	Aprovação de mistura o etanol de cana-de-açúcar com a gasolina.
2000	Etiópia	Promulgação as diretivas sobre a produção, distribuição e controle de etanol-gasolina; estabelecida meta para mistura E10.
2003	Benin	Aprovação da Estratégia de Política Energética.
2003	Tanzânia	Traz destaques para biocombustíveis na política energética de 2003.
2004	Ilhas Maurícias	Produção e exportação de etanol para União Europeia.
2006	Burkina Faso	Implementação do Comitê Interministerial coordenado pelo Ministério de Energia ²⁸
2007	África do sul	Implementação de uma política formal de biocombustíveis.
	Nigéria	Aprovação de Política de incentivos para biocombustíveis.
	Senegal	Aprovação de Projeto especial de biocombustíveis 2007-2012.
2008	Mali	Criação da Estratégia nacional para biocombustíveis.
	Benin	Aprovação da Política de biocombustíveis.
	Zâmbia	Aprovação de Política Nacional de Energia que trata de biocombustíveis.
2009	Mali	Criação da agência Nacional de Biocombustíveis (ANADEB).
	Moçambique	Implementação de uma política formal de biocombustíveis, mistura de 5 a 10 %.
	Burkina Faso	Elaboração do quadro de política de promoção de biocombustível.

²⁷ Amigun et. al. (2011) registram que os mais variados atores podem estar envolvidos na elaboração dessas políticas e nas decisões políticas que promoviam biocombustíveis. Desde tomadores de decisão, até setor privado, universidades e ONGs. No entanto, na grande maioria dos casos, os estudos que servem como base para formulação dessas políticas, excluem impactos negativos que o desenvolvimentos dos biocombustíveis pode vir a causar no meio ambiente e na segurança alimentar.

²⁸ Mas a medida não havia sido aprovada até 2017.

	Benin	Criação da Comissão Nacional de Produção de Biocombustíveis; elaboração de estudo de viabilidade e de projeto de lei.
2010	Botsuana	Referências sobre biocombustíveis no projeto de política nacional de energia e Plano Nacional de Desenvolvimento de 2009 e 2010.
	Angola	Implementação de uma política formal de biocombustíveis.
	Gana	Implementação de uma política formal de biocombustíveis designando 10% de mistura até 2020 e 20% até 2030.
2011	Senegal	Aprovação da Lei n° 2010-22 para biocombustíveis.
	Mali	Definição de marco regulatório.
2012	Benin	Aprovação da Lei de Orientação para produção de biocombustíveis.
	Zâmbia	Definição de mistura de B5 e E10 até 2015.
	Senegal	Elaboração de Marco regulatório.
2013	África do Sul	Anúncio de mistura obrigatória de 9 a 14% até 2015.
2014	Suazilândia	Iniciativas em processo em 2014.
2014	Namíbia	Iniciativas em processo em 2014.
2017	Malawi	Publicação da Estratégia de energias renováveis e Marco regulatório para mistura E20.

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados em Gasparatos (2012), Mitchell (2011); Naik et al., (2010); Molony e Smith (2010); Sekoai e Yoro (2016); BNDES (2013); Mitchell (2010); Ohimain (2013); Gatete e Dabat (2017); Amigun et al. (2011).

O quadro permite observar que houve uma primeira onda de incentivo nos anos 1980, com destaque ao pioneirismo do Zimbábue e, posteriormente, uma segunda onda nos anos 2000 (Amigun et al., 2011). De maneira geral, a implementação dessas políticas tem como pano de fundo expectativas sobre promoção do desenvolvimento no continente, como: geração de empregos, melhora do setor energético e agrícola (devido a transferência de tecnologia); eletrificação doméstica de pequenas comunidades; estabilidade no suprimento de energia e diversificação de opções de combustível e, conseqüentemente, progressos no campo da segurança energética; oportunidades econômicas no que se refere ao fornecimento de matérias primas para países desejosos em produzir biocombustíveis; e, benefícios ambientais como mitigação das emissões de carbono e diminuição da poluição da atmosfera (Sekoai e Yoro, 2016; Shumba et al., 2008). Por fim, estava relacionada a facilidades de exportação para Estados Unidos e Europa (Mitchell, 2010). A influência de fatores econômicos e políticos manteve a reação positiva até 2006 (Dauvergne e Neville, 2009), quando o estabelecimento e a implementação de muitas dessas políticas trouxeram o aumento do número de conflitos agrários em países do continente.

A África do Sul foi o primeiro país a implementar uma política formal de biocombustíveis (2007), seguida por Moçambique (2009) e Angola (2010) (Von Maltitz et al., 2012). Dos países membros da SADC, apenas Angola, África do Sul e Moçambique apresentavam políticas públicas relacionadas aos biocombustíveis aprovadas até o ano de 2014 (Brandão, 2014). Dessa maneira, os três países apresentavam planos energéticos mais ambiciosos em relação aos biocombustíveis.

A fim de comprovar o envolvimento do agronegócio como ator relevante no processo decisório e, conseqüentemente, da definição de política de cooperação sul-sul em biocombustíveis, foi verificado o quarto critério: a presença de empresas brasileiras no país. Conforme será demonstrado no capítulo 2, as empresas brasileiras atuantes na área, eram: ETH Bioenergia (Odebrecht) em Angola e Gana; Grupo Guarani (Tereos Internacional da França e Petrobras do Brasil) em Moçambique; Dedini Indústria de Base, no Sudão e Moçambique; e, Sermatec Zanini em Angola (Brandão, 2015). Posteriormente, a Petrobras, a Petrobras Biocombustível, a Açúcar Guarani e a Petróleos de Moçambique (Petromoc) assinaram um acordo que deu origem a empresa Companhia *Sena Sugar State*. Dessa forma, Moçambique surge como caso de maior relevância pois além de apresentar a presença de empresas brasileiras, houve a criação de uma parceria entre o setor privado, a fim de desenvolver os biocombustíveis no país.

Em quinto lugar, África do Sul, Moçambique e Angola apresentam-se como casos de destaque devido às opções de financiamento oferecidas pelo BNDES. Angola é o único país a possuir uma conta especial (conta petróleo) e primeiro a receber financiamento para investimento na indústria sucroalcooleira pelo banco (Vilas-Bôas, 2014; Brandão, 2014). Desde 2007, quando as linhas de crédito especiais foram criadas, já foram liberados 5,2 bilhões de dólares para 86 projetos, os quais tratam majoritariamente, de obras de infraestrutura no país (Magossi, 2003; Osava, 2013 APUD Wilkinson, 2014). Moçambique, o principal destino das empresas brasileiras na África junto com Angola, passou a ter desembolsos do BNDES a partir de 2010 (Barros, 2010). E a África do Sul, teve uma sede do banco instalada na cidade de Johannesburgo em 2013, a qual encerrou suas atividades em 2016 (Vilas-Bôas, 2014; Cavalcanti, 2016).

Angola é um caso que merece destaque. Isto porque o país não só desenvolveu uma política pública formal de incentivo, mas de fato iniciou a sua produção por meio da atuação de uma empresa brasileira, a Odebrecht. A empresa se instalou no país nos

anos 1980 (Garcia, Kato e Fontes, 2013) e iniciou a produção de etanol em 2014. Assim, Angola aparece como um caso mais forte para análise de investimentos e financiamentos do que de CID propriamente. Ademais, não seria viável (devido ao cronograma desta pesquisa), avaliar dois países falantes de língua portuguesa. Isso porque a inserção internacional do país em relação ao continente apresentou semelhanças no tocante aos PALOPS, a África de colonização portuguesa. A inserção neste contexto mobilizava argumentos de afinidades culturais e ideia do Brasil como “pátria-irmã” da África, sobretudo nos países que igualmente sofreram com a colonização portuguesa. Referido discurso era amplamente apoiado pela opinião pública brasileira na época (Sombra Saraiva, 2010). Seria interessante avaliar de que forma a inserção das empresas brasileiras foi facilitada por essa retórica. Dessa forma, optou-se por Moçambique como escolha final.

Moçambique está localizado na Costa Oriental do Continente Africano. É banhado pelo Oceano Índico e tem uma área de 801.537 km². Possui população de 25,20 milhões de habitantes, onde 63% na área rural (Banco Mundial, 2018). Administrativamente, Moçambique está dividido em 11 províncias. A capital Maputo encontra-se localizada na província de Maputo, sul do país. O país está na lista dos mais pobres do mundo, o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,327, ocupando a 185^a posição na edição de IDH de 2013 (PNUD, 2013). A moeda oficial usada em Moçambique é o Metical (MZN). A economia baseia-se na agricultura e pesca de subsistência e exportação de camarões; algodão; caju; açúcar e chá (Governo de Moçambique, 2018). Historicamente, o nível de pobreza e baixos índices de desenvolvimento humano são explicados pelo longo processo de colonização e independência tardia, declarada em 1975. Acrescenta-se a isso, uma guerra civil que durou 16 anos, entre 1976 e 1992, que devastou a economia do país. No plano energético, a hidroeletricidade é o principal componente da matriz energética do país, seguido do uso de gás natural (Almeida e Zanlorenssi, 2018). A taxa de eletrificação aumentou de 5% em 2001 para 26% em 2016 (Banco Mundial, 2017). No entanto, o acesso à eletricidade continua baixo (29%) e concentra-se, principalmente em áreas urbanas na porcentagem de 57% (USAID, 2018). Nas áreas rurais, apenas 6 % usam eletricidade para iluminação, cabendo à biomassa auxiliar nas atividades domésticas como cozinhar.

O estreitamento da relação do Brasil especificamente com Moçambique está inserido num contexto de mudanças nas relações internacionais e fortalecimento das relações Sul-Sul, vivenciadas no início do século XXI. O Brasil desta época apresentava maiores ambições no plano internacional e Moçambique construía um plano de desenvolvimento econômico e social calcado no investimento estrangeiro. O país africano, ademais de ser lusófono e culturalmente próximo em função de um passado colonial comum, ainda cumpria o papel de ser o maior parceiro brasileiro no campo da CID (Garcia, Kato e Fontes, 2013).

Para isso, a fim de observar percepções sobre a presença brasileira, optou-se por não realizar um estudo focado no impacto de um projeto de biocombustíveis em determinada região e/ou aldeia, nos moldes do excelente trabalho realizado por Veiga (2012). O autor examinou os impactos da implementação de projetos de biocombustíveis na aldeia de Ngeue, província de Cabo Delgado, ao norte do país. A proposta é realizar uma análise em maior escala, atentando para desdobramentos em perspectiva. Dessa forma, é interessante observar, por exemplo, os desdobramentos institucionais, a fim de verificar de que forma o governo moçambicano se apropriou dessa agenda das energias renováveis com foco nos biocombustíveis, cristalizada a partir da promoção brasileira no país.

De maneira geral buscou-se dar conta de bibliografia que trata dos resultados e desdobramentos da assinatura dos acordos em promoção de biocombustíveis, os quais tinham o Brasil como ator chave. Não serão tratados apenas acordos de nível estatal, mas também aqueles assinados no âmbito privado, porque considera-se esta aproximação entre os setores privados brasileiros e africanos como um desdobramento desse momento da PEB, cujo o país volta-se para o outro lado do Atlântico. Assim:

As implicações sociais e ecológicas dessa nova forma de agroindustrialização são de longo alcance, mas assumem diferentes formas em diferentes paisagens, com consequências particulares de classe, gênero, etnia, subsistência e meio ambiente (BORRAS JR. et al., 2010, p. 589).

Em tela esta consideração, era necessário criar um modelo para análise dos desdobramentos da promoção brasileira em biocombustíveis em Moçambique. Primeiramente, apresenta-se informações sobre essa cooperação tentando responder aos seguintes questionamentos: como se deu a negociação dos acordos? Que atores/forças estavam envolvidos do lado moçambicano? quais foram os resultados dos acordos?. Em seguida, os desdobramentos que foram divididos em níveis:

- **Nível Produção e Circulação de Conhecimento (Capital científico e intelectual):** Houve elaboração de estudos de viabilidade e relatórios? De que forma a promoção brasileira impactou a produção de conhecimento sobre bioenergia neste país? Houve avanços de tecnologia no país por causa dos biocombustíveis?
- **Nível Econômico:** Houve chegada de empresas estrangeiras? Qual era a origem dessas empresas? Existiu algum padrão na ocupação agrária realizada por elas? Que tipo de relação elas estabeleceram com os respectivos governos e sociedade civil?
- **Nível Socioambiental:** Como os biocombustíveis impactaram a realidade social? Houve conflitos? Que tipo de conflitos sociais a promoção brasileira de biocombustíveis desencadeou? Há um padrão nesses conflitos? Houve mudanças nas relações de trabalho? Houve impactos na dimensão de gênero? Que tipo de articulação entre movimentos sociais foram estabelecidas? Qual o papel desempenhado por organizações internacionais neste sentido? Que tipo de projetos agrários estavam em disputa? Houve impactos ambientais? Que tipo de impactos ambientais a atuação do Brasil desencadeou?
- **Nível Institucional:** Houve criação de regulamento específico para biocombustíveis? Como esses marcos foram elaborados? Qual o papel do governo brasileiro na sua elaboração? Essas políticas públicas foram construídas com diálogo com a sociedade civil?
- **Nível Energético:** Quais os impactos na dimensão energética do país? Quais foram as consequências da ausência de pessoal qualificado e limitações técnicas para o desenvolvimento da cadeia produtiva nesses países?

A partir disso, realiza-se uma análise detalhada desses elementos no capítulo 4, que apresentará informações concernentes à cooperação em biocombustíveis e seus impactos, seja no âmbito de acordos multilaterais, bilaterais e triangulares, seja nas atividades isoladas realizadas pela ABC.

É necessário, ainda quanto aos aspectos metodológicos, realçar as limitações da pesquisa, inerentes à pesquisa de campo em se tratando de metodologia qualitativa. Primeiro, limitações de gênero. Em segundo lugar, problemas de cunho logístico. Antes de chegar a campo, uma série de e-mails foram enviados aos atores residentes em Moçambique, solicitando entrevistas. Muitos desses e-mails apresentaram erro e não

foram entregues aos seus destinatários, isto porque os órgãos os quais estas pessoas representavam já não existiam mais. O mesmo ocorrera com números de telefone. Além disso, algumas pessoas haviam sido remanejadas para outras secretarias das agências estatais. Isso ocorreu porque o país passa constantemente por reestruturação institucional²⁹. A consequência imediata consistiu em “dar um passo atrás” no desenho da pesquisa, sendo necessário redefinir a lista de entrevistados. Ainda no aspecto logístico, havia uma dificuldade de locomoção para outras regiões para além da capital Maputo, devido péssimas condições das estradas e inseguranças a nível de gênero. Portanto, a pesquisa ficou delimitada à zona urbana central da capital, Maputo. Porém, a província concentra a maioria dos tomadores de decisões do país- exceto, obviamente, postos administrativos provinciais, contemplando diversos tipos de atores que eram interessantes para o desenvolvimento da pesquisa. Em terceiro lugar, dificuldade de acesso ao Arquivo Nacional, uma vez que não havia nenhum vínculo institucional à nenhuma Universidade, Instituição ou órgão oficial do Estado. Em quarto lugar, no que concerne ao setor privado, a dificuldade consistiu em obter informações de muitos atores chave, uma vez que a indústria de biocombustíveis do país havia desaparecido. Muitas empresas já haviam deixado o país, bem como muitos profissionais envolvidos nos biocombustíveis. Além disso, mesmo quando a instituição ainda existia e/ou os atores ainda se encontravam no país, houve recusa de entrevistas por sua parte. Por outro lado, todos os entrevistados concederam as entrevistas de bom grado.

Dessa forma, esta tese se divide em 4 capítulos, acrescidos desta introdução e de uma conclusão. O pano de fundo para iniciativas de promoção de energias renováveis era composto pelo aumento da preocupação com as mudanças climáticas e a consequente busca pela diminuição de emissão de gases de efeito estufa (GEE). Os países do Norte iniciaram, portanto, a elaboração de metas para consumo de biocombustíveis, a ser produzido nos países localizados fora dos centros de poder do mundo. Ao Brasil coube o papel de liderança nessa promoção internacional, canalizada por meio de projetos de CSS técnica com foco na América Latina e na África. O capítulo 1 apresenta o contexto sistêmico que permitiu o desenvolvimento dessas iniciativas.

²⁹ Entrevista número 14.

O capítulo 2 traz as características e as informações-chave sobre essa política, descrevendo as principais atividades concernentes ao tripé: realização de eventos, acordos de cooperação técnica e cooperação econômica, como as bases fundacionais da PEB para biocombustíveis. Os resultados dos projetos de cooperação aparecem no capítulo 2 e mostram que os países estabeleceram iniciativas de compartilhamento, produção e circulação de conhecimento sobre biocombustíveis. O foco da iniciativa brasileira estava na capacitação do quadro técnico dos países recebedores. Essa liderança conjugava interesses do próprio Estado associados ao papel desempenhado pelo BNDES e pelas empresas privadas – brasileiras e estrangeiras – detentoras do conhecimento e da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da cadeia produtiva. Essas empresas participavam ativamente da elaboração dessas políticas.

Da mesma forma, faz-se importante analisar os atores envolvidos nos projetos e o “peso” da influência de grupos de interesse, além da (possível) relação entre o legislativo e a formação da agenda de política externa. Nesse sentido, o capítulo 3 destrincha a participação do agronegócio na definição da PEB no que concerne a assuntos comerciais e biocombustíveis para, dessa forma, analisar os mecanismos e os cursos de ação disponíveis para o setor nas tentativas (bem-sucedidas) de ingerência e definição da CSS brasileira. Os estudos existentes traçam a influência do agronegócio na PEB, mas a maioria deles trata de casos específicos. O objetivo do capítulo 3 é justamente analisar o proceder, as características comuns e os cursos de ação comumente utilizados pelo setor a fim tentar influenciar a PEB. Assim, busca-se, dentro dessas possibilidades de ação, verificar quais as estratégias utilizadas na formulação da CSS brasileira para biocombustíveis.

Finalmente, o capítulo 4 analisa os desdobramentos dessa política e tenta analisar como a tríade “Estado–Empresas–Cooperação Internacional” serviu como base fundamental para o desenvolvimento dos biocombustíveis em Moçambique. Por fim, apresentam-se apontamentos à guisa de conclusão.

Um último aspecto metodológico a ser tratado diz respeito à nomenclatura utilizada. Fuser (2013) afirma que existe uma diferença no uso dos termos “biocombustíveis” e “agrocombustíveis”, uma vez que o primeiro refere-se à nomenclatura oficial, enquanto o segundo indica que parte-se de uma perspectiva crítica. Entretanto existe um problema quanto ao uso da nomenclatura “agrocombustíveis”. Primeiro porque, ao utilizar o termo “biocombustíveis”, coloca-se

em evidência o discurso oficial e isso não necessariamente implica abandonar o viés crítico na análise. Fuser (2013) assinala corretamente a importância da existência de conceitos que expressem as disputas políticas presentes na sociedade, especialmente no caso dos biocombustíveis, onde essa diferença de nomenclatura explora justamente as complexidades inerentes à produção de energia, ou seja, quem usa a terra e como a usa, pondo-se em jogo dois modelos de desenvolvimento. Porém, ao se utilizar somente o termo “agrocombustíveis”, acaba-se por reduzir esta fonte energética à disputa entre agronegócio e agricultura familiar. Apenas para citar o caso africano, existem iniciativas de produção de bioenergia e biocombustíveis em projetos comunitários de pequenos agricultores, ligados à proposta de autonomia e empoderamento da mulher por meio da autonomia energética. No caso africano, a Tanzânia tem sido o país com maior número de alternativas energéticas relevantes. Dito isto, o termo “biocombustíveis” é utilizado nesta tese porque, para além do que foi exposto acima, esta é a nomenclatura comumente utilizada pelos autores e organismos oficiais para se referir a esta fonte energética no Brasil e no mundo.

1 GEOPOLÍTICA DA ENERGIA: PERSPECTIVAS BRASILEIRAS

Introdução ao capítulo

A sincronia entre política externa e energia tem se configurado, ao longo dos últimos 100 anos, como elemento fundamental para o desenvolvimento dos países, para a construção de suas soberanias e a consolidação de suas posições no tabuleiro de poder mundial. Se observarmos o mapa de consumo de energia *per capita*, será possível perceber que países mais desenvolvidos consomem mais energia (BP *Statistical Review*, 2015), isto é, o consumo de energia é indicador objetivo de grau de desenvolvimento econômico. Porém, sobretudo a partir dos anos 1990, os questionamentos sobre a escassez do petróleo e a preocupação quanto aos problemas ambientais decorrentes da sua utilização como principal fonte energética da matriz mundial trouxeram à tona a discussão sobre a ampliação do uso de fontes renováveis. Além disso, a ascensão da China (e da Ásia como um todo) e, em menor escala, dos chamados “países emergentes” produziu aumento da demanda mundial. Atualmente, a projeção da Agência Internacional de Energia (AIE) é de aumento da demanda mundial de energia em 30% até 2040 (*World Energy Outlook*, 2017).

Esses fatores tornaram o debate político em torno da energia ainda mais estratégico, trazendo à tona elementos complementares à Geopolítica já entendida como um campo do conhecimento que agregava Ciência Política, Relações Internacionais, Geografia e Estudos Estratégicos. A relação entre política, energia e geografia consolidou o que os autores chamaram de “geopolítica da energia” ou “geopolítica energética” (Conant & Gold, 1981; Wendt, 1984; Deffeyes, 2001, 2005; Goldwyn e Kalicki, 2005; Klare, 2004, 2008a; 2008b; Yergin, 2006, 2011, 2014; Sachs, 2003, 2007; Sovacool, 2011). A geopolítica define a direção, a utilização e a propriedade dos recursos naturais estratégicos para a produção de energia. Ou seja, como os países e, no caso, as grandes potências energéticas definem o uso dos recursos a fim de produzir energia para a vida cotidiana: na indústria, nos transportes, no setor de serviços, nas residências etc. Nas palavras de Conant & Gold:

Geopolítica, como método de estudo das relações internacionais, ressalta a importância dos fatores de localização sobre as relações entre países. Assim, a geopolítica considera os fatores geográficos como importantes determinantes da política governamental e da posição relativa das nações (CONANT & GOLD 1981, p. 18).

Essa recuperação da geopolítica da energia possibilitou a retomada do debate sobre os processos de globalização em novos termos, não mais como se os fluxos e os territórios fluidos fossem os únicos a serem considerados estratégicos; os territórios fixos (o lugar) passaram a ser novamente valorizados na teoria e na análise. A primeira onda de publicações no campo da geopolítica energética data dos anos 1970 e 1980 e atentava para o caráter de segurança nacional que a energia havia adquirido no decorrer do século XX, sobretudo após os dois choques do petróleo³⁰ (Omena et al. 2013, p. 84). Na virada para o século XXI, os estudiosos atentavam não só para a finitude do petróleo, mas também para os desafios ambientais que passaram a se atrelar à questão energética. As publicações mais recentes igualmente chamam atenção para uma possível nova geopolítica energética, que passou a considerar a ampliação no uso de energias renováveis e prováveis mudanças neste tabuleiro.

Ao longo da história da política externa brasileira, o Brasil se constituiu como ator importante no contexto internacional, sobretudo se considerarmos sua tradição pacífica e multilateralista na resolução de conflitos. Em se tratando do tema energético o país apresentou importantes iniciativas, visando à garantir a sua autossuficiência em meio a momentos de crise. Ou seja, pelo menos desde a década de 1970, o país tem se destacado no cenário energético mundial devido à construção de alternativas energéticas de rápida resposta para a garantia do desenvolvimento nacional, a exemplo da descoberta de petróleo na Bacia de Campos logo após o primeiro choque do petróleo, do Programa Proálcool e do Programa Nuclear. Na virada do século, o país apresentou importantes avanços nas descobertas no Pré-Sal, anunciadas em 2007, e buscou incentivar os biocombustíveis, a energia eólica e a solar, como fontes energéticas complementares. Sendo assim, é importante perceber como a energia acabou por ajudar

³⁰ O termo “choque do petróleo” refere-se à súbita oscilação de preço sofrida pelo recurso nos anos 1970 que abalou a economia mundial da época. Primeiro, em 1973, quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que congrega os maiores exportadores do mundo, reduziu a oferta de petróleo para o mercado mundial, aumentando o preço do barril. Em um segundo momento, o segundo choque do petróleo, em 1979, fortemente influenciado pela revolução ocorrida no Irã, que novamente causou a redução na oferta e elevação no preço do barril, conturbando a geopolítica e a economia mundial.

a construir o sistema internacional tal como o conhecemos e como os esforços da política externa brasileira têm estado direcionados para a consolidação do país como importante *player* no cenário mundial. Inicialmente, na tentativa de garantir a sua autossuficiência energética e, atualmente, na busca do país pela posição de exportador e formulador de estratégias nesse campo.

O objetivo deste capítulo é criar um panorama histórico e analítico, observando: i) como a energia se tornou um elemento fundamental na geopolítica mundial; ii) as tentativas de mudança no paradigma energético mundial na virada para o século XXI; e, por fim, iii) o papel do Brasil nesse cenário. Como metodologia optou-se pelo uso da revisão bibliográfica. O presente capítulo se baseia, portanto, nos seguintes questionamentos: como a energia se configurou como um recurso de poder entre os Estados ao longo do século XX? quais as principais mudanças que marcam o tabuleiro energético mundial na virada do século XXI? qual o papel do Brasil neste cenário, em geral? qual o peso dos biocombustíveis na estratégia brasileira, em particular?

De acordo com Porto Gonçalves (2008) existem três pressões que conduziram a expansão dos biocombustíveis: social, ambiental e energética (aumento do preço do petróleo). O autor lembra que a revolução tecnológica que vivenciamos no início do século XXI não se pôs em movimento por si mesma. Cabe, portanto, questionar a quem interessa esta movimentação que vai na direção de uma matriz energética com ampliação do uso das energias renováveis: *“o que está em curso não é somente uma nova matriz energética ou uma ‘transição energética’, mas sim um rearranjo nas relações sociais e de poder por meio da tecnologia”* (PORTO GONÇALVES, 2008, p. 333).

No entanto, somente estes fatores não são explicativos da “diplomacia dos biocombustíveis” conduzida pelo governo brasileiro no período analisado. O argumento apresentado a fim de defender a hipótese principal desta tese é de que todas essas mudanças sistêmicas do final do século XX permitiram um protagonismo brasileiro na diplomacia dos biocombustíveis ocorrida na primeira década do século XXI. Da mesma forma, defende-se o argumento de que existe uma política nas escolhas energéticas relativas às relações de poder assimétricas e hierárquicas presentes no sistema internacional. Assim, o capítulo é dividido em três partes. Após esta breve introdução, apresenta-se a descrição da energia como fenômeno político no sistema internacional. Em seguida, discute-se o panorama histórico e analítico sobre os questionamentos a

respeito do paradigma energético mundial. Posteriormente, a posição brasileira no debate sobre energia neste início de século XXI ganha destaque. Por fim, apresentam-se as conclusões preliminares deste capítulo que serão retomadas no decorrer e ao final da tese.

1.1 Energia: recurso de poder na política internacional

A energia se configurou como elemento de poder principalmente a partir do século XX. Se na primeira Revolução Industrial o carvão era considerado a principal fonte da matriz energética mundial, a partir da II Revolução Industrial e, sobretudo na segunda metade do século XX, a sociedade capitalista se consolidou como a “sociedade do petróleo”. O petróleo tem como características principais ser um recurso finito e fixo geograficamente, com concentração das principais jazidas em determinadas áreas do globo. Além dessas duas características, há também a chamada “politização da energia”, isto é, a transformação das fontes energéticas em recursos de poder e objetos de disputas entre os soberanos que regulam seu acesso, circulação e mercado de maneira geral.

Historicamente, em 1912, nos anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial, Winston Churchill decidiu utilizar o petróleo nos navios da marinha inglesa (Simões, 2008), o que conferiu maior rapidez aos navios e garantiu a dianteira diante da corrida naval com os alemães. Foi então que, segundo Yergin (2014), a segurança energética se tornou um fator decisivo nas relações internacionais, com atenção especial à necessidade de suprimento da demanda de cada país como elemento vital a sobrevivência dos Estados (Oliveira, 2012; Klare, 2008; Yergin, 2006 e 2011). Isto criou uma relação intrínseca entre as necessidades de cada Estado e a formação das regras, normas, procedimentos e instituições do mercado global de energia tal como o conhecemos.

A partir deste momento, os líderes das grandes potências perceberam que um recurso energético poderia ser estratégico militarmente. Essa percepção conferiu ao petróleo um potencial político, ou seja, ele se tornou um elemento de poder militar na relação entre os Estados. A energia tornou-se uma “moeda de troca” ou um elemento

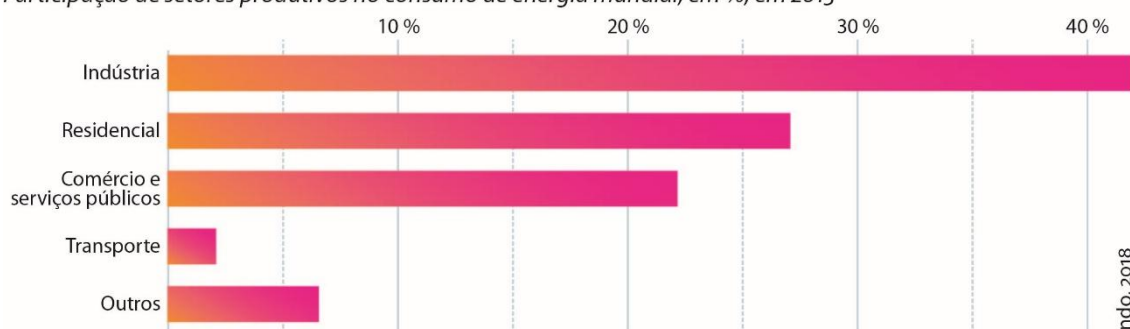
capaz de influenciar as decisões dos governantes no cenário internacional, inclusive decisões sobre guerra e paz.

Da mesma forma, a energia se configura como parte essencial do desenvolvimento, pois é combustível para a indústria, responsável pelo crescimento dos demais setores da economia. A constituição de uma sociedade capitalista centrada nos conceitos de desenvolvimento e progresso, e fortemente atrelada ao consumo, aumentou a necessidade de uso de fontes energéticas a fim de suprir a demanda industrial. Yergin (2014) demonstra que a questão energética é o motor das transformações políticas, econômicas e tecnológicas globais do nosso tempo. No caso brasileiro, o setor industrial representou 58,36% do total de energia primária consumida no país no ano de 2015 (EPE, Balanço Energético Nacional, 2015). No caso do consumo mundial de eletricidade, o setor industrial consumiu 42% do total de eletricidade produzida pelos países, conforme imagem a seguir:

Gráfico 2: Consumo Mundial de Eletricidade por Setor

CONSUMO MUNDIAL DE ELETRICIDADE POR SETOR

Participação de setores produtivos no consumo de energia mundial, em %, em 2015



Fonte: Key World Energy Statistics, AIE, 2017.
Dados coletados e organizados por Renata A. Ribeiro.

Labmundo, 2018

Fonte: elaboração própria a partir de *Key World Energy Statistics*, AIE, 2017.

Além disso, as constantes incertezas quanto ao cenário energético mundial, principalmente a partir dos dois choques do petróleo de 1973 e 1979 fez com que a segurança energética fosse considerada um elemento essencial para a manutenção dos Estados em suas posições no mundo, e das desiguais relações de poder que constituem o sistema internacional.

De acordo com Yergin (2014), segurança energética pode ser definida, grosso modo, como um estado em que o país possui disponível toda a energia necessária a seu pleno desenvolvimento. Usualmente, a bibliografia sobre energia adere ao conceito no

mesmo sentido. No entanto, é plausível problematizá-lo. De acordo com o autor supracitado, após o primeiro choque do petróleo em 1973, os países dependentes da importação do recurso, leia-se os países industrializados, realizaram uma convenção emergencial em Washington em 1974, onde decidiram pela assinatura do Tratado Internacional de Energia e pela criação da Agência Internacional da Energia (AIE), que funciona no âmbito da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE). O Tratado criou um sistema de segurança energética a fim de proteger os países desenvolvidos de oscilações e crises de pânico quanto à problemas de abastecimento. O Tratado:

Proporcionava coordenação entre países industrializados no caso de interrupções no abastecimento e encorajava o paralelismo e a colaboração entre suas políticas energéticas. Ao mesmo tempo, deveria servir como freio contra qualquer uso futuro do “petróleo como arma” pelos exportadores. Esse sistema -aperfeiçoado atualizado e ampliado nos anos seguintes- ainda é a base para a segurança energética atual e funciona como um lastro de confiança em tempos de incerteza e perigo (YERGIN, 2014, p. 282).

Ainda segundo o acordo em questão, cada país deveria manter reservas estratégicas de petróleo a serem fiscalizadas pela AIE. O autor revela que as reservas foram utilizadas apenas três vezes desde a criação do Tratado: durante a crise do Golfo, em 1990-1991; em 2005, diante do desastre causado pelos furacões Karina e Rita; e, em 2011, devido à guerra civil libanesa.

Este movimento segue fundamental no século XXI, pois, mais recentemente, viu-se a consolidação de outras iniciativas com o objetivo de garantir a segurança energética dos países do Norte. Como exemplo, vale mencionar a Carta de Energia de 2015, inspirada na Carta Europeia de 1991, com foco em países europeus e asiáticos. Embora o documento tenha sofrido atualizações que trazem designações interessantes sobre soberania dos Estados na manutenção dos recursos energéticos, de acordo com Aalto (2015):

(...) a Carta trata dos interesses dos produtores de energia e dos estados de trânsito em termos mais equânimes em relação aos consumidores de energia, tal como outras instituições, como o Fórum Internacional da Energia³¹, procuraram fazer. Não obstante, as referências da Carta à competição e à diversificação continuam a ser instrumentais para os interesses de mercado do núcleo europeu e podem continuar a obstruir vários grandes produtores de

³¹ O Fórum Internacional de Energia é o maior encontro de Ministros de energia do mundo que conta não só com países das duas principais Instituições Internacionais da governança global da energia (AIE e OPEP), mas com 72 países signatários da Carta do Fórum, como Brasil, China, Índia, México, Rússia e África do Sul (*International Energy Forum, Website*).

combustíveis fósseis com preferências políticas desenvolvimentistas ou de capitalismo de estado³² (AALTO, 2015, p. 95).

A partir desta análise, é evidente que o conceito de segurança energética tem por sua origem a preocupação proveniente dos países do Norte geopolítico. Ele foi cunhado a partir da necessidade destes países garantirem a quantidade de energia necessária a fim de manter sua estabilidade econômica e política e, conseqüentemente, sua posição de poder no sistema internacional. Enquanto isso, os países subdesenvolvidos adotavam políticas de privatização e/ou venda dos recursos energéticos presentes em seus territórios. Ademais, quando optam por medidas de proteção ou políticas de nacionalização destes recursos sofrem duras críticas provenientes dos polos centrais do poder mundial.

Conant e Gold (1981) destacavam a importância das relações de poder já na década de 1980. Para os autores, o acesso às fontes não seria determinado unicamente pela necessidade, mas também pelas relações de poder relativo entre os países:

O acesso às fontes de energia, em especial o petróleo, será determinado por um conjunto de fatores geográficos e políticas governamentais baseadas numa mistura de considerações políticas e econômicas, cujos ingredientes irão variar de país para país. As condições sobre as quais aqueles que controlam os recursos permitirão que outros os utilizem refletirão mudanças do ambiente internacional e implicarão novas mudanças de profunda repercussão internacional. O acesso não será determinado unicamente pela necessidade e muito menos pelos atos unilaterais de um país industrializado (CONANT E GOLD, 1981, p. 17).

A fim de garantir a quantidade de recursos adequada às suas necessidades, os países traçaram objetivos energéticos ao longo dos anos. Nestes objetivos estão presentes as metas a serem alcançadas quanto ao abastecimento (quantidade), escolha de determinadas fontes em detrimento das outras, estabelecimento de parcerias com outros países ou, até mesmo, ações de cunho bélico, caso seja necessário. De acordo com Alves, Gonçalves e Ribeiro (2018):

Os objetivos energéticos podem ser definidos como as metas de curto ou longo prazo estabelecidas pelos Estados, Organizações Internacionais ou Blocos Econômicos que definem não só a projeção do consumo de energia, mas também o tipo de fonte a ser priorizada a partir de suas necessidades energéticas. Estão intimamente ligados ao planejamento energético dos

³² “*To this end, the Charter treats the interests of energy producers and transit states on more equal terms vis-à-vis those of energy consumers, just as some other institutions, like the International Energy Forum, have sought to do. Nevertheless, the Charter’s references to competition and diversification remain instrumental to the market interests of its European core and may continue to obstruct several major fossil fuel producers with developmentalist or state capitalist policy preferences*”.

países tanto em nível nacional quanto internacional. Eles definem, portanto, 4 dimensões do planejamento: quando (recorte temporal), quanto (distribuição por fonte), o que (qual fonte deverá ser priorizada ou reduzida) e como (de que maneira a matriz energética poderá alcançar esses objetivos) (ALVES, GONÇALVES E RIBEIRO, 2018, p.30).

Sendo assim, se um país depende fortemente de outro para suprir sua demanda energética, acaba por se expor à intimidação e ao jogo político do país provedor. Por isso é interessante politicamente que o país importador tenha uma gama diferenciada de provedores de energia pois, dessa forma, não se encontraria vulnerável no caso da interrupção do fornecimento ou em caso de jogos políticos assimétricos comuns ao funcionamento do sistema interestatal capitalista.

Ademais, ao tratar do tema energia, cabe ressaltar três aspectos relativos à utilização de uma fonte: disponibilidade, acessibilidade e capacidade de exploração. Por isso as relações de poder no mercado energético são tão complexas. Toda a cadeia produtiva de uma fonte, sobretudo a do petróleo³³, passa por essas relações. Não basta que um país encontre uma jazida em seu território, é preciso possuir tecnologia a fim de verificar sua acessibilidade e, igualmente, ter capacidade de exploração e refino. Obviamente, não é tarefa fácil conjugar as condições necessárias a um bom desempenho do ponto de vista energético. Para garantir a autossuficiência de um determinado Estado, é preciso que haja uma sintonia entre estas diferentes variáveis.

Portanto, o ator principal do cenário energético mundial é o Estado. Ele é responsável por traçar seus objetivos energéticos e tem posse dos recursos disponíveis em seu território. Porém, apesar do cenário energético mundial ter sido originalmente monopolizado pelos Estados, ao longo do século XX outros atores ganharam destaque nesta arena. Os grandes países produtores e consumidores perderam esse monopólio com a chegada das empresas do ramo da energia.

A primeira metade do século XX foi marcada pela centralidade das chamadas “Sete Irmãs”³⁴. Na década de 1960, os países produtores, inconformados com o monopólio do grupo, criaram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a fim de rearranjar a governança no mercado mundial do petróleo.

³³ A cadeia produtiva do petróleo passa por: exploração, extração, transporte, refino e, finalmente, venda para o consumidor (Fuser, 2013).

³⁴ Nome dado ao grupo das maiores empresas transnacionais do ramo petrolífero que dominavam o mercado energético internacional até os anos 1960, quais sejam: *Royal Dutch Shell*; a *Anglo-Persian Oil Company (APOC)*; a *Standard Oil of New Jersey (Esso)*; *Standard Oil of New York (Socony)*; a *Texaco*; a *Standard Oil of California (Socal)*; e, a *Gulf Oil*.

Anteriormente, as nacionais petrolíferas foram criadas nos mais diversos países como a Pemex no México (1938) e a Petrobrás no Brasil (1953).

A criação da Opep deu um impulso adicional as tendências nacionalistas em ascensão na maioria dos países produtores, que resultaram na estatização dos recursos petrolíferos em um grande número deles, nas décadas de 1960 e 1970. Em paralelo, o ingresso de novos atores no mercado internacional - as empresas petrolíferas chamadas "independentes", como a Occidental, dos Estados Unidos, e a *Ente Idrocarburi* (ENI), italiana - erodiu a hegemonia das Sete Irmãs (FUSER, 2013, p.41).

O controle das fontes energéticas e dos recursos estratégicos se configura, portanto, como um importante elemento para compreensão do sistema internacional e das relações de poder que o constituem. De acordo com Fuser (2013), o cenário energético é composto por alguns atores centrais: os estados consumidores, os estados produtores- proprietários dos recursos em determinada medida, as empresas estatais, as empresas transnacionais (IOCs - *International Oil Companies*), as organizações internacionais: OPEP³⁵ e Agência Internacional de Energia (AIE); e os movimentos sociais. O quadro a seguir traz informações sobre a nacionalidade e receita das maiores empresas do ramo. Em seguida, apresenta-se informações sobre os principais produtores e detentores de petróleo no mundo.

Quadro 3: Maiores Empresas do Ramo do Petróleo

NOME	ORIGEM	RECEITA	POSIÇÃO NO RANKING GERAL ³⁶
<i>Exxon Mobil</i>	Estados Unidos	US\$ 394 bilhões	6 ^a
<i>PetroChina</i>	China	US\$ 328,5 bilhões	10 ^a
<i>Royal Dutch Shell</i>	Reino Unido e Holanda	US\$ 451,4 bilhões	11 ^a
<i>British Petroleum</i>	Reino Unido	US\$ 379,2 bilhões	17 ^a
<i>Chevron</i>	Estados Unidos	US\$ 211,8 bilhões	18 ^a
<i>Gazprom</i>	Rússia	US\$ 164,6 bilhões	21 ^a
<i>Total</i>	França	US\$ 227,9 bilhões	25 ^a

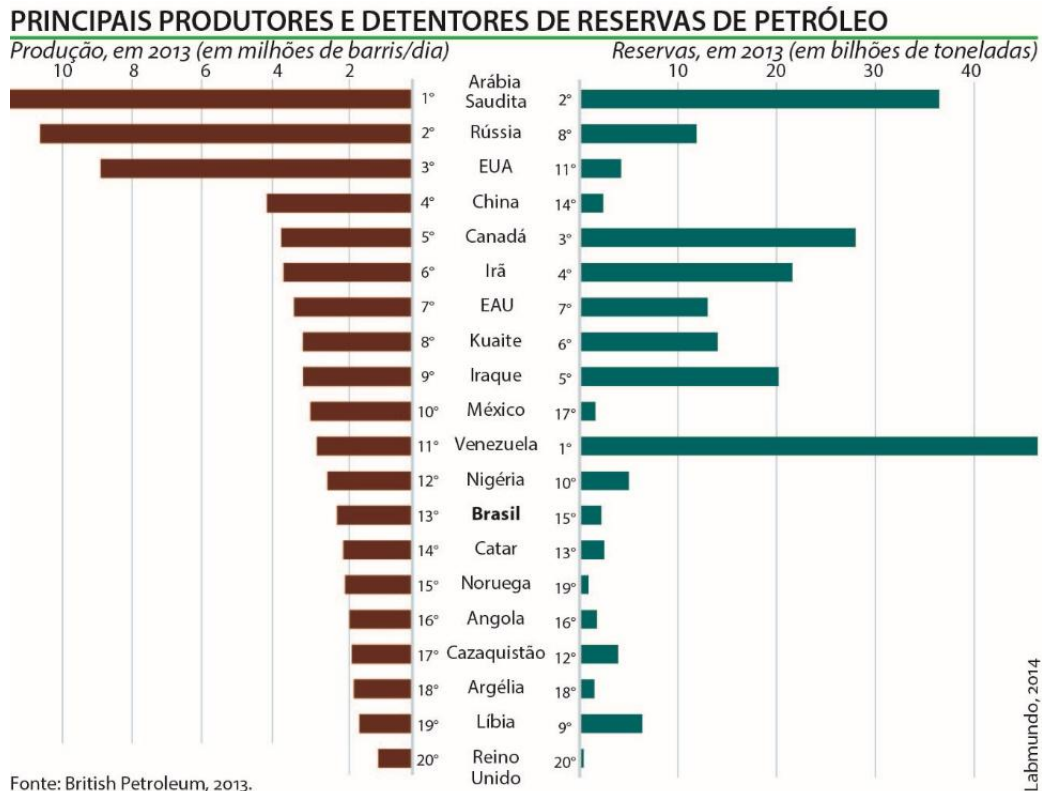
³⁵ Fuser (2013) destaca que as organizações não estão dissociadas das relações de poder presentes no mercado mundial de petróleo. Assim, a OPEP seria a organização seria o espaço de representação dos países produtores. Enquanto a AIE representa os interesses dos países consumidores.

³⁶ Referente às maiores empresas do mundo.

<i>Sinopec</i>	China	US\$ 445,3 bilhões	29 ^a
Petrobras	Brasil	US\$ 141,2 bilhões	30 ^a
<i>Rosneft</i>	Rússia	US\$ 142,6 bilhões	34 ^a

Fonte: FORBES, 2014.

Figura 1: Principais Produtores e Detentores de Reservas de Petróleo



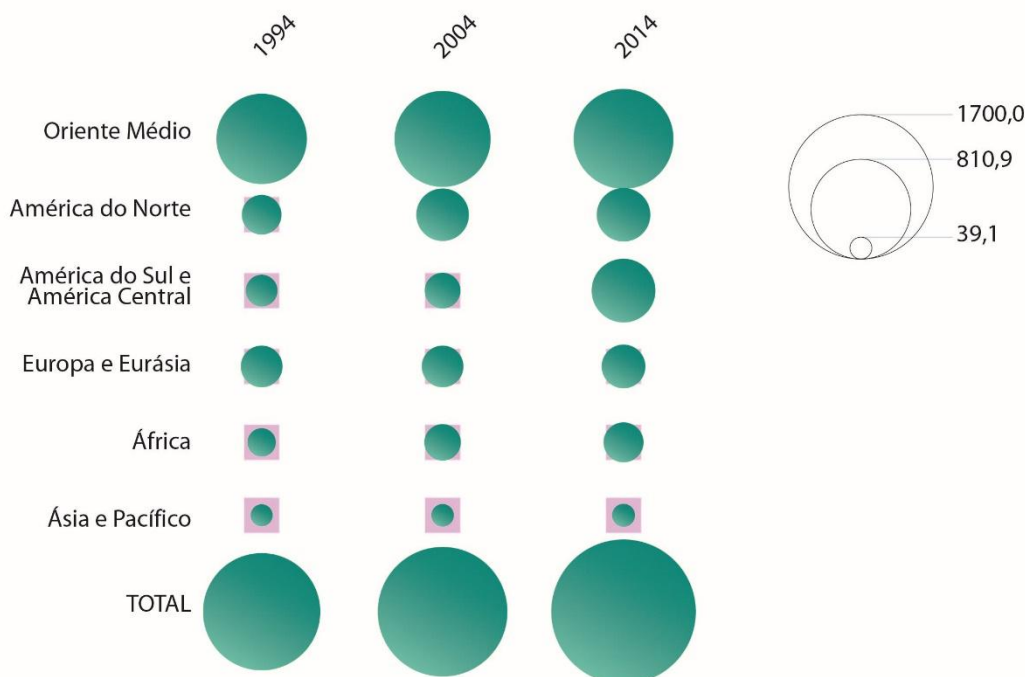
Fonte: Milani [et. al.], 2014.

Usualmente, as empresas transnacionais exploram jazidas fora do seu território de origem, o que demonstra a presença da lógica de expansividade territorial do capitalismo. Segundo as imagens acima, apenas algumas empresas dominam os recursos em seus Estados originais. Ademais, os maiores países consumidores igualmente buscam atravessar suas fronteiras a fim de garantir sua segurança energética. As maiores jazidas de petróleo estão localizadas no Oriente médio, aproximadamente 50 % do total estimado (*British Petroleum*, 2015), conforme mostra a imagem a seguir.

Figura 2: Distribuição de Reservas de Petróleo por Região em 1994, 2004 e 2014

RESERVAS DE PETRÓLEO NO MUNDO

Reservas de petróleo, por regiões do mundo, em milhares de "milhões de barris" (MMDDL), entre 1994 e 2014



Fonte: British Petroleum, 2015.
Dados coletados e organizados por Renata A. Ribeiro.

Labmundo, 2018

Fonte: *British Petroleum*, 2015.

Não por acaso, esta região concentra conflitos políticos e militares de grande intensidade. O surto de nacionalizações ocorrido na região a partir dos anos 1950, causou limitações à ação estratégica das potências do Norte, grandes importadores de energia:

Além de serem grandes consumidoras do produto importado dos países relativamente pobres, são ainda sedes de gigantescas empresas que se tornam internacionalizadas. Empresas que necessitam de novas geografias para continuarem existindo com lucro, como ocorrem com as chamadas Big Oil (HAGE, 2011, p. 153).

Se no início do século passado a posição de destaque era inglesa, na segunda metade do século, o protagonismo estadunidense se tornou evidente. Atualmente, os Estados Unidos são os maiores consumidores de petróleo do mundo (BP *Statistical Review*, 2018). Com a justificativa da busca pela autossuficiência energética, os Estados iniciaram, ao longo do século XX, uma série de conflitos em decorrência da geopolítica implícita nesse movimento de expansão. Historicamente, os Estados Unidos exerceram

controle de áreas estratégicas em recursos energéticos, baseado em seu poderio militar. Isto lhes garantiu uma posição privilegiada frente a outros países grandes consumidores e produtores de energia. Ainda no caso dos EUA, os recursos energéticos foram considerados fundamentais para a segurança nacional³⁷ durante a “Doutrina Carter³⁸” (1980), quando o então presidente Carter declarou a região do Golfo Pérsico como estratégica para a segurança do país. Dessa forma, legitimou-se até mesmo o uso de força militar a fim de atingir os objetivos energéticos estadunidenses, caso fosse necessário. De acordo com Slater (2014):

A intervenção com o objetivo de acabar com a instabilidade e garantir a segurança geopolítica emergiu como um elemento-chave da política externa dos EUA desde o início do século XX. O Corolário de Roosevelt, a Doutrina Truman, o Pacto do Rio e a Estratégia de Segurança Nacional de 2002, 2006 e 2010 incorporam, entre outros, este princípio³⁹ (SLATER, 2014, p. 49).

Para o autor, além dessas iniciativas, outros dois momentos mais recentes marcam a política intervencionista militarizada dos Estados Unidos: primeiro, o período pós-Guerra Fria e, em seguida, o pós-11 de setembro e a declarada “Guerra ao Terror”, que culminou na invasão do Iraque. Ademais, na virada do século, foi declarada a *National Energy Policy* (NEP), publicada pelo governo dos Estados Unidos em 2001, que buscava ampliar o controle do país sobre as reservas de hidrocarbonetos (Klare, 2004).

Estes movimentos acabaram por conferir à energia um caráter fundamental na segurança internacional. Lançando mão de uma perspectiva teórica, Harvey (2003) afirma que existem diferentes tipos de imperialismo no sistema capitalista. A partir da análise das ações dos Estados Unidos no plano internacional nos últimos anos, ele aponta que houve a transição de um imperialismo pelo consentimento para o imperialismo por coerção. Ela chama a atenção para o entrelaçamento entre uma lógica capitalista e uma lógica territorial. A política externa dos EUA esteve voltada, portanto, para uma proposta de expansão territorial a fim de garantir a demanda de petróleo do

³⁷ Há que frisar a lógica militar intrínseca a utilização deste termo.

³⁸ Doutrina que previa o uso militar estadunidense caso houvesse qualquer tipo de ameaça da União Soviética.

³⁹ *La intervención con el objetivo de acabar con la inestabilidad y garantizar la seguridad geopolítica se ha erigido como un elemento clave de la política exterior estadounidense desde comienzos del siglo XX. El Corolario Roosevelt, la Doctrina Truman, el pacto de Río y la Estrategia Nacional de Seguridad de 2002, 2006 y 2010 encarnan, inter alia, este principio* (2014, p. 49).

país. Fica evidente aqui que a utilização da violência e forças militares seriam ferramentas fundamentais para a expansão do que Harvey chama de “imperialismo capitalista”, da própria manutenção do sistema e da posição de poder do Império.

Entretanto, cabe o questionamento: o que legitima a intervenção de um país sobre outro no sistema internacional? Slater (2014) desenvolve o conceito que ele denomina de “intervencionismo geopolítico ocidental”. Este imprime uma lógica unilateral ao sistema, em detrimento do multilateralismo. Para responder a este questionamento, o autor desenvolveu o conceito de “nexo imperial”. O nexo imperial é baseado em cinco elementos: o desejo ou a presença de ideias que o fortaleçam, a vontade política, a capacidade, a justificativa ou legitimação, e a resistência. No seu ponto de vista, o que legitima o intervencionismo vai além de argumentos sociopolíticos ou econômicos bem fundamentados. A validação ocorre a partir de cosmologias construídas a fim de garantir a superioridade do discurso intervencionista, sustentadas pela a ideia do homem branco como legítimo da supremacia ocidental. É possível analisar a plausibilidade de seu argumento utilizando o colonialismo como exemplo.

Por isso, sua análise examina três esferas a fim de garantir uma compreensão efetiva do nexo imperial que vai do nível individual até o cenário internacional: primeiro, estabelece uma relação entre o racial, a sexualidade, e a subjetividade no nível individual; em seguida, examina o imperial a partir de uma perspectiva de dentro (*at home* - a estratégia imperial se desenvolve dentro do espaço político do Estado) e do exterior (*abroad* - e designa uma política externa); por fim, considera as relações centro-periferia. Para o autor, o intervencionismo não é um fenômeno presente apenas nas relações centro-periferia, mas um elemento fundacional da sociedade ocidental. É nesta última que acrescenta um ponto importante que corrobora os argumentos apresentados nesta tese. As relações centro-periferia foram construídas historicamente a partir de uma lógica de dominação, controle e subalternidade. E o funcionamento do mercado de energia legitima e consolida essas desigualdades e modos de dominação. Para o autor:

A dominação imperial supõe a subordinação da soberania de outro Estado através do exercício de um poder hierárquico em formas diversas, que incluem a militar, política, econômica e cultural⁴⁰ (SLATER, 2014, p. 43).

⁴⁰ “*la dominación imperial supone la subordinación de la soberanía de otro Estado a través del ejercicio de un poder jerárquico en formas diversas, que incluyen la militar, política, económica y cultural*”.

Assim, a fim de garantir sua segurança energética, um país pode se utilizar do nexo imperial, com vistas a intervir em determinado país e/ou facilitar a exploração de determinado recurso energético. Utilizando a política externa dos EUA, Slater observa como se dá a cristalização deste nexo. Ele ocorre a partir da expansão geográfica do país:

Potencialmente, somos confrontados com uma série de ligações entre expansionismo, intervenção e invasividade. O expansionismo é uma característica de toda política imperial, mas eu diria que, embora seja uma condição necessária, não é condição suficiente⁴¹ (SLATER, 2014, p. 37).

É necessário, portanto, entender as forças que guiam a necessidade de expansão. Um país que segue uma lógica imperial possui toda uma gama de possibilidades de ação para assegurar seus objetivos. O autor defende que, ao longo do século XX, o intervencionismo foi impulsionado por um fenômeno de *invasividad* profundamente enraizado que se apropria de um discurso de democracia e progresso, princípios fundadores da civilização ocidental. Isso resultou em um histórico de violação da soberania do Sul Geopolítico⁴², sombreada pelo poder estadunidense.

A partir da análise realizada nesta tese, acrescenta-se que faltam três pontos na proposta analítica de Slater: a política de construção do medo, o papel da mídia e o papel desempenhado pelas Organizações Internacionais. Na concepção do nexo imperial que ele elabora, a política de construção de medo teria um papel fundamental. Ela tem origem no eurocentrismo presente no discurso dos países mais poderosos do mundo. Em muitos casos, a necessidade de colonização e o cunho civilizatório surgem como argumento explicativo ou como justificativa de políticas intervencionistas. O outro (não-europeu, não-ocidental e, cada vez mais, não-cristão), em cujo território podem se encontrar fontes energéticas importantes, é apresentado como ameaça e origem de muitas das inseguranças. Da mesma forma, este tipo de pensamento é corroborado pelos

⁴¹ *En potencia, nos encontramos ante una serie de vínculos entre el expansionismo, la intervención y la invasividad. El expansionismo es un rasgo característico de toda la política imperial, pero yo diría que aunque es una condición necesaria, no es una condición suficiente* (SLATER, 2014, p. 37).

⁴² “Sul Geopolítico” pode ser definido como o conjunto de países que compuseram a arena internacional como colonizados por séculos, sofrendo opressões, tanto política quanto econômicas e epistemológicas. Falar em países do Sul Global não implica em, necessariamente, em “Sul geográfico” do planeta. Até por que, o “Sul” representa uma categoria analítica criada e estabelecida a partir de um ponto de vista epistemológico dos países desenvolvidos que seriam o “Norte”. Atualmente, sabe que a determinação geográfica e, especialmente, cartográfica, são construções sociais. Assim, estão sujeitas as relações de poder inerentes as interações entre os países.

meios de comunicação, que podem funcionar distorcendo realidades e (re) produzindo estigmas e mitos construídos no Ocidente desde os tempos da colonização. Há, ainda, o papel desempenhado pelas Organizações Internacionais que, igualmente, não se encontram excluídas dos jogos políticos de um sistema internacional assimétrico e hierárquico. Como já afirmado, a própria criação da OPEP tem em sua origem, o intuito de criar uma instituição que representasse os países do Oriente Médio, com o objetivo de contrabalancear as relações entre países no tabuleiro mundial. As próprias regras do mercado energético mundial são fruto da geopolítica, de como os países utilizaram recursos energéticos como instrumentos para garantir sua estabilidade econômica, política e, se fosse o caso, uma posição de poder no tabuleiro mundial.

Rifkin (2011, p. 107) afirma que *“regimes de energia moldam a natureza das civilizações, como são organizadas, como os benefícios do comércio são distribuídos, como o poder político é exercido e como as relações sociais são conduzidas”*. Fica evidente, portanto que as disputas pelos recursos energéticos se tornaram essenciais do ponto de vista dos Estados e dos governos, uma vez que a energia adquiriu ao longo do século XX, um caráter de segurança nacional e internacional. Durante o século passado vimos o entrelaçamento destes dois ideais: energia e desenvolvimento; e energia e poder. Na virada do século, o componente ambiental ganha força neste debate. É o tema da próxima seção.

1.2 Questionamentos sobre o paradigma energético mundial

A virada para o século XXI foi palco de uma nova configuração no tabuleiro de poder mundial pois passou a contar com países emergentes, principalmente os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com destaque para a China e para a Rússia, estabilização política e econômica de alguns países africanos, mudanças econômicas em decorrência da crise econômica mundial, e consequente queda de poder relativo dos EUA. Este momento foi marcado, ainda, por um déficit de representatividade nas Organizações Internacionais. Isto causou uma mobilização de países periféricos que, insatisfeitos com as regras do jogo, passaram a demandar maior legitimidade e possibilidade de representação de seus interesses nas estruturas e nos

mecanismos da governança global. As tentativas brasileiras de proposta de reforma do Conselho de Segurança da ONU, demandando a renovação dos assentos permanentes a fim de que correspondam à nova realidade geopolítica e econômica do século XXI, demonstram estas tensões. Da mesma forma, novas instituições, coalizões e grupos informais foram criados, mais consoantes com as necessidades da governança global do século XXI. Os BRICS, o Fórum IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul), a Aspa (Cúpula América do Sul-Países Árabes) e a ASA (Cúpula América do Sul-África) são exemplos. No nível regional houve iniciativas de cooperação e integração como a Unasul (União de Nações Sul-Americanas), o IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), a Alba (Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América) e a PetroCaribe.

No ramo da energia, nos anos 2000, a alta nos preços do petróleo, a escassez e a instabilidade no Oriente Médio alertaram o mundo sobre o fim da fase de petróleo de fácil extração. Soma-se a isso o crescimento da demanda por energia, como já afirmado. Ademais, ganhou força a teoria denominada “Pico de Hubbert”, de caráter geológico⁴³. Embora haja autores que apontem para inconsistências desta teoria (Serrano, 2008), é válido o retorno do debate sobre a finitude do petróleo e as mudanças climáticas. Essas preocupações implicaram certo alarde quanto à necessidade de segurança energética para os grandes Estados consumidores.

Todas essas questões trouxeram maiores questionamentos sobre a possibilidade de um novo paradigma tecnológico, produtivo e energético mundial, que considerasse a extração de petróleo de difícil acesso como o Pré-Sal, a extração a partir de técnicas extremamente controversas do ponto de vista ambiental como o *fracking*⁴⁴ e a difusão do uso de energias renováveis. A partir destes fatores, cabia questionar que outra energia moldaria a sociedade capitalista no século XXI, correspondente ao petróleo no século XX. Neste contexto, a energia se consolida como elemento capaz de modificar mais uma vez as relações de poder no mundo. Desta vez, as propostas sobre hidroeletricidade, energia eólica, solar, geotérmica e, obviamente, biomassa, ganharam mais força.

⁴³ Na década de 1950, o pesquisador Marion King Hubbert desenvolveu a teoria que defendia que o poço de petróleo possui uma estrutura na qual o máximo da extração já teria acontecido na década de 1970, restando apenas a possibilidade de exploração em quantidade decrescente.

⁴⁴ Técnica utilizada para extração de petróleo de difícil acesso e gases não convencionais, atentando para as relações de poder e interesses políticos e econômicos que envolvem essa exploração e as consequências negativas (riscos ambientais e protestos) de seu uso. Já o *re-fracking*, um aperfeiçoamento tecnológico, é visto como alternativa ambientalmente mais segura para a exploração de gás de xisto e outros combustíveis fósseis de difícil acesso (Bacchetta, 2013).

A técnica *fracking* aplicada pelos Estados Unidos serve como exemplo de recurso que se insere neste novo contexto, apesar de reproduzir a antiga lógica da geopolítica energética (Bacchetta, 2013). No início dos anos 2000, a exploração do gás de xisto⁴⁵ representava, para os estadunidenses, uma possibilidade de autossuficiência e posição de grande exportador, já que o recurso se encontra disponível em altas quantidades (segunda maior reserva do mundo) e a preços relativamente baixos. Para os Estados Unidos, o recurso teve impacto na matriz energética como um todo: conseguiu diminuir o preço do gás natural, apresentava preço mais barato do que o carvão e possibilitou aos EUA reduzir as importações de combustíveis fósseis. Em 2013, falava-se sobre a autossuficiência estadunidense nesse setor em uma década (Marin, 2013). Contrariando as previsões, a partir de 2015, a indústria de *fracking* dos EUA já apresentava problemas devido à queda no preço do petróleo (NOS EUA, 2016). Naquela época, os Estados Unidos incentivaram a exploração do recurso na Ucrânia, na tentativa de diminuir a dependência energética que os países daquela região possuem em relação à Rússia (Bacchetta, 2013; Colomer, 2014). Isto demonstra a utilização do gás de xisto como um recurso político.

Porém, além do alto custo decorrente de sua exploração, a utilização desta fonte estava atrelada a um prejuízo ambiental e social relevante. Bacchetta (2013) aponta para o uso de substâncias tóxicas e até mesmo cancerígenas, e a consequente contaminação do solo e das águas. No momento em que as pesquisas sobre os custos socioambientais vieram à tona, houve reações por parte de diferentes atores, estatais e não estatais. A virada do século trouxe a necessidade de novas fontes e modalidades de exploração de combustíveis fósseis. Ao mesmo tempo, assistiu ao aumento da preocupação com o meio ambiente e as mudanças climáticas, fenômenos que adquiriram maior relevância do que nas décadas anteriores. Afirar isto não implica que a preocupação não existisse anteriormente, mas sim que tais aspectos ganharam contornos de alarde internacional.

Segundo Ribeiro (2001), houve a cristalização de uma Ordem Ambiental Internacional (OAI) que vem se delineando desde a própria formação da Organização das Nações Unidas no pós-Segunda Guerra. Neste período, a transnacionalidade da questão ambiental se tornou mais evidente. Os países passaram, portanto, a delinear

⁴⁵ O gás de xisto é um gás natural encontrado no interior de um tipo poroso de rocha sedimentar denominado xisto argiloso (AIE, *Website*, 2018).

iniciativas e possibilidades de alianças com vistas a solucionar ou mitigar os problemas climáticos. Porém, como já afirmado, essas iniciativas e alianças passam pelas relações de poder já existentes no sistema internacional. De acordo com Ribeiro, a Ordem Ambiental Internacional seria, portanto,

(...) elaborada para restringir a ação humana no ambiente, seja ele natural ou não, a nível mundial. Do mesmo modo que se afirma uma ordem ambiental, é possível afirmar várias outras ordens internacionais, como a econômica, financeira, militar, etc. (RIBEIRO, 2001, p. 16).

A discussão sobre o meio ambiente ganhou espaço nas relações internacionais nos anos 1960. Porém, por muitos anos, o debate foi centrado em uma perspectiva dos países desenvolvidos. Foi somente durante a Conferência de Estocolmo (1972) que a perspectiva dos países do então chamado Terceiro Mundo foi considerada. Anterior à Estocolmo, destaca-se o Relatório Founex⁴⁶.

O caráter internacional das questões ambientais fez surgir, imbuída de um senso de urgência, a necessidade de negociação entre os países preocupados não apenas com o meio ambiente, mas com conceitos de desenvolvimento sustentável, segurança energética, ambiental e alimentar. Vários desses esforços podem ser destacados, mas certamente, as conferências para o clima das Nações Unidas são o principal espaço para debate dessas questões. Dentre as principais expressões da Ordem Ambiental Internacional desde sua criação, podemos destacar: os já citados Relatório Founex e Conferência de Estocolmo em 1972; a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida popularmente como “Eco 92” ou “Rio 92”; a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou “Rio +10”; a Conferência das Partes- COP 8 (2006); a Conferência das Partes-COP 15 (2009); a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida como Rio +20 em 2012; e, a *Conferência do Clima* (COP 21), realizada em Paris, em dezembro de 2015.

Assim sendo, é sabido que as mudanças climáticas decorrentes do uso de energias não renováveis podem trazer grandes vulnerabilidades para a população, especialmente no caso dos países subdesenvolvidos. Por isso, estes países possuem articulação histórica e uma postura compartilhada nas conferências da ONU: a ideia de responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A mudança climática, mesmo que seja

⁴⁶ Na ocasião, 30 países em desenvolvimento foram convidados para reuniões prévias à Conferência, a fim de criar consensos sobre seus objetivos no evento da ONU (Pereira e Donato, 2014).

questionada por setores sociais, políticos e econômicos mais conservadores, gerou nos últimos anos uma série de limitações, sobretudo aos países do Norte. Isso porque, na economia capitalista, o desenvolvimento tem como consequência explícita a destruição do meio ambiente. Nesta lógica, países ricos seriam mais responsáveis pela destruição do planeta do que países pobres. Recentemente, esta discussão ganhou novos contornos, devido a consolidação dos países emergentes como economias competitivas e por estarem localizados em posições de maior destaque no cenário internacional. Uma vez acostumados a assistirem a maioria dos países em desenvolvimento cederem em suas posições, os países desenvolvidos se viram pressionados a negociar sobre metas propostas nos documentos elaborados nestas conferências. Não cabe afirmar que deixou de existir uma relação de poder entre os países periféricos e centrais, no que concerne à questão da mudança climática. Porém, a postura estadunidense quanto aos casos do Protocolo de Kyoto e Acordos de Paris, por exemplo, permite observar como estas relações de poder estão inseridas em um contexto histórico e geopolítico.

Dessa forma, estes países assumem compromissos sobre determinadas medidas e constroem alianças a partir de suas possibilidades de agência num sistema internacional. Ao cabo, a formulação de uma Ordem Ambiental Internacional não acabou por desconstruir as relações de poder no sistema internacional, mas trouxe novas perspectivas sobre o lugar que o debate ambiental ocupa nas relações internacionais contemporâneas.

A despeito de todas essas iniciativas expressas em relatórios e eventos organizados pelas Nações Unidas que tratavam do tema climático, mais um fator influenciou o endosso da urgência da necessidade de negociação sobre tal temática na última década: a publicação dos comunicados do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC- sigla em inglês). O IPCC foi inaugurado em 1988 em Genebra por um grupo de cientistas como “*um organismo autônomo, autorregulado, uma rede coordenada de cientistas pesquisadores*” (YERGIN, 2014, p.479) e assumiu, ao longo de 30 anos, o pioneirismo na elaboração de estudos sobre o clima, mudanças climáticas, aquecimento global, desmatamento, dentre outros. Para Schutte,

O 4º Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC na sigla inglesa), de 2007, pode ser considerado um ponto de inflexão importante, pelo impacto causado com a afirmação de que é “muito provável” que a ação humana seja a causa do aquecimento global. (SCHUTTE, 2014, p. 3)

No âmbito dos atores envolvidos nessas dinâmicas, as organizações internacionais são fundamentais, pois desempenham um papel jurídico normativo, no sentido de estabelecimento de normas a serem adotadas por todos os países signatários dos acordos. Do mesmo modo, elas se apresentam “geograficamente” como *locus* político, um espaço possível de diálogo entre diferentes nações que, teoricamente, possuem status semelhante.

Há, ainda, os Estados nacionais e seus respectivos objetivos energéticos. Suas possibilidades de negociação ocorrem não só a partir desses objetivos, mas também de acordo com seu poder em relação aos demais. A localização do país do ponto de vista dos recursos de poder que ele engendra igualmente define o tipo de ação que ele pode utilizar (uso de força ou negociação pacífica por meio da diplomacia) a fim de atingir estes objetivos.

Os atores não estatais igualmente merecem destaque, tais como os movimentos sociais, as ONGS, membros da sociedade civil organizada e as empresas privadas. As últimas exercem um papel importante por possuírem relações próximas e consolidadas com os Estados nacionais, participando ativamente da formulação de suas respectivas políticas externas, em geral, e no campo da energia, em particular. No caso brasileiro, os estudos mostram como estas empresas atuam em fóruns multilaterais, sobretudo no que concerne a política externa comercial⁴⁷.

Percebe-se que as mais recentes conferências da ONU apresentam uma base normativa mais ambiciosa do ponto de vista climático. Porém, estas são consideradas aquém ou insatisfatórias por muitos movimentos sociais. Isto ocorre porque, retomando o argumento apresentado neste capítulo, as definições de objetivos energéticos fazem parte do sistema internacional tal como o conhecemos, com suas assimetrias e desigualdades. Portanto, é um pouco improvável que um país estabeleça metas ambientais ambiciosas, desconsiderando sua segurança e soberania energéticas. Os países estão inseridos em uma lógica política de negociação, sendo necessária a construção de consensos, tanto no âmbito doméstico quanto internacional. Retomando Conant e Gold (1981), os países definem as regras mercadológicas e as metas energéticas internacionais a partir da posição que ocupam neste sistema. Como já demonstrado, alguns países dispõem de mais recursos no momento de pressionar um

⁴⁷ Tema que será tratado no capítulo 3.

país ou organização em uma conferência internacional. Já outros não dispõem de tantos recursos.

Além das mudanças no complexo paradigma energético mundial, a virada do século foi palco da consolidação da relação entre o elemento “segurança” e questão ambiental. Os países passaram a tratar a questão das mudanças climáticas sob o ponto de vista de uma lógica de securitização, observada como detentora de um alto potencial de ameaça à soberania dos Estados e à própria segurança humana (Barbosa, 2015). No âmbito regional, essa associação fica mais evidente. Historicamente, os países sul americanos buscaram consolidar iniciativas de integração energética, sobretudo se considerarmos que a energia assume um caráter de segurança regional, em decorrência da abundância em recursos do continente. Contudo, foi somente na virada do século que essas ações se cristalizaram. Isto ocorreu segundo alguns fatores. Primeiro, o cunho político de centro-esquerda assumido pelos governos sul americanos. Diferentemente dos anos anteriores de predominância do neoliberalismo fruto do Consenso de Washington⁴⁸, nos anos 1990, as políticas de privatização das empresas estatais cederam o controle de recursos energéticos e minerais para multinacionais estrangeiras em quase todo continente. Nos anos 2000, predominou a percepção dos governos de que havia alto potencial energético da região, fortalecendo projetos de cooperação e outras iniciativas bilaterais e regionais de integração.

Nesse sentido, desde o início dos governos de centro-esquerda e progressistas (Brasil, 2003; Bolívia, 2006; Argentina, 2003 Venezuela, 2007; e Equador, 2007)⁴⁹, iniciativas de integração energética foram lançadas. É o caso de organizações internacionais e instâncias facilitadoras de integração energética como a Organização Latino Americana de Energia (OLADE); Grupos de trabalho sobre Energia como o SGT-15 e Grupo Ad Hoc sobre biocombustíveis (GAHB) do Mercosul, o Conselho Energético da UNASUL⁵⁰, além do mais significativo e alvo de controvérsias: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana IIRSA⁵¹.

⁴⁸ O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989 pelas organizações Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, que visava à criar um modelo econômico de cunho neoliberal na intenção de “solucionar” os problemas econômicos dos países latino americanos.

⁴⁹ A denominada *Marea Rosa* (Panizza, 2006).

⁵⁰ Estabelecido na 1ª Reunião de Energia Sul-Americana, no ano de 2007.

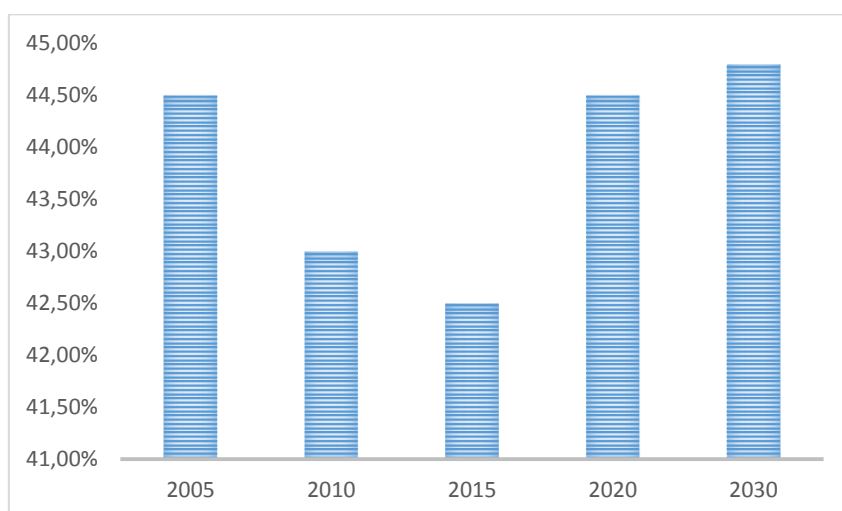
⁵¹ A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é uma iniciativa de 12 países da América do Sul que tem como objetivo promover a integração sul-americana por meio da integração física, com foco na infraestrutura de transporte desses países, bem como energia e telecomunicações. Porém, o projeto apresenta controvérsias principalmente no impacto socioambiental.

Em síntese, a primeira década do século XXI apresentou uma série de transformações no que concerne à utilização da energia como um recurso de poder. Essas transformações incluíram mudanças no tabuleiro de poder mundial e questionamentos quanto ao paradigma energético mundial, a partir do desdobramento das teorias sobre finitude do petróleo e aumento do alarde quanto a internacionalização da questão ambiental. Neste contexto, os países emergentes e, sobretudo o Brasil, se destacaram tanto no nível das transformações políticas, quanto no que diz respeito ao meio ambiente e à ascensão das energias renováveis como “solução ambientalmente responsável”. Este será o tema da próxima seção.

1.3 O Brasil no jogo de xadrez energético internacional

Historicamente, o Brasil desempenha papel de extrema relevância no debate ambiental, muito em decorrência de: i) uma porcentagem considerável de renováveis na matriz energética; ii) protagonismo e prestígio dos fóruns multilaterais de debates sobre a questão climática; e, iii) alto desenvolvimento em pesquisas e produção de biocombustíveis. Assim, o contexto descrito neste capítulo traz uma grande oportunidade de protagonismo para o país. No que concerne ao item i) matriz energética nacional, o país apresenta considerável uso de renováveis quando comparado ao resto do mundo e especialmente os países desenvolvidos. O gráfico a seguir traz informações quanto aos números brasileiros:

Gráfico 3: Porcentagem de Renovável na Matriz Energética Brasileira



Fonte: elaboração própria a partir de EPE, 2015.

Apesar do gráfico demonstrar queda entre 2005 e 2015, deve-se mencionar que a média mundial de uso de renováveis é de 13,2%, segundo a Agência Internacional de Energia (AIE). No caso brasileiro, de acordo com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a projeção é de aumento significativo até 2030. Referente ao aspecto ii) pode-se afirmar que a conformação da Ordem Ambiental Internacional (Ribeiro, 2001) trouxe ao Brasil uma oportunidade de protagonismo. Isto porque, de acordo com Barros-Platiau (2006), o país desempenha um histórico de continuidade e coerência na política externa ambiental, além de apresentar um papel de liderança desde os anos 1970. Barros (2010) defende que o país não só possui protagonismo, mas que houve uma mudança na postura brasileira no que diz respeito a esses eventos: o país passou de um perfil de “país veto” para um do tipo “país promotor”, o que em si já configura transformação no discurso diplomático e não continuidade. Isto implicou uma mudança na posição que o país ocupa na Ordem Ambiental Internacional.

Do âmbito estatal, algumas iniciativas foram criadas a fim de garantir uma política ambiental que estivesse em consonância com os objetivos sustentáveis que o Brasil defende no exterior. Já na esfera internacional, o país defende metas ambiciosas nas conferências internacionais, tendo assumido compromissos nacionais voluntariamente durante a COP 15 na ordem de redução de emissões em 36,1% a 38,9% em relação à sua projeção para 2020 (Schutte, 2014, p.3). Segundo Barros:

As questões ambientais também estão mais presentes na política externa brasileira, em função da política internacional contemporânea e das relações burocráticas subnacionais, notadamente entre os diferentes ministérios, mas

também na Casa Civil, nos governos estaduais, nas prefeituras, nos centros de pesquisa e no Congresso, para citar apenas alguns. Segundo Marina Silva, foi criado um “espaço de transversalidade de governo” que contribuiu para a articulação interministerial (BARROS, 2011, p.6).

Porém, de acordo com Barros-Platiau (2006) essa pluralidade de órgãos envolvidos implica em conflitos políticos e ideológicos no momento de definição da posição brasileira em determinados fóruns multilaterais. Considera-se nesta tese que tais conflitos fazem parte da natureza da política externa que deve representar, de certa forma, as diferenças que compõem a sociedade brasileira. Seria o que alguns autores chamam de dimensão doméstica da política externa, ou seja, a perspectiva de que a política externa também é política pública (Milani e Pinheiro, 2013).

Da mesma maneira, Rebuá (2011) aponta para outro elemento importante ao estudarmos o papel do país neste cenário: a criação do Departamento de Energia do seio do Itamaraty. Criado em 2006, devido à necessidade de haver um espaço onde a política externa energética pudesse ser discutida e planejada, o Departamento passou a englobar duas divisões: uma para tratamento de energias não renováveis (DREN) e outra para Energias Renováveis (DRN).

Além disso, no debate ambiental, o Brasil possui reconhecido prestígio internacional por ter um arcabouço normativo relativamente consolidado, sendo signatário de quase todos os acordos ambientais internacionais. *“É um dos poucos a ter um direito penal ambiental, instituído em 1998, que serve de modelo a outros países interessados em seguir o mesmo caminho”* (BARROS, 2011, p. 9). Outro importante marco é o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009), regulamentado em 2010 (Decreto 7390) que instalou Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (Schutte, 2014).

(...) o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), elaborado anualmente pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), passa a ser considerado um dos planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (SCHUTTE, 2014, p. 4).

Porém, internamente, embora possua uma legislação ambiental considerada consolidada, ainda enfrenta muitos problemas quanto ao alcance, à legitimidade e à efetividade desses recursos legais. Além da já citada relativa decepção que rondou a Conferência Rio +20, em 2012, dois episódios recentes diminuíram a credibilidade do Brasil no que se refere a questões ambientais e energéticas. O primeiro foi a construção

da Usina Hidrelétrica de Belo Monte na bacia do Rio Xingu, próximo ao município de Altamira, no estado Pará - norte do país. O projeto foi concebido em 1975 e sofreu pressões de grupos ambientalistas e organizações internacionais devido ao seu altíssimo impacto socioambiental. Em 2011, durante o governo Dilma Rousseff, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA), elaborou um documento solicitando medida cautelar contra o projeto e pedindo a suspensão imediata do processo de licenciamento ambiental da usina. Em resposta, o Brasil, em atitude inédita, não compareceu à reunião marcada e cortou parte do financiamento concedido à organização.

De fato, pode-se analisar a atitude brasileira como um marco na política externa, uma vez que o país sempre cumpriu com as designações legais impostas pelas organizações internacionais que participa (SANTOS et al., 2012, p. 223).

O segundo foi o episódio, ocorrido em 2015, de rompimento da barragem do Fundão, controlada pela mineradora Samarco (Vale e pela *BHP Billiton*) localizada em Bento Rodrigues, a 35 km do município brasileiro de Mariana, Minas Gerais. O rompimento causou o vazamento de 62 milhões de metros cúbicos de lama de rejeitos provenientes da exploração de minério daquela região e foi responsável pelo maior acidente ambiental da história do país e pela incalculável destruição⁵² do Rio doce⁵³ (Baeta, 2015; Azevedo, 2016). Isto significa que o tema ambiental tem passado por questões políticas que vão desde a proximidade das grandes empresas com o Estado até a representação da Bancada Ruralista no Congresso Nacional que exerce forte pressão contra políticas de punição a crimes ambientais, passando por até mesmo, restrições ao desmatamento.

Embora aconteçam disputas em torno de interesses políticos, o Estado conta com um arcabouço institucional para tratar da questão climática. Institucionalmente, houve “*crescente participação do MMA, desde o ano de 2000, que em 2007 criou a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, resultante de uma reestruturação interna*” (BARROS, 2011, p.19). A autora aponta, ainda, que alguns atores do ambiente

⁵² A dimensão deste acidente trouxe dois debates sobre o uso de barragens: primeiro, quando a possibilidade de acidentes de alto impacto, o que gera a necessidade de fiscalização mais séria e rigorosa. Segundo, a necessidade de políticas de comunicação de risco para as cidades que potencialmente podem ser afetadas no caso de um acidente. Embora na época tenha-se acendido o debate, o governo não tomou nenhuma medida e até o presente momento nenhuma empresa foi punida pelo crime.

⁵³ O qual possui 853 km de extensão e cuja bacia hidrográfica abrange 230 municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, sudeste do país.

doméstico merecem destaque no que cerne a discussão e elaboração de posição brasileira na questão ambiental, com destaque para a existência de divergências entre eles.

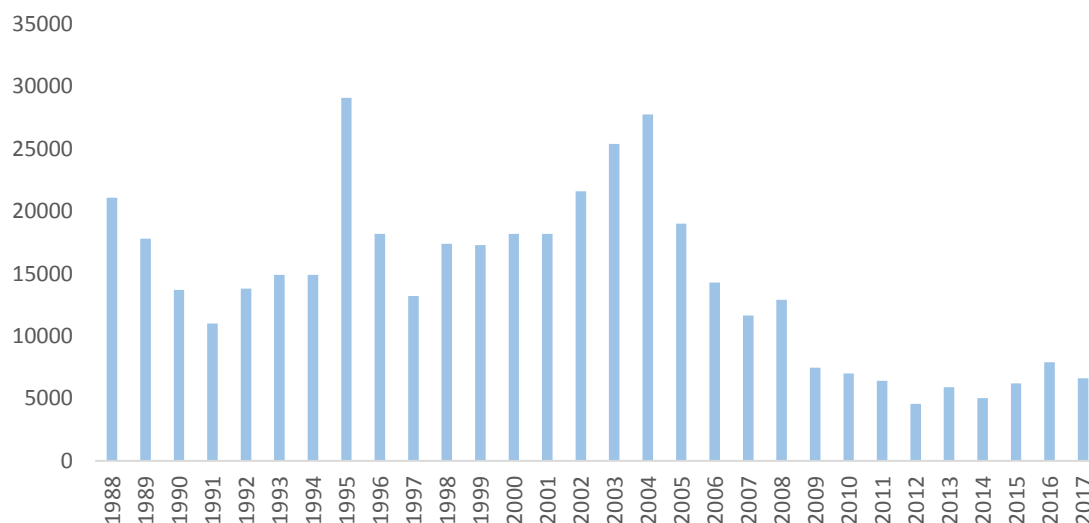
No que concerne às instituições nacionais, as questões ambientais estão fragmentadas entre diversos órgãos, principalmente Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Os três são pontos focais de diferentes regimes internacionais, sendo o MRE ponto focal político e os outros técnicos. O MRE é o principal responsável pelas políticas externas ambientais, com uma crescente participação do MMA nos últimos anos. O MCT tem papel central no regime do clima e naqueles que trazem questões técnicas/tecnológicas, como a biotecnologia (BARROS, 2011, p. 9 e 10).

Não obstante, o país tentou articular a questão energética com as demandas presentes no debate ambiental historicamente, elaborando políticas públicas específicas⁵⁴.

A diminuição do desmatamento igualmente se configura como fator relevante que coloca o Brasil em uma posição mais confortável no debate internacional sobre o clima, conforme demonstra o gráfico:

⁵⁴ “Entre as políticas específicas para o clima, 29 foram ressaltados em publicação oficial a energia renovável; os programas como Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) e Luz para Todos; políticas e programas relacionados com a mitigação da mudança do clima (conservação de energia e reciclagem, Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – Procel, Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados do Petróleo e do Gás Natural – Conpet e reciclagem); a redução das emissões por desmatamento na Amazônia brasileira; e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)” (BARROS, 2011, p.19).

Gráfico 4: Desmatamento na Amazônia por ano



Fonte: Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)⁵⁵.

Obviamente, as contradições inerentes à natureza do Estado brasileiro se fazem presentes ao analisarmos o quesito desmatamento. Da mesma forma, Schutte (2014, p. 8) lembra que “*a queda consistente do desmatamento não significa que o Brasil tenha alcançado um nível aceitável, muito menos que não haja necessidade de consolidar e aprimorar a capacidade de monitoramento*”. Isto porque, as políticas de recuperação de áreas desmatadas não acompanham o ritmo do desflorestamento. Portanto, mesmo que relatada a queda, há preocupação, pois no somatório, ano após ano, o desmatamento aumenta. Em relatório intitulado “*The State of Biodiversity in Latin America and the Caribbean: A mid-term review of progress towards the Aichi Biodiversity Targets*”, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o órgão vinculado às Nações Unidas, alerta para o fato de que embora o país tenha conseguido reduzir o desmatamento, a Mata atlântica e o Cerrado ainda se encontram ameaçados sob o ponto de vista da diversidade biológica. Isso se deve à atividades de agricultura, mineração, geração de energia, pesca e extração de petróleo (UNEP-WCMC, 2016).

Quanto ao ponto iii), os autores apontam para o fato de que há uma geopolítica dos biocombustíveis (Klare, 2008; Dauvergne e Neville, 2009; Scholten e Bosman,

⁵⁵ Ferramenta disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html#> Acesso em 12/01/2018.

2013; Barros e Steinberger, 2014; Sovaccol, 2015). Os autores preocupam-se, de maneira geral, em analisar o papel dos países emergentes neste novo cenário, a consolidação de fontes alternativas no mercado energético e a provável repetição de um padrão já conhecido exploração capitalista – modelo “Norte x Sul” ou “Desenvolvidos x Subdesenvolvidos” – pouco comprometido com o meio ambiente, embora com retórica sustentável por parte dos atores e governos interessados.

Na virada do século, os biocombustíveis adquiriram um status de “solução” para o problema do clima, apresentando-se numa narrativa de adequação conceitual e energética ao paradigma internacional hegemônico do “desenvolvimento sustentável”. Para Dauvergne & Neville (2009, p. 1090), “*uma solução que poderia mitigar a mudança climática, aumentar a segurança energética interna, reduzir os custos de combustível, apoiar os agricultores e promover o desenvolvimento sustentável*”⁵⁶. Na área dos recursos renováveis, a percepção é de que o Brasil poderia ser líder em bioenergia, nos três pilares da sustentabilidade defendidos pelo governo federal: ambiental, social e econômico (critérios de sustentabilidade convencionados na Rio 92). A promoção dos biocombustíveis no cenário internacional e sua transformação em *commodity* constituíam o principal eixo do planejamento do Departamento de Energia do Itamaraty. De acordo com Rebuá, em 2012, havia mais de 40 postos do Brasil no exterior com departamentos de energia, incluindo as principais embaixadas e missões junto a organismos internacionais:

Esses setores dedicados têm permitido maior agilidade para o tratamento das questões envolvendo temas de energia e possibilita acompanhamento mais especializado pelas Embaixadas do Brasil em temas como implementação de Memorandos de Entendimento, cooperação técnica bilateral e trilateral, bem como oportunidades de negócios para empresas do setor de bioenergia no Brasil e no exterior (REBUÁ, 2012b, p.7).

Ao longo do século XX, ações de promoção dos biocombustíveis foram realizadas pelo Estado brasileiro no âmbito das políticas públicas, com especial atenção a energias alternativas o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), após o choque do petróleo de 1973 (Schutte e Barros, 2010).

⁵⁶ “*A solution that could mitigate climate change, enhance domestic energy security, reduce fuel costs, support farmers and advance sustainable development*” (2009, p.1090).

Usualmente, as iniciativas estavam voltadas para subsídios aos produtores, incentivos fiscais, aumento na porcentagem de mistura na gasolina e investimento em pesquisa e tecnologia (Feres, 2010; Ribeiro, 2013). Nos anos 2000, o país lançou o motor *flex fuel* em virtude do incentivo à indústria automobilística nacional (Schutte e Barros, 2010; Hage, 2011). O objetivo era diminuir a dependência do petróleo e recuperar a confiança do consumidor nos motores movidos a etanol. Cabe lembrar que iniciativas de utilização de elementos renováveis advindos da natureza como fonte energética datam do próprio estabelecimento da civilização ocidental, vide a utilização de lenha como combustível. Contudo, para fins automobilísticos, essas dinâmicas tiveram origem em 1866⁵⁷. Já no Brasil, de acordo com Feres (2010), as pesquisas que buscavam a utilização de óleos e produtos naturais como fonte energética, especialmente o álcool, tiveram início nos anos 1920. De acordo com Feres (2010, p. 71), “*a partir de 1910, impulsionados pelo crescimento geral da indústria paulista, as usinas se firmaram no negócio, dando origem aos grandes grupos sucroalcooleiros que operam em São Paulo ainda hoje*”.

Nos anos 1930, no governo Vargas, a instalação do Instituto do Açúcar e do álcool (IAA) pode ser considerado o marco inicial desses incentivos. Posteriormente, outras medidas foram adotadas, conforme mostra o quadro abaixo:

Quadro 4: Políticas públicas para Biocombustíveis por ano

ANO	POLÍTICA PÚBLICA	RESULTADO
1930	IAA (Instituto do Açúcar e do Álcool) e ESALQ (Escola Superior de Agricultura)	Início de pesquisa em produção de biocombustíveis no Brasil vigorou até 1990.
1953	Assinatura do Acordo Internacional do Açúcar	A produção açucareira aumenta no mundo, prejudicando a produção nacional.
1960	Criação do Programa de Expansão da Indústria Canavieira	Crise de superprodução em 1964.
1971	Planalsucar e Programa de racionalização da Indústria Açucareira	Desenvolvimento tecnológico e incentivo à pesquisa.
1973	Programa de apoio à Indústria Açucareira	Tinha por objetivo melhorar a qualidade da cana-de-açúcar
1975	Pró-Álcool	Desenvolvimento e consolidação da indústria,

⁵⁷ “O uso de combustíveis produzidos a partir de vegetais não é, em si, uma novidade. Nos Estados Unidos, o modelo T, primeiro automóvel produzido pela Ford, podia utilizar, já em 1866, etanol à base do milho. O francês Rudolf Diesel demonstrou, em 1900, numa exposição em Paris, que o óleo de amendoim podia ser utilizado, alternativamente, para fazer funcionar os motores diesel. O Brasil já produz, desde 1978, automóveis movidos exclusivamente a álcool. Em 1986, no auge do Próálcool, 76% da frota de automóveis era equipada com motores a álcool produzido a partir da cana-de-açúcar” (SCHLESINGER, 2008, p. 5).

		país se torna referência na produção de álcool.
1979	Implementação da FASE 2 do Pró-Álcool	Triplicou a produção de álcool.
1980	Pró-óleo; Programa Nacional de Alternativas Energéticas; OVEG (Programa de Óleos Vegetais)	Incentivou a pesquisa tecnológica e o Brasil se tornou pioneiro ao patentear o processo de produção de biodiesel.
1993	Aumento da porcentagem na mistura de álcool anidro com gasolina	Expansão do mercado do álcool anidro, porém, esvaziamento dos programas e transferência das decisões sobre uso e produção para o setor privado; crise de desabastecimento e desconfiança do consumidor.
2003	Lançamento do motor <i>flex-fuel</i>	Consolidação do mercado interno; posterior exportação; as decisões de produção e uso passaram a depender mais do mercado do que dos incentivos do governo federal.
2004	PNPB: Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel	Expansão e Organização da cadeia produtiva.
2007	Criação do “Selo Combustível Social”	Formalização da participação dos pequenos agricultores no processo de produção de biodiesel.

Fonte: Elaboração própria a partir de Ribeiro (2013).

No plano internacional, o mercado de energia advinda dos biocombustíveis e a sua produção sempre estiveram atrelados ao mercado internacional, muito antes da globalização e abertura econômica dos anos 1990. Para Vera Lucia Ferlini (2010), a própria configuração da sociedade brasileira, em seu cunho escravocrata, latifundiário, exportador e monocultor — o sistema que ganhou a alcunha de “*plantation*” — teve sua origem associada ao comércio internacional, já que toda cana-de-açúcar produzida no antigo sistema colonial tinha como foco suprir o mercado externo. Posteriormente, Feres (2010) mostra como a produção e venda de açúcar e etanol durante o século XX eram associados ao comércio internacional

(...) na mesma época, da Revolução Cubana seguida, no início da década de 60, pelo rompimento de relações entre aquele país e os Estados Unidos e pela exclusão das exportações de açúcar cubano para o mercado preferencial estadunidense. Esses eventos alterariam a política do Governo brasileiro em relação à agroindústria canavieira, em decorrência de ter o Brasil adquirido, subitamente, acesso substancial a mercado protegido e de preços geralmente mais elevados que os do mercado livre mundial. Entretanto, a mudança no curso da política para a agroindústria do açúcar teria decorrido também de infundadas expectativas do Brasil de vir a substituir toda a produção cubana até então absorvida pelos norte-americanos, sem levar em conta que outros países produtores também começavam a ter acesso ao rico mercado do vizinho do norte (FERES, 2010, p. 77).

Isto é, fatores sistêmicos eram determinantes para os produtores e usineiros. O autor também destaca outro ponto importante: o papel do Estado na tentativa de equilibrar oferta e demanda por meio de políticas públicas, como assinaladas anteriormente no quadro 4.

Nos anos 2000 e devido todos estes fatores, a aptidão brasileira para liderar a transição energética era objeto de um aparente consenso nacional e internacional. Nas palavras de Sachs, “*o Brasil é um país predestinado a liderar a transição mundial da civilização do petróleo para a civilização moderna da biomassa*” (2007, p.3). Simões (2007) igualmente defendia que a posição brasileira de potência energética era bastante provável.

Por fim, embora o país tenha adquirido maior destaque no setor energético, a bibliografia (Hage, 2011; Schutte e Barros, 2010) aponta para um consenso de posicionamentos: o país deveria criar uma estratégia ou um planejamento energético de longo prazo, capaz de consolidar ferramentas políticas para a efetivação de seus objetivos energéticos. Há que se construir uma sintonia entre políticas energéticas e outras políticas públicas (inclusive a política externa), a fim de superar as contradições existentes e os problemas de infraestrutura comum aos países periféricos. Seria necessário, primeiramente, fortalecer o ambiente doméstico com vistas a utilizar a energia como instrumento de inserção internacional num futuro próximo. Um elemento importante seria o desenvolvimento de capacidade tecnológica, isto inclui pesquisa em ciência, tecnologia e inovação. Schutte e Barros (2010) lembram que a fim de garantir a efetividade da política de promoção dos biocombustíveis, o governo brasileiro deveria focar em três estratégias interdependentes: articular alianças com potenciais consumidores; tentar mitigar as medidas protecionistas e a campanha antietanol; e, aumentar o número de países produtores. Essas estratégias se tornaram visíveis a partir da promoção dos biocombustíveis com o início do Governo Lula da Silva⁵⁸.

Todo este histórico fez com que fosse considerada a possibilidade do Brasil se tornar um grande *player* no cenário energético mundial. O país apresentava uma matriz energética relativamente limpa, posicionamento coerente nos fóruns das Nações Unidas, políticas públicas e mudanças institucionais incentivadoras as energias renováveis; investimento em biotecnologia e indústria automobilística, dentre outros fatores. Na época, o Brasil apresentava uma fonte de energia relativamente limpa e sustentável, que correspondia a todas essas preocupações com a mudança climática, propunha a inclusão social de pequenos agricultores e a democratização da produção mundial de energia, ampliando o número de países produtores e possibilitando sua autossuficiência

⁵⁸ As quais serão destrinchadas no próximo capítulo.

energética. Porém, o cenário sofreu alterações com o anúncio da descoberta do Pré-Sal⁵⁹ em 2007. De todo modo, o país não acabou com a promoção internacional dos biocombustíveis nos anos posteriores, apenas diminuiu o foco dado a essas fontes.

Em resumo, a presença dos biocombustíveis na matriz energética poderia ser instrumento de inserção do Brasil na geopolítica mundial. A campanha de promoção dos biocombustíveis poderia criar, por exemplo, um papel de protagonismo do Brasil não só por ser um dos maiores produtores e consumidores do produto, mas também porque, caso os demais países começassem a produzir, haveria um forte mercado consumidor a ser suprido pelo etanol brasileiro. Isto poderia deixar as potências energéticas preocupadas, ao mesmo tempo, a diplomacia dos biocombustíveis poderia gerar a possibilidade de autossuficiência energética para alguns países que atualmente importam grandes somas em recursos de energia. Assim, o perfil que então se construía em torno da inserção energética mundial do Brasil poderia afetar a correlação de forças no tabuleiro de xadrez mundial.

Considerações finais do capítulo

Sabidamente, a energia é um elemento importante do ponto de vista do poder exercido pelas grandes potências. Se anteriormente a questão energética se via atrelada apenas ao suprimento do petróleo necessário ao “desenvolvimento e progresso” dos países, a virada do século trouxe, para a pauta internacional, o importante debate sobre a finitude do petróleo, da questão climática e das energias renováveis.

Nesse cenário, o Brasil se viu disposto a construir um papel de maior protagonismo no cenário internacional. Obviamente, essa disposição foi fruto de uma longa trajetória histórica que teve as grandes questões energéticas e ambientais nacionais e internacionais como pano de fundo, mas igualmente expressou um projeto político de maior participação autônoma do Brasil no tabuleiro de xadrez regional e global. Este capítulo analisou como as questões energéticas, ambientais e climáticas configuradas no cenário internacional desde os anos 1970 (choques do petróleo)

59 “Camada pré-sal é uma grande jazida de petróleo localizada abaixo do leito do mar, com volume de aproximadamente 50 bilhões de barris, e compreende uma faixa de 800 km entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina, afastada de 100 a 300 km da costa” (DESCOBERTO, 2012).

acabaram por resultar na geopolítica da energia nesse início do século XXI, conferindo especial atenção ao papel do Brasil nessa trajetória. Dado isto, que iniciativas relacionadas aos biocombustíveis o país adotou para promover esta potencial posição de poder no cenário energético do século XXI? Este é o tema tratado no próximo capítulo.

2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA BIOCOMBUSTÍVEIS (2003-2015)

Introdução ao capítulo

Retomando os argumentos do capítulo 1, o pano de fundo da PEB para biocombustíveis contava com um cenário sistêmico marcado pela consolidação da preocupação internacional com o meio ambiente, pela emergência das energias renováveis como “solução” para o problema do clima e alta nos preços do petróleo. Já o plano doméstico conjugava uma matriz energética mais limpa quando comparada com a de outros países; a ascensão de um governo de cunho neodesenvolvimentista; e o anseio do governo por um lugar de maior destaque nas relações internacionais no setor de energia. Este capítulo se propõe a descrever a política externa concebida e implementada pelo governo brasileiro entre 2003 e 2015 na tentativa de promover os biocombustíveis no cenário internacional, bem como analisar os principais pontos dos atos internacionais assinados pelo Brasil, verificando os resultados mais relevantes desses compromissos.

Devido às fortes resistências ao etanol relacionadas ao debate sobre o aumento no preço dos alimentos⁶⁰, o país teve que desenvolver uma estratégia de promoção bastante abrangente, ao longo desta primeira década do século XXI. Por isso, as iniciativas de promoção dos biocombustíveis no cenário internacional capitaneadas pelo governo tinham três estratégias fundadas em mecanismos de parceria:

- 1) A campanha política em nível global: por meio da organização de fóruns, eventos e seminários multilaterais, a exemplo do Fórum Internacional de Biocombustíveis, bem como outras iniciativas de promoção de energias sustentáveis e padronização de normas técnicas para produção dessa fonte energética;
- 2) O compartilhamento de conhecimento: por meio dos projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), sobretudo cooperação técnica (CT) e

⁶⁰ Debate “*Food x Fuel*” trazia à tona a discussão sobre a relação entre a produção de biocombustíveis e o aumento no preço dos alimentos.

estabelecimento de cooperação trilateral cujos projetos envolviam tanto os países do Norte quanto os do Sul;

3) O apoio à “cooperação econômica”: reunião de iniciativas de cunho econômico associando o financiamento de projetos em biocombustíveis nos países que almejavam produzir a fonte por parte do BNDES e/ou outras agências e organizações internacionais; e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras do setor.

O argumento apresentado neste capítulo é que, embora o discurso oficial defenda que a escolha de países africanos ocorreu segundo fatores geográficos e climáticos, a cooperação em biocombustíveis é resultado da conjugação de dois elementos: (i) uma estratégia doméstica de promoção de biocombustíveis capitaneada pelo Estado brasileiro e operacionalizada pelo Itamaraty com foco no exterior; e, (ii) interesses econômicos organizados do setor privado dos biocombustíveis. Esta estratégia une interesses de grupos diversos que compõem a arena do processo decisório brasileiro, isto é, grupos que participam das decisões no momento em que o país define a sua atuação internacional. Ou seja, esta política se formula a partir da junção do interesse destes dois atores: o setor privado dos biocombustíveis – que via na promoção brasileira uma excelente oportunidade de expansão de seus negócios – e o próprio governo brasileiro, que tinha por objetivo criar um mercado global de etanol. Ao mesmo tempo, o governo ampliava sua coalizão de apoio doméstico a setores que tradicionalmente se mantiveram muito críticos a bandeiras dos governos petistas.

A metodologia adotada no desenvolvimento deste capítulo inclui a revisão bibliográfica; a análise de fontes primárias (os acordos assinados em nível estatal e em nível privado); análise de matérias de jornais e revistas que apresentassem informações complementares àquelas que constam dos documentos oficiais; e por último, entrevistas semi estruturadas realizadas com os atores envolvidos nessas iniciativas, conduzidas entre 2016 e 2017. Além desta introdução e das considerações finais deste capítulo, ele se divide em três outras seções: a primeira descreve as iniciativas realizadas no nível global; em seguida, apresenta-se características, atores e informações pertinentes sobre os projetos de CSS técnica que o Brasil estabeleceu internacionalmente, com foco nos resultados da cooperação do continente africano; por fim, discute-se a dimensão econômica desta política externa, analisando as interfaces entre as decisões de política externa e os processos de internacionalização das empresas brasileiras do setor.

2.1 O Brasil na promoção de biocombustíveis: iniciativas no nível global

Em 2005, o governo dos Estados Unidos publicou o *Renewable Fuel Standard* (RFS) que, entre outras medidas, estipulava uma meta ambiciosa de consumo de etanol para 2022. Neste contexto os países começaram a se interessar pelo etanol. Com a ascensão do tema “biocombustíveis” teve início, igualmente, um debate sobre as desvantagens dos biocombustíveis. Ao lado da preocupação social, alimentícia e ambiental havia o receio em relação ao abastecimento e ao funcionamento deste promissor mercado energético. Para sanar a questão do abastecimento, o Brasil iniciou a construção de alianças com outros países a fim de torná-los produtores de biocombustíveis, por meio da Cooperação sul-sul, tópico da próxima seção. Quanto à segunda, o país desenvolveu uma estratégia de padronização de normas e de desenho de um marco regulatório, a fim de estabelecer as regras deste novo mercado.

O Brasil realizou eventos a fim de promover os biocombustíveis em um movimento que teve início no Governo Lula da Silva e ficou conhecida como “a diplomacia do etanol” (Couto, 2010; Schutte e Barros, 2010; Schutte, 2012, Afionis et al, 2016). Cinco iniciativas demonstram o esforço brasileiro: o *Global Bioenergy Partnership* – GBEP; o Fórum Internacional de Biocombustíveis; a Conferência Internacional de Biocombustíveis; o Grupo Ad Hoc sobre Biocombustíveis do MERCOSUL; e, por fim, outros eventos de menor porte. A Parceria Global de Bioenergia (“*Global Bioenergy Partnership*” – GBEP) é um foro de diálogo sobre políticas voltadas para cooperação em bioenergia para o desenvolvimento sustentável, criado em 2006. Além dos países do G-8, hoje a GBEP reúne 37 parceiros e 37 observadores de governos, organizações internacionais, setor privado e sociedade civil. O Brasil é co-presidente da iniciativa, ao lado da Itália, desde 2008. A parceria teve como resultado a realização da “Semana da Bioenergia” que ocorreu em março de 2013, em Brasília, no âmbito do Grupo de Trabalho de capacitação do GBEP (WGCB), do Grupo de Atividade 3 (Viagem de estudos para capacitação e treinamento) e do grupo de atividade 1 (seminários regionais em bioenergia moderna e sustentável). O evento contou com debates, visitas a campo e com a presença de embaixadores, centros de pesquisa, associações do setor privado, representantes de organizações internacionais de

mais de cem países parceiros da iniciativa. A organização foi do MRE em parceria com o Mapa e a Embrapa Agroenergia. O Departamento de Estado dos Estados Unidos também apoiou a organização do evento (GBEP, 2013). Em 2014, a atividade foi repetida em Moçambique, em 2015, na Indonésia e, em 2016 na Europa oriental⁶¹ (MRE, 2015; GBEP, *Website*, 2018).

O Fórum Internacional de Biocombustíveis foi criado em 2007 por Brasil, Estados Unidos, China, África do Sul, Índia e União Europeia com objetivo de promover a coordenação internacional para uso sustentável dos biocombustíveis. A proposta era que o fórum tivesse a duração de um ano para o desenvolvimento de pesquisas técnicas e diálogos sobre os temas. Foram criados dois grupos de trabalho: um sobre intercâmbio de informações e outro sobre normas internacionais e padrões (BRASIL, 2007). De acordo com Marinho:

Em cerca de apenas cinco meses, foram firmados o FIB e o Memorando sobre biocombustíveis, além da realização de reuniões com o intuito de dar tratamento efetivo a esses dois canais. A GBEP foi se firmando como mecanismo mais perene e amplo, enquanto o FIB foi criado com objetivo mais restrito. A densidade dessas ações sugere que a parceria estava sendo estabelecida concretamente e que os vínculos bilaterais e multilaterais estavam sendo delineados de maneira sincrônica e interdependente (MARINHO, 2015, p. 345).

Quatro reuniões foram realizadas no âmbito do fórum que foi descontinuado em 2010 por falta de interesse dos países participantes (Kloss, 2012). No sentido de esclarecimentos sobre padronização e normas técnicas para a produção de biocombustíveis, o BNDES assumiu um papel importante ao elaborar o livro “Bioetanol de cana-de-açúcar -Energia para o desenvolvimento sustentável”, popularmente conhecido como “livro verde”. A publicação representava uma compilação de todas as informações sobre etanol de cana-de-açúcar que, até então, encontravam-se disponíveis apenas no Brasil e em português. Posteriormente, a publicação foi traduzida para outras línguas. A iniciativa foi fortemente apoiada pela FAO e pela CEPAL⁶². O livro foi definido como:

Uma compilação didática das principais características do etanol brasileiro, suas vantagens econômicas, sociais e ambientais e as diferenças entre o produto brasileiro, derivado da cana, o norte-americano, extraído do milho, e o europeu, retirado da beterraba e do trigo (BNDES, 2008, p. 1).

⁶¹ A lista com todos os eventos realizados no âmbito da iniciativa encontra-se disponível no *website* da organização.

⁶² Entrevista número 2.

Em linhas gerais, o Brasil tinha “*como principal preocupação, demonstrar, em bases racionais e científicas, que os biocombustíveis são vetor eficaz para o desenvolvimento sustentável, conforme seus três pilares (econômico, ambiental e social)*” (MRE, 2011, p. 461). O livro foi lançado na Conferência Internacional de Biocombustíveis e foi distribuído pra mais de 100 países. A Conferência Internacional de Biocombustíveis foi organizada pelo MRE e ocorreu em São Paulo em novembro de 2008. De acordo com o Ministério, o evento foi importante porque definiu paradigmas da atuação brasileira (MRE, 2011, p. 2). Participaram delegações de mais de 90 países. Em 2007, o Conselho do Mercado Comum (CMC) criou o “Grupo Ad Hoc sobre Biocombustíveis do MERCOSUL” (GAHB) que deveria “*implementar as atividades de cooperação em biocombustíveis do “Plano de Ação do Mercosul para a Cooperação em Matéria de Biocombustíveis”, de 2006*” (MRE, 2015, p 5). O órgão é palco de debates sobre sustentabilidade, harmonização de normas e padrões técnicos de biocombustíveis (MRE, 2015).

Como eventos de menor porte e impacto podemos citar a primeira edição da “*Ethanol Week*”, de 2008 (São Paulo-SP) que contou com a presença de representantes dos vários países⁶³. Da mesma forma, o Fórum África Ocidental e Brasil aconteceu em 2011 em Cabo Verde, organizado pelo MRE em parceria com a ABC, dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Social e de Minas e Energia e da Embrapa. Do lado africano, “*O evento foi organizado pelo secretariado do Clube Sahel e da África Ocidental, em colaboração com o Centro Regional para Energias Renováveis e Eficiência Energética*” (BIOCOMBUSTÍVEIS, 2011).

Para além do *marketing* mundial, que deveria ajudar a garantir regras internacionais de produção, criando uma normatização (padronização e regulação) da produção em nível global, essas medidas também auxiliariam a diminuir as “campanhas antibiocombustíveis”, ajudando a reduzir as barreiras internacionais que impedem a difusão dessas fontes energéticas pelo mundo. Independentemente do país produtor, os movimentos ambientalistas apresentam forte resistência aos biocombustíveis devido aos prejuízos socioambientais que sua produção pode acarretar. Simultaneamente aparecem

⁶³ Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, El Salvador, Haiti, República Dominicana, Cuba, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo.

os movimentos sociais de resistência ao latifúndio que igualmente apresentam mobilização em escala global. Ou seja, o Brasil não só construiu parcerias com esses países que ensinavam produzir etanol e biodiesel em larga escala, mas consolidou alianças com países produtores que igualmente seriam beneficiados pela “panaceia dos biocombustíveis”, especialmente os Estados Unidos (Dolcetti, 2012). Dessas parcerias surgiram resistências no campo social e ecológico dos movimentos e redes transnacionais.

2.2 Política externa para África e o uso estratégico da cooperação

2.2.1 O Brasil na Cooperação internacional para o desenvolvimento: alguns apontamentos

O Brasil participa de projetos de cooperação desde o final dos anos 1960, desempenhando um papel de beneficiário na grande maioria dos casos. Embora a partir de 1971 o país tenha assinado os primeiros acordos de CT na qualidade de “prestador de cooperação” (Milani, 2017), somente nos anos 2000 houve o crescimento da participação do país, agora, na condição de doador. Para o governo brasileiro, a CID pode ser definida como:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, parcialmente ou integralmente a fundo perdido, no governo de outros países, a nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010 p. 17).

Os dois principais órgãos responsáveis por este tema na política externa brasileira (PEB) são o MRE e a ABC, criada em 1987 e vinculada à Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial do próprio ministério⁶⁴. Segundo a ABC

⁶⁴ Cabe acrescentar que, conforme será explorado nesta tese, o MRE e a ABC não apresentam monopólio nas decisões sobre a PEB ou sobre a cooperação. Há, sim, uma complexa rede de atores e interesses envolvidos na implementação desses projetos.

(Website, 2018), os pilares em que se baseiam a CID do Brasil são: diplomacia solidária; atuação em resposta a demandas de países em desenvolvimento; reconhecimento da experiência local e adaptação de experiências brasileiras; não imposição de condicionalidades; ausência de interesses comerciais ou fins lucrativos; não ingerência em assuntos internos dos países parceiros; e, por fim, a ideia de responsabilidade coletiva. O órgão tem como função:

Planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações. (ABC, website, 2018).

As operações de Cooperação Sul-Sul (CSS) apresentam-se como uma das modalidades da CID, que também comporta a Cooperação Norte-Sul (CNS), a Cooperação Triangular ou Trilateral e a Cooperação Multilateral. Usualmente, a CSS reporta às dinâmicas, programas e projetos entre países do “Sul” ou países em desenvolvimento. O uso do termo “Sul” não se refere única e exclusivamente ao sul geográfico do mundo, mas a uma noção correlata à de Terceiro Mundo nos anos 1960 e 1970. Conforme apresentado na introdução, soma-se a esse aspecto conceitual a ausência de coordenação na operacionalização dos dados e investimentos referentes a esses processos, principalmente no caso de países que ocuparam a posição de doadores mais recentemente.

De acordo com a ABC, a CSS deve ser entendida como um compartilhamento de experiências e conhecimento entre países em desenvolvimento cooperantes: “*a ideia é compartilhar lições aprendidas e práticas exitosas disponíveis no Brasil*” (ABREU, 2013, p. 13). De qualquer maneira, nesta tese entende-se a CSS como a cooperação realizada entre países em desenvolvimento que tem como princípios básicos a horizontalidade e a reciprocidade. Normativamente, a cooperação também está definida pela Constituição, no princípio IX do Artigo 4º (BRASIL, 1988):

- Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

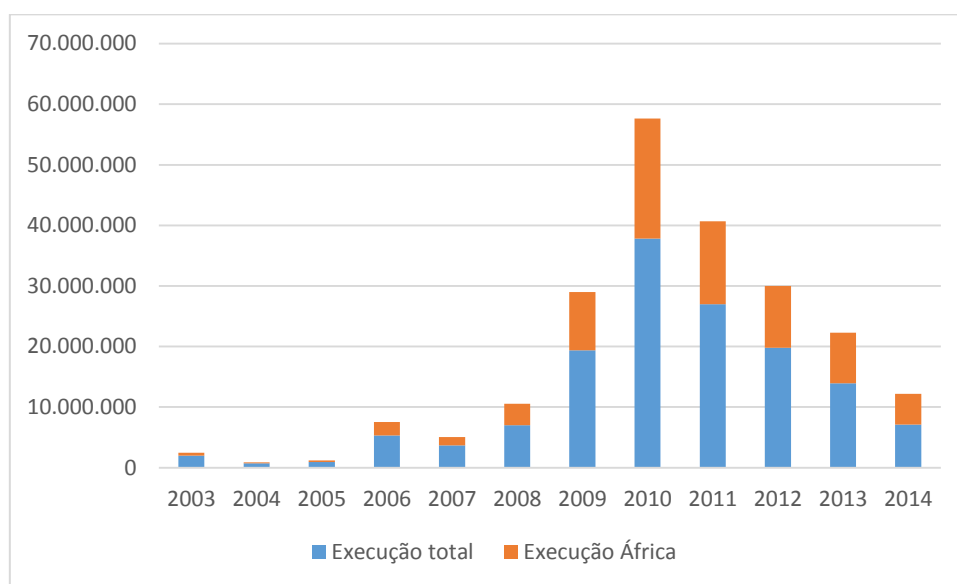
Todavia, de acordo com Renzio et al (2013), existem diferentes definições nos documentos que tratam da cooperação⁶⁵. Acredita-se que essas diferenças na definição de normas e regras são exemplos de como a própria CSS foi se aperfeiçoando ao longo dos anos no caso brasileiro. Do documento mais recente lançado pela ABC em 2013 consta o “Marco Jurídico da Cooperação Sul-Sul”, que designa um arcabouço jurídico específico para a execução de cooperação técnica. Tanto para um Acordo Básico, quanto para um Ajuste Complementar (que seria a etapa posterior), em ambos os casos, o Congresso Nacional deve ratificar os atos internacionais a fim de se considerar formalizada toda e qualquer proposta:

É com base no Acordo Básico que os Governos cooperantes definem, de forma conjunta, o marco geral da cooperação: os programas e projetos que desejam implementar e o arcabouço institucional que orientará a implantação da cooperação. Alguns Acordos podem estabelecer áreas, setores ou temas específicos (ABREU, 2013, p. 16).

Nos anos 2000, houve um aumento considerável do número de projetos de CID, em concordância com o anseio do país em assumir maior protagonismo no cenário internacional. Conseqüentemente, houve ampliação no orçamento destinado a estas práticas. O gráfico abaixo sinaliza a quantidade e evolução dos gastos com CID de 2003 até 2014.

⁶⁵ Como: “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral (2005)”; a Portaria nº 717 do MRE (2006); a Portaria nº 555 do MRE (2008); e o “Manual de Execução Nacional de Projetos do PNUD-Brasil” de 2006.

Gráfico 5: Execução Financeira da ABC 2003-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ABC, 2015.

Embora a visualização do gráfico tende a demonstrar que houve uma queda significativa no orçamento a partir de 2010, atualmente, sabe-se que este ano com maiores valores destinados à ABC foi o verdadeiro ponto fora da curva da cooperação brasileira. Mesmo que de 2011 à 2014 haja quedas, estes valores ainda são maiores do que os destinados nos anos anteriores a 2010 (2003-2009). Portanto, o argumento de que o governo Dilma representou um fracasso no campo da Cooperação fica, na verdade, restrito à apresentação dos valores comparados à 2010. Durante os anos Dilma Rousseff, era compreensível que as atenções estivessem voltadas à instabilidade política e crise econômica, causando esta queda relativa nos valores. É interessante questionar na apresentação deste gráfico de que forma a conjunção destes dois fatores abalou uma política que parecia estar se consolidando. O sucesso de uma política está ligado justamente com sua estabilidade e permanência diante das circunstâncias adversas. Isto prova que o Brasil ainda estava tentando assumir uma posição de relevância como “doador” de cooperação, além de evidenciar como a estrutura de tal política era por si só pouco consolidada.

De acordo com os já citados relatórios sobre cooperação elaborados IPEA (Cobradi) referentes aos anos 2005-2009; 2010; e, 2011-2013 – os fundos foram destinados principalmente aos países da América Latina e da África. Leite (2013, et al) afirma, no entanto, que, nas informações apresentadas pelos importantes documentos,

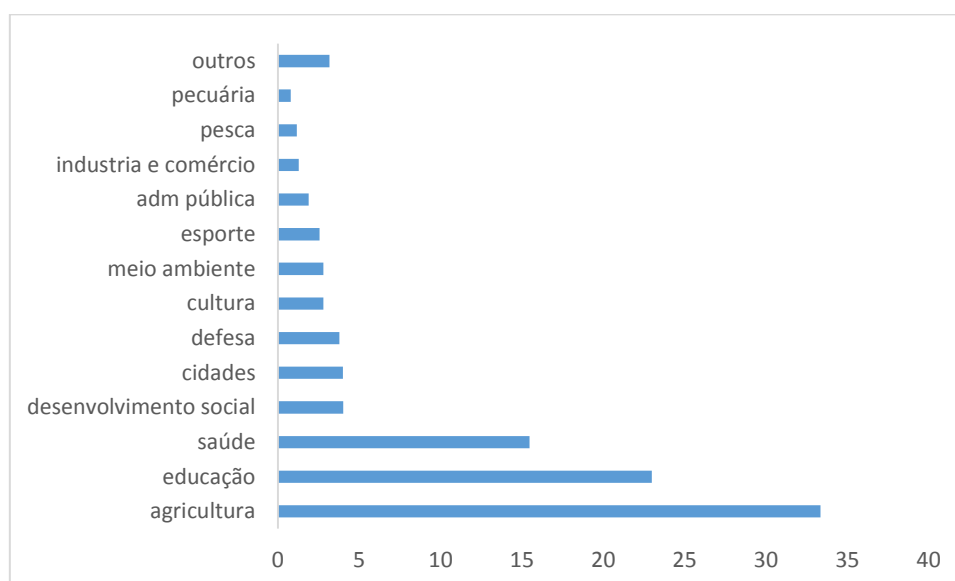
constam apenas dados de instituições federais que aceitaram disponibilizá-los, ou seja, existem outros gastos oficiais em diferentes modalidades que não estão contabilizados. Essa informação justifica a demanda por maior transparência em relação a Cooperação realizada pelo governo brasileiro. É curioso perceber que embora haja cooperação no Brasil desde a década de 1960, somente em 2005 o governo brasileiro iniciou uma proposta de “prestação de contas” para tratar do tema.

Outra característica interessante é que a CSS do Brasil segue o princípio conhecido de *demand driven*, isto é, o país parceiro deve requerer a cooperação brasileira. No caso do continente africano, as áreas mais demandadas são a saúde, agricultura, educação, administração pública e desenvolvimento urbano, tendo como foco “*a formação de recursos humanos, notadamente na “formação de formadores”, de modo a garantir a sustentabilidade e a replicação do conhecimento compartilhado*” (ABC, *website*, 2016). No que diz respeito aos países mobilizados, têm preferência os de língua portuguesa (os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOPs) por razões históricas (Echart Muñoz et al, 2015, p.16). Merecem destaque os programas relacionados à segurança alimentar e o Cotton-4, que trata do setor algodoeiro⁶⁶.

Em se tratando da cooperação realizada exclusivamente com a África, foco geográfico deste trabalho, o país estabeleceu parceria com diversos países nos mais variados campos que vão desde cooperação para agricultura e biocombustíveis até cooperação educacional ou da área de políticas públicas. De acordo com a ABC, “*a cooperação brasileira atende mais de trinta e três países da África. Os países de língua portuguesa reúnem o maior número de operações e orçamento, conforme prioridade da Política Externa Brasileira*” (ABC, *website*, 2018). Ao longo destes primeiros anos do século, a CID brasileira estabelecida com o continente priorizou áreas ligadas ao desenvolvimento social, vinculada à agenda de políticas públicas domésticas, conforme a imagem a seguir

⁶⁶ Para mais informações sobre este tema consultar: Canesin & Bueno (2015).

Gráfico 6: Cooperação com países africanos por área de 2000-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no *website* da ABC.

De acordo com Jorge (2015), o foco ocorre na agricultura e na saúde por serem áreas as quais o Brasil possui reconhecido prestígio. Na saúde, por exemplo, os países buscam políticas públicas brasileiras bem sucedidas como ações de combate ao HIV/AIDS. Também ocorrem no ramo da segurança alimentar, ensino e cooperação educacional (PEC-G e PEC-PG)⁶⁷ e projetos de cunho humanitário como o PAA África (*Purchase From Africans for Africans*)⁶⁸, apenas para citar alguns exemplos.

A cooperação Sul-Sul foi um terceiro eixo de aproximação. Em dez anos, o Brasil realizou mais de 600 projetos de transferência de conhecimento e tecnologia em 43 nações africanas. Destes, 145 estão em curso - em 2002, eram 21 em seis países (ROSSI, 2013, p 2).

No caso da cooperação na área da energia teve destaque o incentivo à integração energética no continente sul-americano, com ações no âmbito de organizações multilaterais como a UNASUL e os planos para a promoção dos biocombustíveis ao redor do mundo. A divulgação ocorreu por meio de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), sobretudo projetos de cooperação sul-sul. No âmbito doméstico, o incentivo estatal ocorreu a partir do lançamento do automóvel movido a

⁶⁷ “Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), que teve início em 1964 e oferece vagas em instituições de ensino superior brasileiras, públicas e privadas, a estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil possui acordo de cooperação cultural e/ou educacional” (JORGE, 2015, p. 56).

⁶⁸ “Baseado no compartilhamento da experiência brasileira com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), conduzido desde 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, voltado à promoção do acesso à alimentação e da agricultura familiar” (JORGE, 2015, p. 55).

motor *flexfuel* (Schutte e Barros, 2010). A próxima seção foca na cooperação sul-sul técnica brasileira com o continente africano relacionada aos biocombustíveis (etanol e biodiesel).

2.2.2 Atos Internacionais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em biocombustíveis

Ato Internacional é o termo oficial utilizado para fazer referência aos compromissos assinados por escrito pelo Estado brasileiro no exterior. Conceitualmente, o governo brasileiro o define como:

Ato internacional é todo instrumento pelo qual uma Pessoa de Direito Internacional Público (Estado ou Organização Internacional, por exemplo) assume obrigações e adquire direitos, por escrito, sobre determinada matéria, perante outra ou outras Pessoas de Direito Internacional (MRE, 2010, p. 5).

Inicialmente, a assinatura de um Ato Internacional por parte dos países não significa que automaticamente haverá cooperação, pois a efetividade de um projeto depende de uma série de fatores: financeiros e materiais, burocrático-operacionais, continuidade do projeto político de ambos os governos, etc. No entanto, a assinatura de atos internacionais estabelecendo parcerias entre os países serve como demonstrativo de alguns elementos. O primeiro deles é a vontade do país recebedor em acordar um projeto de cooperação com o Brasil, já que oficialmente a CID ocorre de acordo com a demanda dos outros países. Em seguida, demonstra que o Brasil projeta uma imagem de país com expertise em determinadas áreas ou políticas públicas. Isto demonstra, igualmente, que o país pode dispor de um arcabouço institucional e técnico capaz de suprir essa demanda. Ademais, que o país possui capacidades financeiras para financiamento dos mesmos, se for o caso. É possível verificar a presença desse modelo analisando projetos do setor energético, conforme será apresentado no decorrer deste trabalho.

Existem diferenças conceituais e hierárquicas sobre determinados atos. Segundo o antigo *sítio Web* da Divisão de Atos Internacionais do MRE (DAI-MRE):

Embora a denominação escolhida não influencie o caráter do instrumento, ditada pelo arbítrio das partes, pode-se estabelecer certa diferenciação na prática diplomática, decorrente do conteúdo do ato e não de sua forma (DAI-MRE, *website*, 2016).

Porém, de acordo com o próprio *website* do órgão existem diferenças referentes as nomenclaturas no que diz respeito ao nível de compromisso de cada documento.

Quadro 5: Tipos de Atos Internacionais e Definição

NÍVEL DE COMPROMISSO	DENOMINAÇÃO	DEFINIÇÃO
BAIXO	Plano de Ação Conjunta	Sem definição
	Protocolo de Intenções	Tem sido usado com mais frequência na PEB para sinalizar o início de um compromisso.
MÉDIO	Protocolo	Acordos menos formais que os tratados, mas que podem simbolizar ata final de uma conferência internacional ou acordos complementares ou interpretativos de tratados ou convenções anteriores.
	Memorando de Entendimento	Atos redigidos de forma simplificada (que não impliquem aumento de despesa), destinados a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as Partes, seja nos planos político, econômico, cultural ou em outros.
	Ajuste Complementar	Ocorre em decorrência de um primeiro. É o ato que dá execução a outro, anterior, devidamente concluído e em vigor, ou que detalha áreas de entendimento específicas, abrangidas por aquele ato. Por este motivo, são usualmente colocados ao abrigo de um acordo-quadro ou acordo-básico.
	Acordo	Atos internacionais com reduzido número de participantes e importância relativa ⁶⁹ . Podem ser: i) Acordo-Quadro ou Acordo Básico; ii) Acordo por troca de Notas ou Notas reversais; e iii) Acordos de sede.
ALTO	Convenção	Atos multilaterais, oriundos de conferências internacionais e que versem assunto de interesse geral. É um tipo de instrumento internacional destinado em geral a estabelecer normas para o comportamento dos Estados em uma gama cada vez mais ampla de setores.
	Tratado	Ato bilateral ou multilateral ao qual se deseja atribuir especial relevância política.

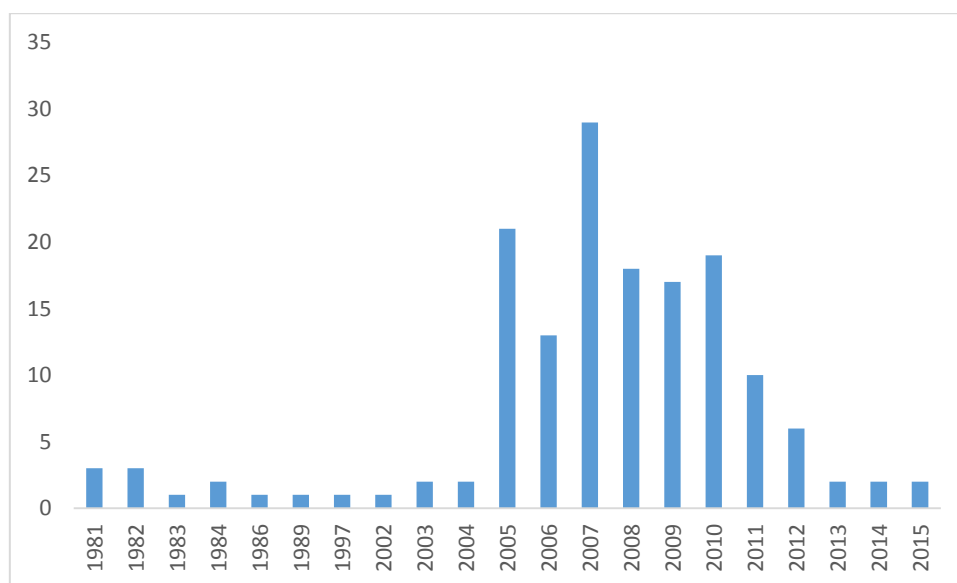
Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis no *website* da Divisão de Atos Internacionais do MRE (DAI-MRE).

No caso dos biocombustíveis, o Embaixador André Amado afirmava que “*o Brasil possui uma estratégia internacional clara na área de bioenergia*” (MARINHO,

⁶⁹ No entanto, um dos mais notórios e importantes tratados multilaterais foi assim denominado: Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

2011, p. 36), qual seja: promover o uso e produção dos biocombustíveis no mundo. Dessa forma, a assinatura dos atos internacionais de cooperação em biocombustíveis pode ser considerada uma etapa fundamental na oficialização desta estratégia. No site da Divisão de Atos Internacionais foram identificados 157 atos internacionais relacionados aos biocombustíveis na história da PEB. O Gráfico abaixo expõe a quantidade e evolução dos compromissos internacionais do país, o que confirma o argumento da ampliação no número de acordos nos anos Lula da Silva.

Gráfico 7: Atos internacionais de cooperação em biocombustíveis por ano



Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa no *website* da DAI- MRE⁷⁰.

O gráfico foi criado a partir do site do DAI-MRE por meio da pesquisa de palavras e análise minuciosa de cada um dos atos. Foram pesquisadas as seguintes palavras: biocombustíveis; etanol; biodiesel; agrocombustíveis; bioenergia; agroenergia; energias renováveis (foram selecionados apenas aqueles que tratavam de biocombustíveis), em cada uma das seções disponíveis no site: atos bilaterais; atos multilaterais; e, atos trilaterais. Acrescenta-se informações retiradas de Mensagens ao Senado, matérias jornalísticas, bem como a bibliografia tocante ao tema. Foram excluídos os atos que se encaixavam em mais de uma dessas categorias. O site da DAI deixou de ser alimentado em 2016 e não se encontra mais disponível para consulta por falta de verba para manutenção do sítio⁷¹.

⁷⁰ Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br> Acesso em 12/04/2016.

⁷¹ Entrevista número 16.

Como é possível observar no gráfico 7, durante os governos Lula da Silva, assinatura de atos internacionais no tema em questão, abriu espaço para a agenda dos biocombustíveis na política externa brasileira. Dois momentos deste gráfico merecem destaque: 2007 e 2009. O pico de 2007 (no qual se assinaram 29 atos) ocorreu em decorrência de uma viagem que Lula fez à África em outubro, onde visitou Burkina Faso, Angola, República do Congo e África do Sul – onde participou de uma reunião de cúpula do grupo IBAS (Wasserman, 2007):

Lula é acompanhado em sua visita por um grupo de cerca de 25 empresários brasileiros, que se reúnem com empresários locais em um seminário para promover novos negócios e intercâmbios comerciais entre os dois países (WASSERMAN, 2007, p. 1).

Em 2009, Lula voltou à África na tentativa de consolidar as relações diplomáticas estabelecidas na viagem anterior. De acordo com a então assessoria do Itamaraty, o grupo que acompanhava o MRE era composto por:

Órgãos governamentais envolvidos com políticas nacionais de bioenergia, membros da comunidade científica e acadêmica, empresários do setor de biocombustíveis, representantes de organizações patronais (produtores, câmaras setoriais) e outras lideranças na área de energia (PAÍS, 2009, p.1).

Ainda segundo a reportagem, entre 19 de outubro a 2 de novembro, o grupo passou por África do Sul (21/10), Angola (23/10), Botsuana (19/10), Moçambique, Tanzânia (28/10), Zâmbia (27/10) e Zimbábue. De acordo com o então o assessor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia do Ministério, José Nilton de Souza Vieira, “*A escolha dos países obedeceu a critérios relacionados ao grau de avanço dos programas nacionais de produção*”. Na pauta, estavam agendadas palestras sobre “*Zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar*” (BIODIESEL, 2009).

O público-alvo dos seminários reúne órgãos governamentais envolvidos com políticas nacionais de bioenergia, membros da comunidade científica e acadêmica, empresários do setor de biocombustíveis, representantes de organizações patronais (produtores, câmaras setoriais) e outras lideranças na área de energia (GEBRIM, 2009, p.1).

Além disso foi realizada a primeira etapa de seminários técnicos sobre biocombustíveis, resultado da primeira onda de acordos assinados em 2007. A comitiva brasileira para os seminários era composta por técnicos do então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), do Ministério das Relações Exteriores e do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) (BIOCOMBUSTÍVEIS, 2009).

Ainda de acordo com o gráfico 7, nos anos Dilma Rousseff (2011-2015), houve queda considerável nos compromissos assinados em decorrência de uma virada na estratégia de governo e da queda orçamentária na ABC. Ademais, a assinatura de atos durante os anos Lula deveria ser seguida de implementação e o número de países disponíveis para assinarem acordos já era bem mais reduzido. Deve-se considerar, finalmente, que o Brasil perdeu em 2010 uma liderança com carisma de difícil comparação internacional, o que, subjetivamente, também impactou a condução das agendas da PEB e da CSS no setor energético.

Neste contexto de crise, houve uma mudança interessante no procedimento padrão de estabelecimento de cooperação técnica. Se, anteriormente, o Brasil enviava técnicos, representantes estatais e privados para os países a fim de compartilhar a experiência brasileira em biocombustíveis, a partir da crise a lógica se inverteu: técnicos e representantes estatais e privados passaram a vir ao Brasil realizar visitas técnicas a empresas privadas produtoras de biocombustíveis, bem como conhecer a experiência da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) na criação de marco regulatório e a atuação do ministério de Minas e Energia. Isto poderia gerar a assinatura de um acordo ou acontecer como consequência da assinatura de um acordo. Nestes processos, tem destaque a atuação dos órgãos representantes do setor como o Arranjo Produtivo Local do álcool- APLA⁷² e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar-ÚNICA. Cabe acrescentar que, diante disso, a transferência de tecnologia cabia à Embrapa, à órgãos estatais, mas sobretudo, as empresas privadas brasileiras. Este tipo de ação já acontecia nos tempos da PEB “*ativa e ativa*” mas como exemplo de atividades de compartilhamento de conhecimento e/ou realização de eventos temáticos:

O Mapa, em parceria com a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), realizou em Ribeirão Preto (SP), de 16 a 20 de novembro deste ano, a "I Semana do Etanol: compartilhando a experiência brasileira". O público foram gestores e empresários de cerca de 20 países de língua inglesa da África (como Botsuana, África do Sul, Nigéria e Quênia), da América Latina (como Jamaica e Guiana), da Ásia (como Vietnã e Tailândia) e da Oceania (Ilhas Fiji) (BRIANEZI, 2009, p.1).

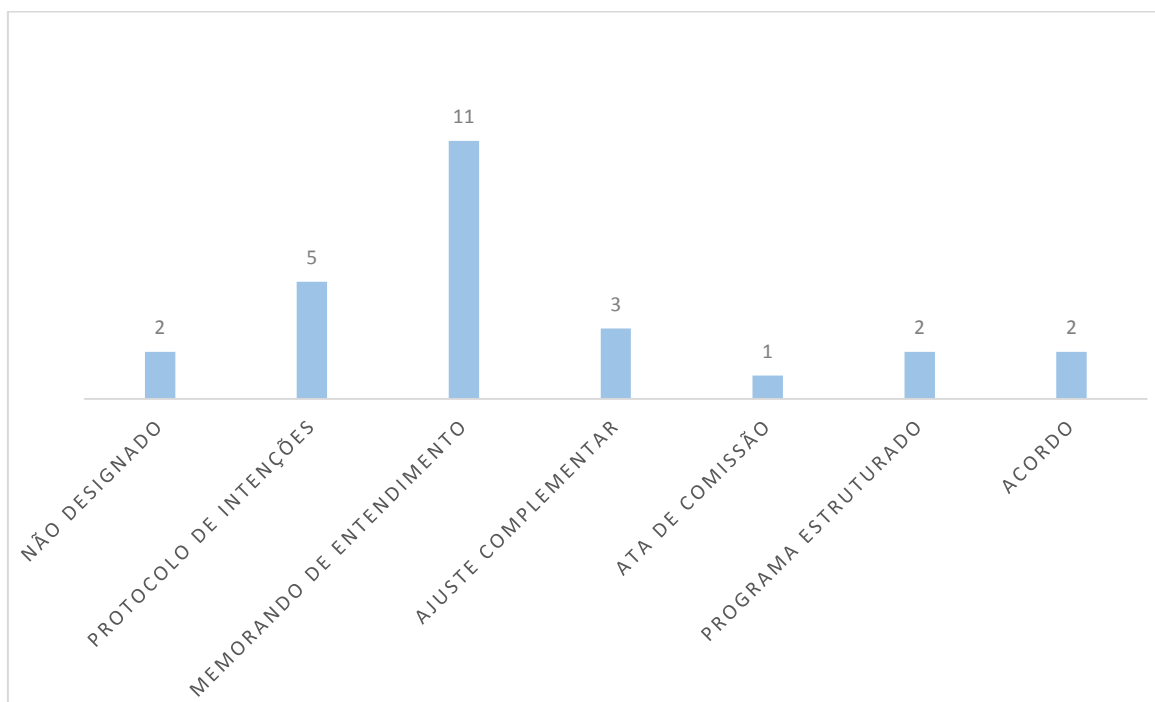
Essas movimentações serviam não só para compartilhar conhecimento, mas como oportunidade de estreitamento de laços diplomáticos com países parceiros e,

⁷² Entrevista número 3.

obviamente, oportunidades de negócios para as empresas brasileiras. É neste momento que cooperação e investimento se confundem, tópico que será explorado na seção 2.3.

Em se tratando da análise dos atos internacionais de cooperação em bioenergia com países africanos, dos 29 atos assinados no período de 2003 a 2015, 14 não apresentam referência à acordos anteriores. Isso quer dizer que o Brasil com a PEB para biocombustíveis, o país tanto inaugurou a possibilidade de construção de laços e diálogos com determinados países, assim como permitiu estreitar os laços com os quais já havia uma relação oficializada. O gráfico a seguir aponta quantidade e categoria de atos em nível crescente de compromisso, segundo o Quadro 5 apresentado no início desta seção.

Gráfico 8: Denominações presentes nos Acordos de Cooperação em biocombustíveis com a África (2003-2015)



Fonte: Elaboração própria a partir da compilação de dados.

O gráfico desvela as categorias de denominação dos Atos Internacionais do Brasil, atentando para o grau de compromisso: do menor compromisso (protocolo de intenções) para o maior compromisso (acordo). O memorando de entendimento aparece como categoria com maior número. Isso significa dizer que em maioria, os atos eram de baixo comprometimento de ambas as partes. Em segundo, surge o Protocolo de Intenções, sinalizando que muitos destes Atos foram o primeiro contato para estabelecimento de relações de cooperação no setor da bioenergia. Na análise dos atos

internacionais em biocombustíveis foram encontradas as seguintes denominações que não são definidas pelo MRE: “*Plano de ação conjunta*”, “*Parceria*”, “*Comunicado conjunto*”, “*Diálogo regular*” e “*Declaração conjunta*”.

Retomando os argumentos expostos no capítulo 1, o fato do Brasil possuir uma matriz energética consideravelmente mais limpa e, conseqüentemente, ter mais energias renováveis como fonte principal quando comparada a muito países do globo, igualmente pode servir como argumento explicativo para a quantidade e evolução destes anos. Analiticamente pode-se afirmar também que, no âmbito doméstico, o fato das políticas públicas de incentivo à bioenergia ao longo do século XX serem bem-sucedidas, permitiram que o país vislumbrasse a posição de exportador (Schutte e Barros, 2010). O modelo nacional neodesenvolvimentista dos governos Lula da Silva igualmente se configura como elemento de peso nessa estratégia (Ribeiro, 2013). De acordo com o MRE:

O Brasil transformou-se em um dos atores de maior relevo no cenário energético mundial, no período de 2003 a 2010, o que contribuiu para aumentar a capacidade de defesa dos interesses nacionais em escala mundial. As empresas nacionais expandiram sua presença no exterior, tornando-se, inclusive, modelo de eficiência em suas operações. No plano bilateral, cresceu o interesse pela cooperação com o Brasil, tanto da parte de países em desenvolvimento como, também, de países desenvolvidos (MRE, 2011, p. 5).

Em resumo, o país conseguiu estabelecer uma agenda internacional que tinha como carro-chefe a proposta de energia renovável e sustentável. Esta proposta foi cristalizada por meio de acordos oficiais de diferentes níveis de compromisso assinados com diversos países tanto do Norte como do Sul do globo, sobretudo nos picos dos anos Lula da Silva. No tópico a seguir, serão tratadas as características desses atos.

2.2.3 Características da cooperação brasileira em biocombustíveis

Moraes e Mattos (2012) classificam a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) a partir dos seguintes critérios:

Quadro 6: Categorias de Cooperação

Classificação	Tipo
---------------	------

Origem	Pública
	Privada
Canais de execução	Bilaterais (envolve dois países)
	Triangulares (envolvem três países onde: um financia, outro oferece a expertise e o outro recebe a cooperação)
	Multilaterais (ocorre no âmbito de uma organização multilateral que abrigue diversos países)
	Descentralizadas (realizada por cidades e/ou estados)
	Por meio de Organizações não Governamentais
Instrumentos utilizados	Financeira
	Ajuda Humanitária
	Ajuda Alimentar
	Técnica
Classificação	Vertical (de um país desenvolvido para um país em desenvolvimento ou Norte x Sul)
	Horizontal (entre países em desenvolvimento ou Sul x Sul)

Fonte: Elaboração própria a partir de Moraes e Mattos (2012).

Utilizando esta classificação, pode se afirmar que a cooperação em biocombustíveis realizada pelo Brasil tem origem pública e/ou privada, os canais de execução são bilaterais, triangulares e/ou multilaterais e é, em grande maioria, técnica. Grosso modo, esta modalidade promoveria a difusão e transferência de conhecimentos técnicos com o objetivo de construção e aprimoramento de capacidades humanas e institucionais dos países recebedores. A ABC define cooperação técnica Sul-Sul como:

Uma ação de Cooperação Técnica Internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. Essa capacitação, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população e ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e entidades privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas (esses três níveis a serem doravante denominados “beneficiários”) (ABC, 2014, p. 9).

Dessa forma, não são consideradas cooperação técnica: ajuda humanitária e ações de captação e concessão de crédito reembolsável (Art. 9º da Portaria MRE 717, de 09 de dezembro de 2006). De acordo com o Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP), órgão da ABC responsável pelo acompanhamento de projetos de cooperação técnica internacional, a execução de um projeto de cooperação técnica internacional pode ser realizada de duas formas:

Quadro 7: Tipos de Execução de Cooperação Técnica

Tipo	Definição
<i>Execução Internacional (Direta)</i>	Define-se como a modalidade de gestão de projetos de cooperação técnica internacional acordados com organismos ou agências multilaterais pela qual a condução e direção de suas atividades estão a cargo de instituições brasileiras ainda que a parcela de recursos orçamentários de contrapartida da União esteja sob a guarda de organismo ou agência internacional cooperante.
<i>Execução Nacional (Indireta)</i>	A coordenação dos projetos de cooperação técnica internacional é realizada por instituição brasileira, sob a responsabilidade de Diretor Nacional de Projeto e o acompanhamento da Agência Brasileira de Cooperação, conforme se estabelecer em regulamento

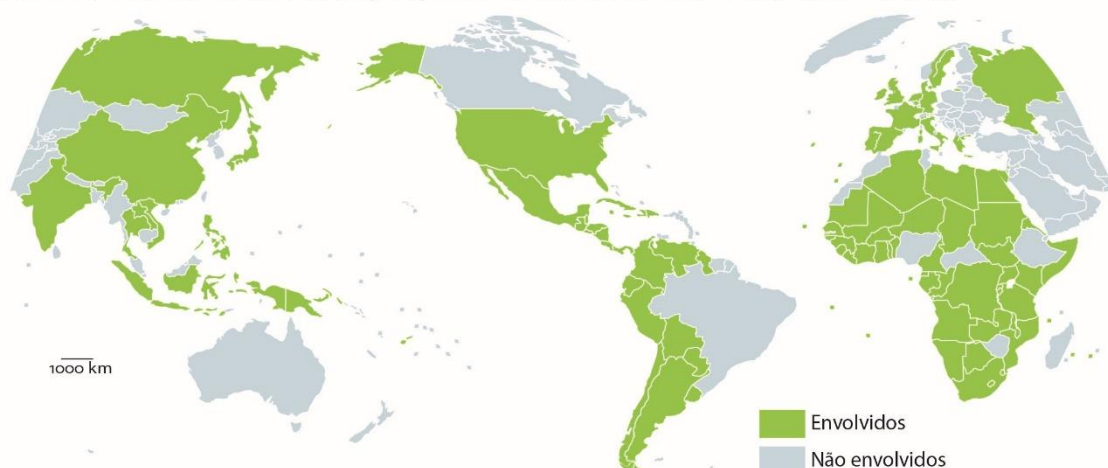
Fonte: SIGAP, *website*.

Utilizando esta classificação, observa-se que a cooperação técnica brasileira em biocombustíveis assumiu os dois formatos. Dos 157 atos internacionais em biocombustíveis assinados na história da política externa brasileira⁷³, 91% foram assinados nos anos dos governos petistas. Neste período, 18% tratavam de relações com países africanos. Cabe destacar que grande maioria foi assinada nos anos Lula da Silva, aproximadamente 86 %. O mapa a seguir traz as informações dos países envolvidos na assinatura destes atos nos níveis multilateral, trilateral e bilateral.

Figura 3: Diplomacia Brasileira em Biocombustíveis

DIPLOMACIA BRASILEIRA EM BIOCOMBUSTÍVEIS

Países envolvidos nos acordos de cooperação em biocombustíveis com o Brasil entre 2003 e 2015



Fonte: MRE, 2010 e 2011; ABC, 2016; Fernandez, 2012; Schlesinger, 2012; Rebuca, 2012. Dados coletados e organizados por Renata A. Ribeiro.

Labmundo, 2018

Fonte: elaboração própria.

⁷³ Disponíveis no *website* da Divisão de Atos Internacionais (DAI), órgão vinculado ao Itamaraty.

No geral, é interessante analisar que papéis os países do Norte e do Sul assumiam nessas dinâmicas. Os países do Norte cumpriam o papel de financiadores ou apoiadores dos projetos, sobretudo por meio de suas agências (como a japonesa JICA e a estadunidense USAID), as organizações internacionais surgiam como financiadoras ou intermediárias e os países do Sul apareciam como recebedores de cooperação⁷⁴. Por exemplo, o caso do acordo firmado entre Brasil, Estados Unidos, foi estabelecido a necessidade de envolvimento de terceiros países com foco na América Central e África. O estabelecimento de cooperação trilateral pode ser analisado como uma tentativa de envolvimento desses países na CSS, pois estes estavam receosos de perder poder/participação nessas dinâmicas que ganharam força na primeira década do século XXI.

Geograficamente, os compromissos têm foco no chamado “Cinturão tropical”, recorte compreendido entre os trópicos (FGV, 2012). Existem justificativas para que o governo do Brasil tenha escolhido a África como destino recebedor de sua cooperação técnica em biocombustíveis. Estas justificativas se dividem em argumentos oficiais, provenientes do discurso oficial do governo brasileiro e argumentos de cunho prático e realista. No primeiro grupo, três argumentos são mobilizados: primeiramente, a ideia de que o continente possui condições climáticas semelhantes às do Brasil, o que poderia melhorar as chances de sucesso na produção de biocombustíveis. Em seguida, fatores geográficos como a extensão de terra arável disponível no continente, fazendo com que haja assim uma grande possibilidade de produção seja em larga ou pequena escala. Por fim, era mobilizado o argumento de afinidades culturais pois o fato de alguns países terem o português como idioma oficial facilitaria o aprendizado e o compartilhamento de conhecimento proposta pela cooperação⁷⁵ (Milhorange, 2015), bem como a circulação de empresários⁷⁶.

De um ponto de vista mais realista, o país começou a promover os biocombustíveis no continente africano porque tinha como o objetivo principal criar um mercado global de biocombustíveis (Simões, 2007). Em segundo lugar, porque oferecia uma excelente oportunidade de crescimento e expansão das empresas brasileiras

⁷⁴ Cabe realçar que essa lógica não se apresenta como característica exclusiva da cooperação em biocombustíveis, mas pode ser ampliada para demais casos da cooperação sul-sul brasileira.

⁷⁵ Entrevista número 2.

⁷⁶ Entrevista número 1.

principalmente do setor sucroenergético que já tinham largo conhecimento e expertise em maquinários, sementes, produtos químicos, etc. (Bambo, 2014). Sistemáticamente, e como terceiro argumento, ao analisarmos os interesses econômicos envolvidos, pode-se perceber que o continente oferece facilidades como mão de obra barata, terras doadas ou concedidas a preços muito abaixo do mercado e, até mesmo, a título de concessão pelos Estados parceiros do Brasil (Kohlhepp, 2010). Carlos Ernesto Augustin, presidente da Associação Mato-Grossense dos Produtores de Algodão (Ampa), afirmou que *“Moçambique é um Mato Grosso no meio da África, com terra de graça, sem tanto impedimento ambiental e frete muito mais barato para a China”* (APUD Schlesinger, 2012, p. 31). Pierro (2012) afirma que:

Em muitos países da África, você não adquire posse da terra, você adquire direitos temporários (49 anos, 98 anos), e esse pessoal está indo plantar arroz, soja, milho. Mas nós queremos que esses empresários se desloquem para a África para produzir sementes. Um empresário gaúcho que está decidido a ir para o norte do Mato Grosso, em vez de ele amortizar uma boa bolada do recurso dele na aquisição de terras, ele vai para a África, assina um contrato com um chefe tribal e ele tem a terra por 49 ou 98 anos. E vai pagar um aluguel mínimo (PIERRO, 2012, p.1).

Como quarta e última justificativa de cunho realista, o fato de países em desenvolvimento passarem a assumir um papel de produtores de energia poderia mudar o jogo de poder no tabuleiro energético mundial. Como demonstrado no capítulo 1, sabe-se que a energia é utilizada como instrumento de poder pelos países. Sendo assim, com essa possível mudança, os países em desenvolvimento que sempre tiveram papéis secundários nas redes de poder, passariam a ter possibilidade de assumir maior relevância neste cenário. Afirmava Lula da Silva em 2007 que *“os biocombustíveis oferecem, igualmente, uma oportunidade ímpar de democratização energética no mundo, diversificando seus centros de produção”* (LULA DA SILVA, 2007).

Por fim, a cooperação com a África incentivou o fortalecimento de relações comerciais, mormente o processo de internacionalização de empresas brasileiras do setor⁷⁷, já que a cooperação técnica e a agenda comercial brasileira estavam conjugadas. Ao cabo, a cooperação acaba abrindo espaço para a abertura ou fortalecimento de relações comerciais. Em resumo, ao mesmo tempo em que o país criaria um mercado consumidor, garantiria uma quantidade satisfatória à demanda mundial e, concomitantemente, seu protagonismo, vide a longa expertise na produção dessa fonte

⁷⁷ Ponto que será explorado no item 2.3 deste capítulo.

energética⁷⁸. Havia, ainda, o anseio de transformar os biocombustíveis em uma *commodity* ambiental, no que foi chamada de *commoditização* pois, assim, haveria menos barreiras à entrada de biocombustíveis, principalmente na Europa (PARA ÚNICA, 2010). Para os outros países produtores, como Estados Unidos, a promoção dos biocombustíveis realizada pelo governo brasileiro traria vantagens para ambos pois ajudaria a transformar o álcool combustível uma *commodity*, com normas internacionais padronizadas e garantia de acesso a consumidores e mercados.

2.2.4 Breve Descrição dos Atores

Garcia e Kato (2016) afirmam que a cooperação técnica brasileira conta com alto grau de descentralização. Dessa forma, a cooperação brasileira em biocombustíveis conta com uma variedade de atores que atuam das mais várias formas, não cabendo definir um papel específico para cada um, mas sim identificar suas possibilidades de ação no tocante à cooperação sul-sul realizada pelo Brasil. De maneira geral, é possível dividi-los em 6 grupos: Organizações Internacionais, movimentos sociais, representantes governamentais, técnicos, empresas e populações locais. De fato, a pluralidade de atores envolvidos na política externa é algo desejável num estado democrático. Segundo Cabral (2015), a cooperação agrícola do Brasil é composta por políticos, tecnocratas, consultores, comerciantes e ativistas de movimentos sociais, que apresentam visões, práticas e modelos de desenvolvimento diversos.

Essa diversidade resulta, em parte, da natureza da cooperação brasileira, que enfatizou o compartilhamento de experiências em primeira mão entre especialistas dispersos por áreas e agências especializadas. Também reflete a estrutura institucional ad hoc do Brasil para a cooperação, onde a função de coordenação é fraca e os limites do que constitui a cooperação para o desenvolvimento são vagamente definidos sob o rótulo elusivo de cooperação Sul-Sul. Se o sistema de cooperação do Brasil pode ser descrito como saudável descentralizado ou disfuncionalmente fragmentado, permanece um assunto discutível (CABRAL, 2015, p.1)⁷⁹.

⁷⁸ O Brasil possui experiência em pesquisa com biocombustíveis desde a década de 1930 (Feres, 2010).

⁷⁹ “*This diversity results partly from the nature of Brazilian cooperation, which has emphasized first-hand sharing of experiences between experts dispersed across specialized fields and agencies. It also reflects Brazil’s ad-hoc institutional framework for cooperation, where the coordination function is weak and the boundaries of what constitutes development cooperation are loosely defined under the elusive label of South-South cooperation. Whether Brazil’s cooperation system can be described as healthily decentralized or dysfunctionally fragmented remains a debatable matter*” (CABRAL, 2015, p.1).

As organizações internacionais podem cumprir pelo menos cinco papéis: legitimam a ideia de que determinada cooperação é um tema de interesse global; participam da cooperação como atores⁸⁰ seja financiando⁸¹ ou monitorando seus efeitos e impactos; funcionam como fonte de produção de conhecimento sobre os efeitos dos biocombustíveis nos países produtores por meio da elaboração de relatórios (Zanatta, 2007; UNCTAD, 2008); como *locus* político de organização dos movimentos de resistência aos projetos; ou aparecem como “mediadoras” ou “observadoras” das relações entre o Brasil e os países do Sul receptores de suas políticas.

As organizações internacionais também legitimam estratégias de Estados nacionais ao conferir respeitabilidade multilateral a ações que, sem a sua atuação e mediação, teriam natureza apenas bilateral. Acrescenta Santarelli (2016) que os arranjos que contam com a participação de organizações internacionais são considerados pela ABC como importantes meio de angariar maior gama de recursos técnicos e financeiros.

Ainda no nível internacional, ONGs como a *Action Aid*, mobilizam recursos humanos, simbólicos e políticos junto à sociedade civil (BIOCOMBUSTÍVEIS, 2013). Da mesma forma, os movimentos sociais assumiram um caráter internacionalizado pois, em alguns casos, contavam com articulações entre movimentos sociais brasileiros e africanos (e, inclusive, japoneses, como no caso do projeto Pró-Savana).

Do lado brasileiro, primeiramente, o ator que merece maior destaque é o governo federal pois desempenhou papel fundamental na promoção dos biocombustíveis, sobretudo com a “diplomacia presidencial” (Danese, 1999). Esta foi inaugurada pelo governo FHC, mas no Governo Lula se tornou peça-chave para o início e estabelecimento dessas ações⁸² (Schlesinger, 2012). A ideia do Brasil como “nação ou pátria irmã do continente africano”⁸³, defendida no debate público e em discursos do

⁸⁰ No caso africano, tem notoriedade a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (*UNIDO*) que, juntamente com a União Africana participam de um acordo e o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (*IBAS*).

⁸¹ Como o BID, a FAO, OEA entre outras (Moraes e Mattos, 2012).

⁸² Afirma Chichava (2011, p. 375) que “Lula da Silva é tido como o chefe do Estado brasileiro que mais visitas efectuou à África (8 viagens a 25 países) e o que mais contribuiu para o aumento das representações diplomáticas brasileiras neste continente (de 16 embaixadas para 34)”, um elemento fundamental no estreitamento de relações entre o país e o continente.

⁸³ A idealização de que “O Brasil está unido ao continente por vínculos culturais e históricos, fatores econômicos e políticos, bem como pela crescente conscientização da população brasileira em relação a nossas raízes africanas” (JORGE in MRE, 2015, p. 41).

então presidente, serviu como um elemento facilitador da entrada das empresas no continente, bem como diferenciador da atuação brasileira em relação aos outros países dos BRICs (Almeida, 2016). Ademais, cabe citar o MRE (a ABC), a Embrapa e o BNDES, conforme será descrito a seguir.

No âmbito das instituições estatais, o ator mais importante era o MRE que tinha como competência os seguintes assuntos:

I - política internacional; II - relações diplomáticas e serviços consulares; III - participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; IV - programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e V - apoio a delegações, comitativas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais. Parágrafo único. Cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais (BRASIL, 2006, sp.).

O órgão contava com um arcabouço institucional a fim de organizar a cooperação prestada pelo Brasil. As instituições envolvidas no âmbito do MRE eram o seu Departamento de Energia (DE) – dividido em: Departamento de energias não renováveis (DREN) e o Departamento de Energias Renováveis (DRN)– e a ABC. O DE foi criado em 2006, devido a necessidade de haver um espaço onde a política externa energética pudesse ser discutida e planejada:

Tarefas do DE têm sido a de coordenar posições internas – tendo em vista que mais de 20 ministérios e órgãos públicos tem competência sobre temas de energias renováveis – para que o discurso internacional do País seja representativo, legítimo e atento ao interesse nacional. A falta de uma “diplomacia energética” na maioria dos demais países, combinada com a atuação de diversas agências governamentais em diferentes fóruns, faz com que o Brasil se destaque pela coerência e continuidade de atuação tanto no âmbito multilateral como nas iniciativas bi e trilaterais descritas. (MRE, 2011, p. 4).

Em se tratando da ABC, os seguintes órgãos merecem destaque: a Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio Ambiente (CGMA), e o Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos - SIGAP. A função deste último seria:

Organizar informações referentes ao acompanhamento de projetos de cooperação técnica internacional em uma estrutura direcionada à tomada de decisões estratégicas, fornecendo ampla visão sobre o assunto e viabilizando o aprimoramento da área, através de ações regidas por maior agilidade e precisão (SIGAP, *website*).

Ainda no âmbito estatal, apresentam-se outros ministérios envolvidos nos projetos como o Ministério de Minas e Energia, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Casa Civil (MRE, 2011, 461). O governo ainda envolvia Universidades Públicas estaduais e federais, bem como outros centros de pesquisa como o CTBE (Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol). Nas palavras de Brianezi,

As Universidades desempenhavam um papel de apoio técnico, científico e tecnológico, no nível do compartilhamento de conhecimento com outras entidades, representantes governamentais de outros países e/ou organizações internacionais. Elas podiam tanto receber equipes interessadas na agroenergia quanto atuar compondo uma equipe técnica para estudo de viabilidade ou acompanhamento em missões da ABC (BRIANEZI, 2009, p. 1).

Estavam envolvidas instituições como a FINEP (Agência Brasileira da Inovação, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação), mas também Conselhos Nacionais, a APEX (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) –que possui um grupo de trabalho de bioenergia (MRE, 2011). Em se tratando de demais órgãos, salienta-se a CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (MRE, 2011, P 3.) O Inmetro oferecia seminários técnicos, como Seminário Padrões para o Etanol da África e da América Latina (PEAAL):

O evento contou com a presença de aproximadamente 20 representantes de laboratórios de metrologia da África, América Latina e do Caribe, além de técnicos e especialistas do Inmetro. Contando com apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O objetivo dessa iniciativa foi aprimorar a capacidade dos laboratórios de metrologia dos países participantes na medição dos parâmetros de qualidade do bioetanol, através da disseminação de material de referência certificado (MRC) desenvolvidos pelo Inmetro, de cursos de formação e de intercâmbio técnico de pessoas, com a finalidade de incentivar a consolidação do etanol como *commodity* internacional (INMETRO, 2010, p.1).

A atuação da Embrapa no que se refere à cooperação técnica estava de acordo com o que é definido pela ABC⁸⁴ e merece destaque nessas dinâmicas. A instituição conta com quatro instrumentos de cooperação técnica: participação em projetos estruturantes, projetos pontuais, plataformas de inovação em agropecuária (*Agricultural*

⁸⁴ Entrevista número 5.

Innovation Market Place) ou Capacitação em cursos de agricultura tropical. A Cooperação técnica, segundo a instituição:

Envolve transferência de informações, tecnologias e experiências em base de mútuo benefício. Os programas são realizados no âmbito da chamada Cooperação Sul-Sul, em que países em processo de desenvolvimento reúnem esforços e capacidades para ajudar na resolução de problemas como de segurança alimentar e nutricional. Moçambique e Mali são exemplos desta cooperação técnica, em que a Embrapa tenta não apenas adaptar tecnologia para ser transferida aos agricultores, mas aperfeiçoar e fortalecer o sistema de pesquisa e extensão rural (EMBRAPA, 2013, p. 6).

A empresa abriu uma sede em Accra, capital de Gana em 2007 (PIERRO, 2012). A expansão para o continente africano com a criação da sede em Gana atendia aos desejos do então presidente Lula em compartilhar a experiência agrícola brasileira com o continente, fornecendo tecnologias para cultivo e capacitação de agricultores no montante de US\$ 500 mil no ano de 2007. Haveria, ainda, incentivo à produção de alimentos e de biocombustíveis (Máximo, 2007). A escolha pelo país atendia a diversos interesses:

Uma comissão do governo viajou pela África e selecionou quatro capitais. A opção final foi por Acra, capital de Gana, pelas facilidades que o governo de lá ofereceu. Devido ao status diplomático do Brasil, reformaram um prédio todo para nós, dentro do Conselho de Pesquisa de Gana. Outro fator foi o histórico de segurança e estabilidade política do país (PIERRO, 2012, p.1).

Segundo a mesma reportagem, a empresa também atuava recebendo representantes dos países africanos interessados em conhecer a experiência agrícola brasileira, sobretudo o segmento de pesquisa e inovação. Até mesmo oferecendo treinamentos para os estrangeiros como ocorrido em 2010:

Somente em outubro, 45 técnicos e pesquisadores de 20 países do continente africano participaram de treinamento oferecido em dois módulos. No primeiro, conheceram e discutiram as estratégias para a formação, estruturação e fortalecimento de uma instituição de pesquisa, tendo como base a experiência brasileira. No segundo, chamado de teoria e prática, foram oferecidos os temas forragicultura, pastagens, boas práticas e produção de sementes (PROJETO, 2011, p.1).

É interessante perceber como a sede se tornou palco de negociações ou relações políticas institucionais e não institucionais entre os chefes de governo:

Ali não se fazem pesquisas, mas entre janeiro e abril de 2013 o escritório foi frequentado por autoridades de países como Zâmbia, Burkina Faso, Nigéria, Marrocos, Egito, Angola, Moçambique e África do Sul. Também recebeu representantes de instituições como a Organização das Nações Unidas para agricultura e alimentação (FAO) e o grupo consultivo de pesquisa agrícola

internacional. Até o ex-presidente Lula esteve por lá recebido por Erick Gomez, coordenador local da atuação da Embrapa (EMBRAPA, 2013, p. 6).

De acordo com o então presidente da Embrapa, Mauricio Antônio Lopes, em entrevista à BBC, em fevereiro de 2013:

A Operação da Embrapa na África é a face mais visível da internacionalização da companhia. A estatal tem hoje quatro grandes programas no continente (no Senegal, em Moçambique, Mali e Gana), além de projetos de pesquisa em ao menos outros 18 países. A empresa também atua em nações latino-americanas, caribenhas e em Timor Leste (FELLET, 2013, p. 1).

Ainda segundo Lopes, a internacionalização da empresa teve início na década de 1990 e tinha como objetivo estar mais próxima de instituições de ponta em pesquisa e inovação do setor agrícola. Já a expansão para o continente africano estava relacionada a ofensiva brasileira para o continente ocorrida na mesma época, em total sintonia com a agenda definida pelo governo por meio da ABC. Conforme aponta Lopes, seria uma “*segunda vertente de cooperação da empresa, que se dá com a lógica de transferência de tecnologia*” (Fellet, 2013, p.1). Como exemplo de sucesso, Lopes cita o caso do Cotton-4, cooperação do setor algodoeiro que envolve países da África ocidental. Até 2010, o plano de expansão da Embrapa no continente era bastante amplo (Lima, 2012):

Ao todo, em 2010, eram nove projetos em negociação, ressaltando-se que esses são apenas os projetos que têm atuação direta da EMBRAPA (excluindo a atuação de instituições do SPNA) e que têm a participação da ABC, seja como financiadora, seja como intermediadora de financiamentos. Dentre os mais importantes, destacam-se um de Gana, para a transferência de tecnologia em biocombustíveis, e um de Moçambique, que pretende dotar os solos agricultáveis do país da mesma eficiência que o Cerrado brasileiro tem nos dias atuais, por meio do projeto ProSavana (LIMA, 2012, p 93)

No que concerne aos biocombustíveis, o ex-coordenador da Embrapa África afirma que embora caiba à entidade cumprir o papel de elaboração dos estudos de viabilidade, a Fundação Getúlio Vargas possui monopólio na elaboração desses relatórios.

Eles fazem o primeiro levantamento de viabilidade técnico-econômica. Quando é possível atuarmos junto com a FGV, nós atuamos. Quando não, eles vão primeiro e nós entramos posteriormente. É uma parceria específica para essa questão do etanol, e não só para a África.

São jovens agrônomos e engenheiros florestais, que vão pelo interior dos países, coletando amostras de solo, informações meteorológicas, dados econômicos e conversando com as autoridades. Se os governos desses países decidem partir para a segunda etapa, começamos o plantio de cana, planejamento de infraestrutura etc. (PIERRO, 2012, p. 1).

Porém, a atuação da empresa foi alvo de críticas devido, principalmente, ao projeto moçambicano no Corredor de Nacala, o controverso ProSavana. Este caso trouxe a necessidade de aperfeiçoamento da atuação da empresa e revisão da estratégia para o continente. “*Em Moçambique, a ONG Justiça Ambiental diz que agricultores locais não foram consultados sobre os trabalhos da companhia e temem ser desalojados em favor de grandes produtores estrangeiros*” (Fellet, 2013, p.1). Mesmo diante das críticas, o órgão seguiu estabelecendo parcerias para promoção de biocombustíveis como o acordo assinado em 2014 com o Comitê Diretivo do Programa para Desenvolvimento de Cultivos Alternativos para Biocombustíveis do *World Agroforestry Centre (ICRAF)*⁸⁵.

A Petrobrás Biocombustíveis (Pbio), subsidiária integral do sistema Petrobras, foi inaugurada em 2008, “*com a finalidade de conduzir as atividades relacionadas aos biocombustíveis*” (GONÇALVES, 2011, p. 2). A empresa pretendia investir US\$ 2,3 bilhões até 2018 com a meta de estar entre as cinco maiores produtoras mundiais de biocombustíveis até 2020. O objetivo até 2030 é ter participação de 24% no mercado de biodiesel e de 15% no de etanol (Petrobras, *Website*, 2018). “*Queremos criar condições de promover um arranjo de cooperações, visando abastecer a Europa com a bioenergia que será produzida lá, gerando empregos e renda na África*”, afirmava o então diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia (MME), Ricardo de Gusmão Dornelles.

No nível privado, as empresas⁸⁶ do setor dos biocombustíveis se destacam, bem como as entidades representantes deste setor como a ICONE, a ÚNICA e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (PARA ÚNICA, 2010). Estes desempenhavam papel de extrema relevância no processo decisório da PEB para biocombustíveis. De acordo com o MRE (2011)

A política brasileira em relação à África no setor de energia, embora tenha uma orientação governamental e conte com promoção ativa do Ministério das Relações Exteriores, envolve a participação efetiva do setor empresarial brasileiro (MRE, 2011, p. 245).

Do lado africano, as embaixadas e respectivos ministérios de relações exteriores dos países, são responsáveis por participar das negociações em todas as suas etapas.

⁸⁵ O Programa do ICRAF foi lançado em 2013 e atua na África, na Ásia e na América Latina procurando desenvolver sistemas agroflorestais sustentáveis com foco em produção integrada de alimentos e matérias-primas para biocombustíveis (COLLARES, 2015, P.1).

⁸⁶ Será trabalhado no item 2.3

Outros Ministérios participam eventualmente das negociações como os equivalentes Ministérios de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Meio Ambiente ou Minas e Energia. Também merecem destaque Institutos de pesquisa, movimentos sociais de resistência ao latifúndio como a União Nacional dos Camponeses que liderava a campanha “Não ao Pro Savana⁸⁷” em Moçambique e tem parceria com a sociedade civil e outros movimentos sociais (MOVIMENTOS, 2016). As empresas africanas do setor sucroalcooleiro e da soja igualmente tinham ligação com as atividades. Os atores envolvidos especificamente no estudo de caso selecionado (Moçambique) serão explorados no capítulo 4.

Pode-se perceber, portanto, que há atores ligados à cooperação, que atuam de diferentes maneiras e com distintos objetivos. Aqueles que atuam pelo lado brasileiro possuem maior disponibilidade de fontes sendo, portanto, de mais fácil identificação. Dos atores estatais merecem destaque o MRE, a ABC e a Embrapa.

2.2.5 Os Resultados da Cooperação Técnica em Biocombustíveis

A Cooperação técnica brasileira para biocombustíveis apresenta uma particularidade quando comparada a outros projetos de CT executados pelo Brasil. Usualmente, tem-se a ideia de que esta cooperação não obteve nenhum resultado. De fato, partindo do ponto de vista de metodologia quantitativa da OCDE, a qual empenha-se em mensurar o desenvolvimento ou impacto desses projetos observando o que cada um alcançou em termos econômicos, seja pela avaliação brasileira que busca uma abordagem mais qualitativa, é difícil analisar as consequências da promoção brasileira de biocombustíveis. Porém, parte-se, primeiro, do pressuposto que: por possuir esta particularidade, a CT em biocombustíveis capitaneada pelo Brasil não deve ser mensurada dentro dos padrões de monitoramento e avaliação usualmente utilizados, seja em sua vertente OCDE ou “Sul-Sul”. A avaliação de um projeto de cooperação técnica

⁸⁷ Campanha que juntou grupos da sociedade civil moçambicana que iam contra o projeto. Para mais informações, consultar: Chichava & Alden (2017).

Sul-Sul tem que, via de regra, apresentar uma série de relatórios elaborados pela ABC. Porém, isto parte da ideia de que houve um projeto estruturante de cooperação nos moldes já conhecidos como o Cotton-4, por exemplo. Isto, de fato, não ocorre na cooperação em biocombustíveis, que pode ser caracterizada como “não-estruturante”. Quais seriam então os resultados da CT brasileira em bioenergia na África?

Ao analisar os atos internacionais que deram base legal para os acontecimentos posteriores verifica-se que a imensa maioria apontava para o estabelecimento de cooperação técnica por meio de compartilhamento de conhecimento: transferência de tecnologia, elaboração de relatórios, realização de eventos e workshops. O foco da cooperação brasileira estava no fortalecimento institucional com base em disseminar conhecimentos, prestação de assistência técnica, etc. e também na capacitação de quadros técnicos *in loco* (Bambo, 2014; Brandão, 2014), o que de fato se concretizou. Não era objetivo do governo brasileiro criar um polo de estudo e ensino sobre técnicas de produção de biocombustíveis. Nos casos em que isso era necessário, o governo estabelecia o envolvimento da Embrapa no projeto. A ideia era compartilhar a experiência brasileira para despertar o interesse dos países em iniciar sua produção local de biocombustíveis. Consequentemente seriam abertas oportunidades de negócios para as empresas brasileiras deste setor. Porém, antes de analisar os resultados de cooperação, é preciso verificar sua margem de efetividade.

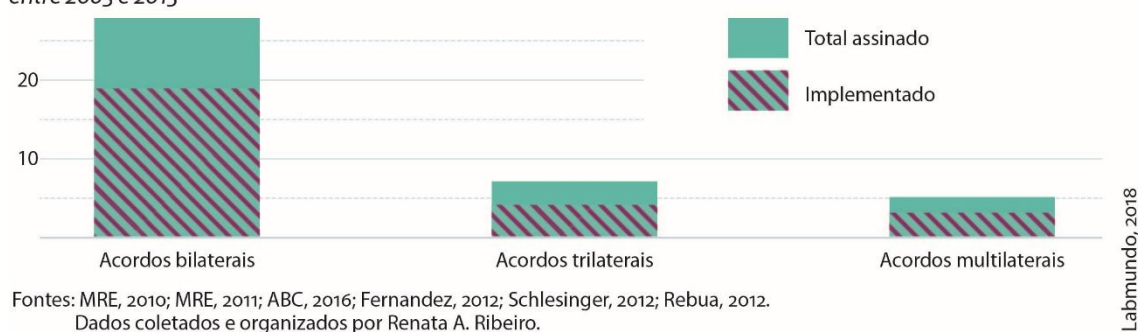
No caso da cooperação técnica em biocombustíveis, dos 29 compromissos assinados com países africanos, apenas 19 apresentam resultados. A busca por transparência nas diferentes etapas do processo de cooperação é o pedido de parte da sociedade civil que anseia obter informações tanto na sua elaboração e conceituação quanto no monitoramento e avaliação, sobretudo no caso de projetos de cooperação técnica ou financiamento via BNDES, isto é, custeados com dinheiro público. Porém, muitos acordos não foram implementados por falta de recursos financeiros por parte dos governos⁸⁸. O gráfico a seguir indica o contraste entre o compromisso oficial e a efetivação da cooperação.

⁸⁸ Entrevista número 3.

Gráfico 9: Acordos Assinados x Implementados

EFETIVIDADE DE ACORDOS EM BIOCOMBUSTÍVEIS

Atos internacionais de cooperação em biocombustíveis assinados e implementados na África, por tipo de acordo, entre 2003 e 2015



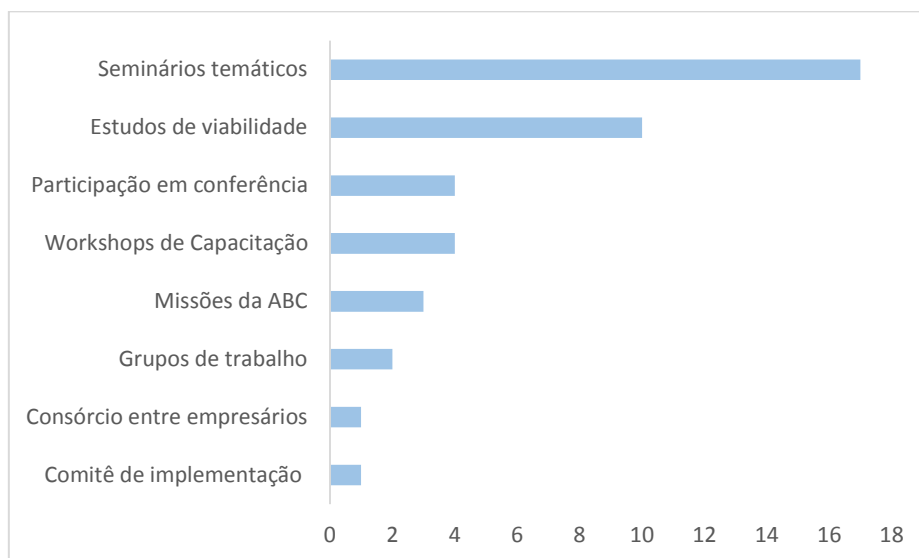
Fonte: Elaboração própria.

O Brasil apresenta, portanto, uma margem de efetividade de quase 50% em todas as modalidades. Vale dizer que nos estudos de caso selecionados, os projetos foram descontinuados devido à problemas internos nos países, como crises políticas e/econômicas. Foi o caso da cooperação técnica que aconteceria com a Costa do Marfim, executada pela Embrapa no âmbito do “Acordo de cooperação técnica e científica”, em vigor desde 1973. Em mensagem ao Senado nº. 137 de 2011, “a Embrapa fez missão para especificar as demandas do país em 2010, mas foram descontinuadas por conta da instabilidade política”, tendo o mesmo acontecido após o golpe de estado em Honduras. Se considerarmos externalidades do nível econômico/sistêmico⁸⁹, a baixa do preço do barril do petróleo pode ser um argumento mobilizado a fim de explicar a não efetivação destes atos.

Por outro lado, existe um “caminho” a ser percorrido, um “roteiro” entre a assinatura e a efetivação da cooperação. No caso brasileiro, um ato depende da aprovação do Congresso Nacional. Isto também ocorre em alguns países africanos, como é o caso da Nigéria (Mensagem ao Senado, nº. 49 de 2012), por exemplo. Foi possível analisar as categorias de resultados a partir da junção dos dados presentes nas diferentes fontes exploradas neste capítulo.

⁸⁹ Entrevista número 3.

Gráfico 10: Resultados dos Atos por Categoria



Fonte: elaboração própria.

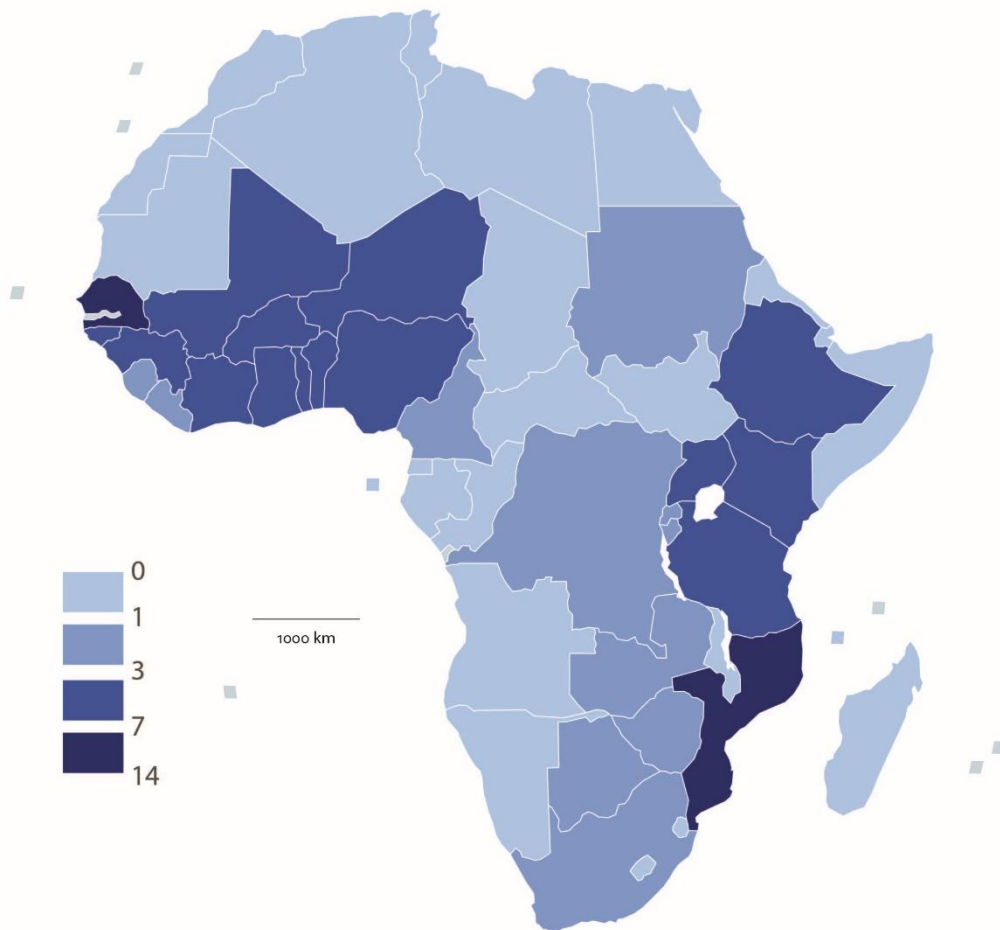
O gráfico acima foi criado utilizando como fonte o próprio site da ABC, no qual constam supostamente todas as missões realizadas por país/ano/categoria, e informações disponibilizadas em apresentações em *powerpoint* de membros do departamento de energia do Itamaraty, apresentados em congressos e simpósios. Acrescentam-se, ainda, os dados disponíveis na revisão da literatura, informações obtidas pelo portal transparência e-sic, e reportagens de jornais e revistas.

Assim, foi possível perceber a quantidade de atividades realizadas em decorrência da cooperação brasileira com países africanos. O mapa a seguir traz o nível de envolvimento desses países na política externa brasileira para biocombustíveis no referido período.

Figura 4: Resultados da diplomacia brasileira com países africanos

RESULTADOS DA DIPLOMACIA BRASILEIRA COM PAÍSES AFRICANOS

Quantidade de atividades relacionadas à biocombustíveis, por país africano, entre 2003 e 2005



Fonte: MRE, 2010 e 2011; ABC, 2016; Fernandez, 2012; Schlesinger, 2012; Rebua, 2012.
Dados coletados e organizados por Renata A. Ribeiro.

Fonte: Elaboração própria.

O nível de envolvimento foi medido não apenas por meio da assinatura do acordo mas também por outras medidas como: o país ter sido sede de um evento realizado no âmbito da cooperação, o país ter participado de um evento; ter sido sede de alguma atividade; ter recebido atividade da ABC; e, por fim, ter recebido um estudo de viabilidade. No mapa acima, Senegal e Benin aparecem em segundo e terceiro lugar em decorrência do acordo Multilateral firmado entre Brasil e UEMOA.

Pode-se perceber, portanto, que a efetivação da cooperação brasileira em biocombustíveis ocorreu a partir de mecanismos de compartilhamento de informações. O foco foi dado à seminários temáticos, no âmbito de atos internacionais previamente

estabelecidos. Os estudos de viabilidade igualmente merecem destaque. Basicamente, relatavam as possibilidades técnicas, climáticas e agroecológicas de produção de cada cultura que poderia servir de fonte de energia. Da mesma forma, poderiam incluir informações sobre modelos de negócios, oportunidades e desafios a serem enfrentados e recomendações sobre marco regulatório e infraestrutura (FGV, 2012) Uma vez consolidadas essas informações, estaria aberto o campo das negociações comerciais de importação dos elementos essenciais da cadeia produtiva necessária a esta produção. É o tema da próxima seção.

2.3 Projetos de cooperação, investimentos e financiamento: a chamada “cooperação econômica”

No ramo econômico, a PEB para biocombustíveis era representada por um pilar: apoiar o processo de internacionalização das empresas brasileiras do ramo dos biocombustíveis no continente africano. Nos anos Lula, houve forte incentivo a estes processos (Freixo e Ristoff, 2012). Os dados mostram que “*de 2003 a 2012, o comércio exterior com a África cresceu de US\$ 6 bilhões para US\$ 26,5 bilhões*” (ROSSI, 2013, p 2). As principais empresas brasileiras atuantes no continente após o *boom* dos biocombustíveis foram: o Grupo Guarani (Tereos e Petrobras), a Dedini Indústria de base, a ETH Bioenergia (Odebrecht) e a Sermatec Zanini (Schlesinger, 2012; Tinga, 2014; Moraes e Mattos, 2012; Brandão, 2014).

Milhorange (2015) lembra que houve uma intensificação na promoção do governo para empresas no exterior a partir de algumas iniciativas. Tem destaque o programa PROEX e um Grupo de Trabalho para África, que tinham o intuito de ultrapassar barreiras econômicas (Milhorange, 2015). Muitas empresas brasileiras do setor dos biocombustíveis foram beneficiadas pela política de promoção capitaneada pelo governo brasileiro.

A internacionalização pode ser vista como um processo gradativo de inserção do país na economia mundial. Este processo pode ter um caráter mais passivo, dependente, ou pode ser conduzido pelo Estado em coalizão com interesses econômicos domésticos articulados com interesses internacionais. O conceito de uma política externa com inserção internacional “ativa”, definido como estratégia do governo Lula desde o discurso de posse na Presidência em 2003, mostra uma visão de médio prazo em que o Estado se envolve diretamente em políticas que estimulam uma internacionalização que atenda a interesses domésticos e de nações em negociação com o país (LEOPOLDI, 2016, p. 393).

O processo era simples: o Brasil assumia a campanha mundial pela padronização, ensinava aos países a produzir biocombustíveis por meio da cooperação técnica e facilitava os acordos de negociações comerciais no nível privado. Com o compartilhamento de conhecimento finalizado, cabia ao país decidir pelo início da produção. Sendo a resposta positiva, era chegado o momento de importação de toda infraestrutura necessária à sua produção. Em alguns casos, foram exportadas fábricas inteiras. De acordo com o MRE “*a empresa brasileira Dedini Indústria de Base S/A vendeu ao Sudão, em 2008, a primeira usina de etanol instalada naquele país*” (2011, p. 245). A usina foi inaugurada em 2009. O diretor de exportação, Antônio Pereira, afirmava que: “*Nossas exportações cresceram 660% nos últimos 5 anos*” (BRIANEZI, 2009). O foco dos empreendimentos estava voltado para a construção de usinas de *greenfield*⁹⁰, quando o projeto começa na planta (Brandão, 2014).

No caso de Gana, o BNDES concedeu financiamento à Odebrecht, no valor de US\$ 260 milhões, que deu início à construção da usina em 2010. O acordo previa que a *Northern Sugar Resources* cultivaria 30 mil hectares de cana-de-açúcar no norte do país. O governo sueco, preocupado com as metas ambiciosas de renovação de sua matriz energética por meio dos biocombustíveis, se comprometeu a comprar todo o etanol produzido por um período de 10 anos, por intermédio da *AB Svensk Etanolkemi* (Sekab) (Schelesinger, 2012).

Em Moçambique, a Guarani, fusão da francesa Tereos (68%) e a Petrobras Biocombustíveis (32%), está presente no país por meio da Companhia do Sena⁹¹ (*Sena Sugar State*) que recebeu financiamento do BNDES para a construção de usina de etanol⁹². Em 2011, houve assinatura de um Memorando de Entendimento entre a Pbio e a moçambicana Petromoc, a fim de consolidar a instalação da cadeia produtiva de biocombustíveis no país. Ademais, a Dedini pretendia investir em Moçambique (Brandão, 2014).

Em 2009, o grupo *Boabab Energy* (liderada por Espanha, França e Alemanha) comprou a usina de etanol desativada Diamante, em Minas Gerais, e a transportou para

⁹⁰ Entrevista número 4.

⁹¹ O investimento inicial era de 50 milhões de dólares a serem investidos em um terreno de 14 mil hectares (a projeção era de ampliar a área).

⁹² Entrevista número 18.

o Zimbábue (Schlesinger, 2012). No caso de Angola, a Odebrecht⁹³ Angola conta com participações acionárias da Odebrecht (40%), da petrolífera Sonangol⁹⁴ (Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola, estatal, com 20%) e do grupo Damer (grupo privado angolano controlado por ex-generais, com 40%). A empresa investe em Bioenergia por meio da Biocom e vai produzir açúcar para abastecimento do mercado interno angolano. O financiamento para a construção da usina foi feito pelo BNDES (Schlesinger, 2012). Em decorrência dessa iniciativa, a empresa brasileira Sermatec exportou equipamentos técnicos (Brandão, 2014). Cabe acrescentar que o plantio da cana ocorre em um terreno de 36 mil hectares cedido pelo governo angolano⁹⁵ (DEZOITO, 2014). Porém, o planejamento da empresa previa duplicar a área de plantio e a produção. Segundo o diretor-geral da Biocom, Carlos Mathias, a empresa deve conseguir do governo 70 mil hectares no total. De acordo com reportagem do jornal UOL de 2014, “*Sem indústria e infraestrutura no país, a Biocom teve de importar tudo: engenheiros, operários especializados, equipamentos e a própria usina inteira*” (FILHO, 2014, P.1). A usina começou a produzir em 2014 e está localizada na província de Malange, a 450 quilômetros da capital, Luanda. O investimento inicial era na ordem de U\$ 258 milhões. Segundo o acordado, a Embrapa ofereceria toda infraestrutura de pesquisa necessária para a produção. Já em 2014, o Ministério Público brasileiro foi notificado por denúncias de condições de trabalho análogo à escravidão por parte da empresa (Vieira, 2014).

Convém observar que a produção de biocombustíveis nos países africanos também pode oferecer aspectos positivos para os parceiros do Brasil. Ainda tratando da usina em Angola, segundo dados da própria Odebrecht, em 2014, 94% dos trabalhadores eram angolanos e 6%, brasileiros. Ainda segundo a empresa,

A Odebrecht tem uma atuação social na região, com apoio a projetos de geração de renda para tentar melhorar a situação da comunidade. Numa das ações, ela deslocou agrônomos para orientar na produção de hortifrúteis, que são comprados pela própria Biocom para o refeitório da usina. Também participa de projetos de assistência à saúde (CONHEÇA, 2014, sp).

⁹³ A empresa já atua no país desde 1980. “Durante a guerra [1975-2002], a empresa gozava de uma influência única junto ao Presidente José Eduardo dos Santos e seus Generais. No final do conflito, quando os Generais quiseram repatriar para Angola petrodólares acumulados em bancos estrangeiros, diversas empresas, incluindo a Odebrecht criaram com eles *joint-venture* [empresas mistas] para facilitar essas transferências” (VIGNA, 2013, p. 1).

⁹⁴ O então vice-presidente da república era diretor da Sonangol.

⁹⁵ O prazo máximo para concessão de terras pelo estado Angolano é de 65 anos renováveis.

Neste sentido, tem destaque o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES⁹⁶. O banco, envolvido na promoção brasileira de biocombustíveis, atuava como um braço financeiro do estado (Schlesinger, 2012; Brandão, 2014). Havia 5 estratégias possíveis: 1. Fornecimento de linhas de crédito para internacionalização de empresas; 2. Realização de chamadas públicas para estudos de viabilidade; 3. Envolvimento no perdão da dívida de países africanos; e, 4. Participação de fóruns multilaterais globais onde essa promoção acontecia; ou 5. Assinatura de Memorandos de Entendimento com entidades interessadas em realizar cooperação.

Na primeira categoria, de acordo com Carmody (2013), o banco teve um total de 2 bilhões de dólares dos EUA em investimento só no continente africano e realizou o financiamento para 30 empresas do setor do etanol. De acordo com o *website* do grupo, existem as seguintes linhas disponíveis:

Quadro 8: Tipos de Financiamento para o exterior

Nome Da Linha	Categoria	Definição
Linhas Exim Pré-Embarque: Operações Indiretas, Realizadas por Intermédio de Agente Financeiro no Brasil.	BNDES Exim Pré-embarque	Financiamento à produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, entre outros bens e serviços, para exportação.
	BNDES Exim Pré-embarque Empresa Âncora	Financiamento à exportação de bens e serviços, efetuada por intermédio de uma empresa âncora, assim consideradas as trading companies, empresas comerciais exportadoras e demais empresas exportadoras que participem da cadeia produtiva e que adquiram a produção de outras empresas para exportação.
	BNDES Exim Pré-embarque Empresa Inovadora	Financiamento a empresas com perfil inovador para exportação de bens de capital e serviços de tecnologia da informação (TI) desenvolvidos no Brasil.
Linhas Exim Pós-Embarque: Operações Diretas, Realizadas por Intermédio de Bancos Mandatários no Brasil	BNDES Exim Pós-embarque Bens	Financiamento à exportação de bens de fabricação nacional, como máquinas equipamentos, bens de consumo e serviços a eles associados.
	BNDES Exim Pós-embarque Serviços	Financiamento à exportação de serviços nacionais, como construção civil, serviços de engenharia e arquitetura, de tecnologia de informação, entre outros. Inclui os bens de fabricação nacional a serem utilizados e/ou incorporados ao empreendimento.
	BNDES Exim Aeronaves	Financiamento à exportação de aeronaves e motores aeronáuticos civis, bem como partes, peças e serviços associados – todos de fabricação nacional.

⁹⁶ Criado em 1952, um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo.

Linha Exim Automático: Operações Indiretas Realizadas por Intermédio de Agentes Financeiros no Exterior	BNDES Exim Automático	Financiamento à exportação de bens e serviços nacionais, por intermédio de agente financeiro no exterior, que aprova a operação de crédito (papel semelhante ao do agente financeiro no Brasil, em operações indiretas da empresa com o BNDES).
--	-----------------------	---

Fonte: BNDES, *Website*.

O banco também atuava realizando chamadas públicas a fim de selecionar entidades como poderiam desempenhar produzir as análises técnicas necessárias por meio de estudos de viabilidade⁹⁷ como é o caso do Estudo de viabilidade realizado no âmbito do Memorando de Entendimento assinado com a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), organização regional da qual participam oito países da África Ocidental (Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo). Na época, foi liberado o valor de 6,5 milhões de reais para realização do estudo (CELEBRAÇÃO, 2011).

Na esfera privada, a FGV Projetos cumpre essa função, sendo responsável pelas pesquisas técnicas de viabilidade de produção de culturas próprias para servir como fonte energética tanto de etanol quanto de biodiesel (FGV, 2012). A FGV Projetos já atua no ramo desde 2007 e já analisou mais de 240 milhões de hectares em 36 expedições de campo. Foram realizados 60 estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira que pré-aprovaram 41 projetos com governos de 12 países (Campos, 2012).

Em 2012, com o intuito de viabilizar a atuação de empresas brasileiras no continente o BNDES assinou dois MoUs: o primeiro com o *African Development Bank* e, o segundo, com o *Development Bank of Ethiopia*⁹⁸ (BNDES, 2012). Após a assinatura do acordo, houve troca de experiências sobre biocombustíveis⁹⁹. Além dessas iniciativas, vale mencionar que o perdão da dívida deve ser igualmente considerado um fator de relevância no incentivo à chegada de empresas brasileiras do setor dos

⁹⁷ “Estudo de viabilidade” é quando uma organização ou entidade é convidada pelo Estado e realiza um estudo para investigar condições climáticas, geográficas e agrárias, identificando e selecionando o melhor tipo de plantio para determinada região.

⁹⁸ Os termos do memorando envolvem cinco diretrizes gerais de atuação conjunta com o BNDES: desenvolvimento econômico e sustentável; cooperação em potenciais financiamentos a projetos de mútuo interesse que ajudem a desenvolver a infraestrutura africana; exploração de possíveis parcerias estratégicas; cooperação para implantar medidas que mitiguem potenciais riscos de crédito; e cooperação em estudos e pesquisas para o desenvolvimento econômico e social africano. (...) O acordo visa compartilhar experiências e conhecimentos técnicos; realizar estudos nacionais, setoriais, regionais e econômicos; assim como, potencialmente, apoiar projetos de investimento de interesse mútuo (BNDES, 2012, p.1).

⁹⁹ Entrevista número 2.

biocombustíveis no continente africano. Ainda como demonstrativo da articulação e foco naquela região do globo, cabe citar a abertura de um escritório na cidade de Johannesburgo, África do Sul.

O Escritório, porém, não tem a função de trabalhar na aprovação de operações, que continuarão sendo realizadas no Brasil. Seu objetivo é prestar informações sobre modalidades de financiamentos às exportações de bens e serviços e sobre instrumentos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras em direção à África. Este escritório também se propõe a servir de ponte entre o empresariado brasileiro e instituições africanas (VILLAS-BÔAS, 2014, p. 6).

Porém, as empresas brasileiras que atuavam no exterior sofreram críticas¹⁰⁰ e houve questionamentos sobre a transparência na escolha das empresas que receberam empréstimos e sobre a finalidade dos projetos para os países receptores. De acordo com Hermes, em 2014, por decisão do Ministério Público,

O BNDES é obrigado a fornecer dados sobre que o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Federal e a Controladoria-Geral da União (CGU) solicitarem. Descobriu-se assim uma lista com mais de 2.000 empréstimos concedidos pelo banco desde 1998 para construção de usinas, portos, rodovias e aeroportos no exterior (HERMES, 2014, p.1).

Em 2015, após pressão da sociedade, o banco lançou um *website* a fim de tornar públicos os dados sobre empréstimos a empresas para projetos no exterior. Segundo o site, entre 2007 e o referido ano foram feitos com o exterior US\$ 11,9 bilhões em contratos (Marchesini e Campos, 2015). Ainda de acordo com Hermes (2014, p. 1), “foi assinado um memorando de entendimento com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) para avançar nesse processo”.

Sennes e Mendes (2009) afirmam que uma política de internacionalização pode ser entendida a partir de duas maneiras: primeiro, pela lógica da OCDE, e segundo pelo que chamam de “capitalismo estatal”. A primeira:

(...) seria o equivalente a empresas com comportamento internacional claramente definido e permanentemente monitorado em vários aspectos, que operam segundo os termos dos acordos internacionais, leis locais e padrões de governança corporativa. A maioria dessas empresas é negociada em Bolsa ou definir estratégias de comunicação claras com investidores e com agências governamentais e multilaterais. Além desse fator, e na verdade como consequência dele, essas são empresas que fazem uso intenso e dependem de estratégias financeiras poderosas para captar recursos no mercado (SENNESES & MENDES, 2009, p. 159).

¹⁰⁰ Crítica quanto ao financiamento do BNDES no caso de empresas que violavam direitos humanos, bem como a falta de transparência nestes processos e o desenvolvimento de uma política de proteção a investimentos.

Já a estratégia do “capitalismo estatal” seria caracterizada pela forte participação de agências estatais e estaria atrelada às estratégias de política externa do governo. De acordo com os autores este modelo utilizaria menos recursos do mercado financeiro e mais de outras fontes de crédito. Desenvolvendo seu argumento com base na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), eles designam diferentes tipos de políticas públicas que podem facilitar a internacionalização das empresas no Brasil, apresentando 6 categorias:

1. liberalização de restrições ao investimento estrangeiro direto no que tange ao fluxo de recursos;
2. Instrumentos e acordos internacionais que protegem os investimentos no exterior;
3. Informação e assistência técnica;
4. Incentivos fiscais;
5. Mecanismos de segurança de investimento;
- e, 6. Financiamento (2009, p. 163).

Eles acrescentam, ainda, particularidades do caso brasileiro. Existiria, portanto, a categoria outros (7) que inclui a diplomacia presencial e outros mecanismos não institucionalizados “*principalmente no que tange a segmentos altamente regulamentados ou a transações que dependem de envolvimento político para sua viabilização*” (SENNESE, E MENDES, 2009, p. 171). A diplomacia presencial forneceu grande serviço à internacionalização pois os presidentes eram acompanhados por empresários, representantes de associações e organizações do setor privado. Além do ponto 7, cabe ressaltar para fins analíticos os aspectos 3, 5 e 6. No que concerne ao terceiro aspecto, os autores afirmam que a presença de embaixadas nos países para onde as empresas almejavam se expandir facilitaria a internacionalização. Estas atuam como intermediárias e fornecedoras de informações interessantes do ponto de vista das negociações comerciais. Considerando que entre 2003 e 2013 “foi aberta metade das 39 existentes na África, que tem 54 países” (ROSSI, 2013, p. 2), é compreensível que as empresas tenham sido beneficiadas por este movimento:

Como a prática de política externa da administração atual tem por objetivo aproximar as relações com países do Hemisfério Sul, em especial na América Latina e na África, abertura de representações diplomáticas no exterior seguiu, na maioria dos casos, a lógica de investimentos propaganda pelas empresas brasileiras (2009, p. 171).

Embora os autores criticassem a falta de mecanismos de proteção a investimentos¹⁰¹ (item 5)¹⁰², em 2013 o país adotou tais medidas a fim de proteger os

¹⁰¹ Há que se frisar que a publicação dos autores é de 2009.

¹⁰² De acordo com Cozende e Cavalcante (2015), o marco dos instrumentos de proteção a investimentos ocorreu em 1965 com a Convenção de Washington (Convenção para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados). “A Convenção estabeleceu a possibilidade de que os investidores estrangeiros (pessoas físicas ou jurídicas) contestem, por meio de

investimentos realizados por empresas brasileiras em países africanos. Foram assinados acordos com Moçambique, Angola, México e Maláui (Conzendey e Cavalcante, 2015).

A categoria 6, que diz respeito ao financiamento apresenta três frentes e possui o BNDES como ator principal: o financiamento direto e indireto das empresas por meio do IED; a disponibilidade de linhas de crédito; e linhas de créditos especiais concedidas às grandes empresas como melhores condições, mais recursos e menos condicionalidades para sua obtenção. Eles concluem que a tática das empresas brasileiras estaria mais próxima do modelo OCDE. No entanto, no caso das empresas ligadas aos biocombustíveis, sobretudo do setor sucroenergético, sua atuação está melhor relacionada com a categoria “capitalismo estatal”, como demonstrado por meio da articulação dos pontos acima.

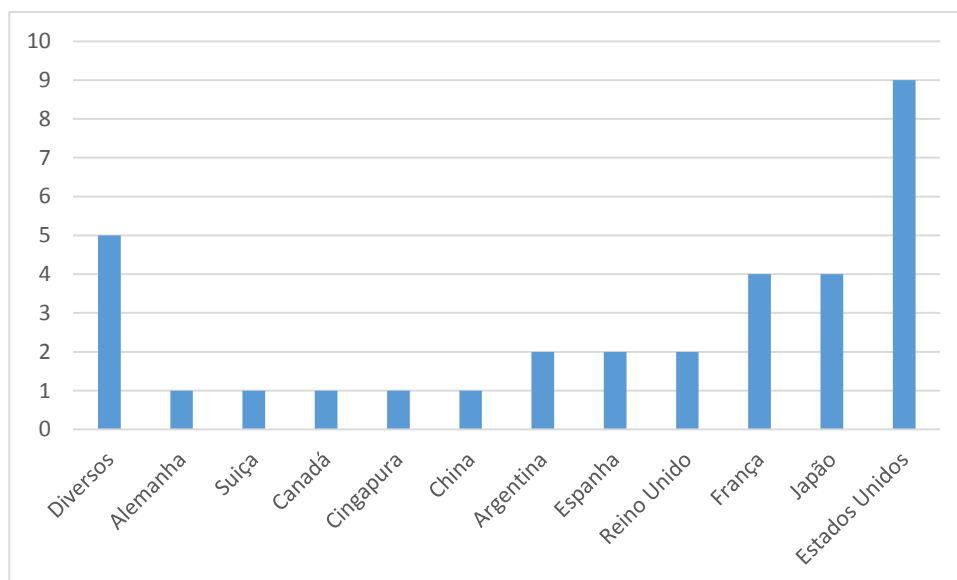
Outra questão importante sobre a cooperação econômica diz respeito ao processo de desnacionalização que muitas dessas empresas vem sofrendo ao longo dos últimos 10 anos, especialmente as empresas do setor sucroalcooleiro. Ipea (2012) lembra que este movimento foi impulsionado pela perspectiva de crescimento da demanda mundial por biocombustíveis e pela conhecida competitividade do etanol brasileiro. Ainda de acordo com a publicação, os principais meios de estabelecimento dessas parcerias estava nas fusões e aquisições, estabelecimento de *joint ventures* (como é o caso da Raízen¹⁰³, por exemplo), formação de alianças com empresários locais, ingresso de capitais via fundos de investimentos e diferentes acordos formais nas áreas de produção, comércio, pesquisa e transferência de tecnologia (2012, p. 65). De acordo com Schlesinger quatro dos cinco maiores grupos do setor atuantes no Brasil já têm 50% de suas operações controladas por estrangeiros (2012, p. 18). Fuser afirma que participação de empresas estrangeiras na agroindústria da cana no Brasil cresceu de 1%, em 2000, para cerca de 30%, em 2010 (FUSER, 2013, p.190). Em entrevista à ISTOÉ Dinheiro, Naji Nahas, conselheiro do grupo Dreyfus, afirmou que “*Todas as grandes empresas brasileiras de etanol acabarão nas mãos dos gigantes do petróleo*” (SHELL, 2010). Em se tratando de números absolutos, 33 empresas sofreram processos de fusões e aquisições entre 2008 e 2012 (Ipea, 2012). O gráfico a seguir traz informações sobre a presença estrangeira neste setor. O destaque para os Estados Unidos pode ser explicado

arbitragem internacional, medidas adotadas pelo Estado anfitrião que considerem prejudicar seus investimentos” (2015, p. 88).

¹⁰³ Criada pela junção entre Cosan e Shell em 2008 (DOLCETTI, 2012, p. 48).

pelo auto-interesse tecnológico e geopolítico do país. Da mesma forma, uma lógica centro-periferia se faz presente, pois a maioria das empresas foi adquirida por países desenvolvidos.

Gráfico 11: Presença estrangeira no setor de etanol no Brasil



Fonte: elaboração própria com base em Ipea (2012).

Em 2015, as multinacionais expandiram seus negócios, aproveitando-se do momento delicado vivido pela economia brasileira. Atualmente, elas dominam 90% do mercado do açúcar e do etanol. No caso do biodiesel não é diferente, segundo Schlesinger (2012), as principais empresas são quatro grandes multinacionais, Bunge, Cargill, ADM (norte-americanas) e Dreyfus (francesa). As empresas adquiriram usinas já em estado avançado de consolidação, mas também optaram pela construção de usinas de “*green field*” (Ipea, 2012).

Ainda segundo o autor, isso se aplica aos mais variados setores da cadeia produtiva, indo desde as empresas dedicadas à produção de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas até o setor industrial, de maquinário agrícola como tratores, agrotóxicos e sementes (Schlesinger, 2012). Essas empresas atuavam adquirindo usinas de etanol brasileiras e africanas. Portanto, a promoção brasileira dos biocombustíveis com base financeira do BNDES fazia, na verdade, um grande serviço a empresas, agora, estrangeiras.

Considerações finais do capítulo

No que concerne ao tema da energia, o Brasil, entusiasmado com o crescimento do debate sobre sustentabilidade e a força adquirida pelo discurso de energias renováveis, viu uma excelente oportunidade de exportar para as mais diversas partes do mundo a tecnologia dos biocombustíveis. Foram assinados atos internacionais estabelecendo compromissos de CID, muito embora boa parte em atos de baixo grau de compromisso. Foi factível a análise dos documentos oficiais, dos atores envolvidos e das características dos projetos. Todavia, as tentativas de analisar os resultados destas iniciativas encontram-se frustradas porque a prestação de contas por parte da ABC se tornou uma preocupação institucional mais recentemente e, ainda mais agravante, pela ausência de resultados devidamente avaliados em alguns casos. De qualquer maneira, ficou patente que tais acordos serviram como instrumento de incremento de relações comerciais com o continente por meio da internacionalização das empresas brasileiras.

Afinal, teria a PEB para biocombustíveis atingido seus objetivos – quais sejam – formar um mercado global de etanol e possibilitar ao país uma posição mais importante no cenário energético global? Pode-se dizer que conjunturalmente sim. Do ponto de vista da Cooperação sul-sul e do ator responsável por ela, qual seja, a ABC, houve “sucesso” no compartilhamento de conhecimento sobre o uso desta fonte energética. Porém, do ponto de vista do objetivo final da estratégia de política externa desenhada pelo Brasil, não houve o desenvolvimento do mercado global de biocombustíveis. Devido a fatores externos e domésticos, o governo brasileiro não conseguiu dar prosseguimento ao plano traçado e a estratégia acabou por ser descontinuada. Do lado dos países recebedores, não houve o desenvolvimento da cadeia produtiva dos biocombustíveis. De qualquer maneira, a promoção dos biocombustíveis foi um importante movimento da PEB nos anos 2000 e diz muito sobre a política externa brasileira daquele contexto: dependente do ambiente externo para ter possibilidades de ação e condicionada ao ambiente doméstico e as disputas de poder presentes no cenário nacional. O capítulo a seguir explora o processo decisório que deu origem a essas atividades.

3 ARTICULAÇÕES DO AGRONEGÓCIO NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CASO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS

Introdução

No capítulo anterior, as atividades relacionadas à promoção dos biocombustíveis capitaneadas pelo governo brasileiro nos períodos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2015) foram exploradas. Uma ampla gama de atores esteve envolvida nos projetos, seja do lado brasileiro, seja no plano internacional. Ademais, foi possível observar que os resultados dos projetos eram relativos a atividades de compartilhamento de informações e conhecimento. Contudo, seguindo a lógica de mudanças na política externa e, conseqüentemente, no campo da análise dos atores e das agendas dessa política pública, é preciso atentar para o peso da dimensão doméstica na elaboração de projetos de cooperação, bem como analisar as motivações políticas por trás do discurso oficial e da implementação dessas atividades. Portanto, cabe analisar, neste capítulo, o processo decisório que norteou a implementação das atividades previstas nos acordos apresentados no capítulo 2.

O presente capítulo tem por objetivo analisar a articulação do agronegócio na formulação da PEB, conferindo especial atenção aos acordos de cooperação técnica sul-sul em biocombustíveis elaborados e implementados no referido período. Primeiramente, busca-se descrever as estratégias de atuação do agronegócio enquanto grupo de interesse na PEB para, em seguida, analisar quais mecanismos foram utilizados na cooperação sul-sul em biocombustíveis.

Porto-Gonçalves (2008) aponta para a dificuldade de definição no termo “agronegócio”. De qualquer maneira, a bibliografia que trata do tema, usualmente, define agronegócio a partir de três visões: a primeira foca no conjunto de atividades relativas às cadeias produtivas do setor da agropecuária que vai desde a produção até a comercialização destes produtos (Iglécias, 2007). O segundo grupo observa o setor a partir da importância que assume na economia nacional em nível de PIB, exportações e

balança de pagamentos¹⁰⁴, como Castelan (2014). O gráfico a seguir ajuda a mensurar a importância do setor em níveis econômicos.

Tabela 2: Balança Comercial do Agronegócio (2003-2018)

<i>Ano</i>	<i>Exportação (US\$ Bilhão)</i>	<i>Importação (US\$ Bilhão)</i>
2018	93.2	12.9
2017	96.0	14.1
2016	84.9	13.6
2015	88.2	13.0
2014	96.7	16.6
2013	99.9	17.1
2012	95.7	16.4
2011	94.9	17.5
2010	76.4	13.3
2009	64.7	9.9
2008	71.7	11.9
2007	58.4	8.6
2006	49.5	6.6
2005	43.6	5.1
2004	38.9	4.9
2003	30.6	4.8

Fonte: Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Website (2018).

O terceiro foca na forte articulação política desempenhada pelo grupo no nível estatal. Quanto ao aspecto político e à capacidade de incidência sobre as agendas governamentais, de maior relevância para esta análise, valem dois comentários. O grupo está presente no Congresso Nacional e possui uma poderosa “bancada”¹⁰⁵. Em 2016, a “bancada ruralista” (BR) era a terceira maior da Câmara dos Deputados (Medeiros e Fonseca, 2016) — à frente da bancada evangélica e da representação do empresariado industrial¹⁰⁶. Ademais, o agronegócio é um expressivo financiador das campanhas eleitorais. Somente na eleição de 2014, duas empresas do setor estavam entre as três maiores doadoras de valores destinados a campanhas eleitorais dos candidatos à presidência da República. A JBS (alimentícia), a Ambev (bebidas) e a OAS (construção

¹⁰⁴ O setor representa 23% do PIB e 43% da balança comercial do país (APLA, 2018; CNA, 2018).

¹⁰⁵ Denominação conferida à um grupo de parlamentares que decide se unir em nome de um tema, causa ou interesse.

¹⁰⁶ Apesar de ter sido oficializada em 1995 (Polese, 2014), a regulamentação da Bancada Ruralista ocorreu apenas na 52ª Legislatura (2003-2007). Nesta ocasião, o nome oficial das organizações presentes na casa passou a ser “Frente Parlamentar”. Foi a partir das 52ª (2003-2007) e 53ª (2007-2011) Legislaturas da Câmara dos Deputados que se registraram a formação e a consolidação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), conhecida popularmente como “Bancada Ruralista”. Nesta tese, utiliza-se o termo FPA por se tratar da nomenclatura formal.

civil), foram juntas, responsáveis por 65% da arrecadação para a campanha dos presidenciais (Sociedade Brasileira da Agropecuária, 2014).

Além dessas duas interpretações sobre o papel político do setor, é possível observar o agronegócio sob a ótica da influência cultural e social que o grupo exerce, sobretudo graças a sua relação com a mídia *mainstream* (grupo Globo, Folha e Estadão). Nas telas dos brasileiros, no cinema e nas páginas de muitos jornais, podem ser visualizadas chamadas sobre a relevância do setor na vida social e econômica nacional. Nesta tese, a definição de agronegócio foca na sua mobilização política, ou seja, analisa o agronegócio como um importante *ator político* dentro da sociedade, capaz de mobilizar, criar e definir agendas no seio do Estado, influenciar decisões nacionais e internacionais, mas também de construir e difundir percepções sobre a realidade nacional. Este grupo tem como característica econômica o foco no setor agropecuário, mas se fundamenta na concentração de terras e na alta produtividade em larga escala, com efeitos socioambientais frequentemente negativos.

No que concerne à política externa, o grupo conta com diferentes possibilidades de participação, seja atuando informalmente como grupo de interesse (GI), seja pelos mecanismos legais de participação (via congresso ou outros ministérios e agências). Nesse contexto, o capítulo busca, portanto, responder aos seguintes questionamentos: como o agronegócio se organiza para incidir no processo decisório do Estado em matéria de política exterior e negociações comerciais? De que tipo de recursos este setor dispõe? Que processos internos na política doméstica deram origem à cooperação brasileira em biocombustíveis? De que forma aconteceu o envolvimento do agronegócio? Que tipo de interesses veiculados por esses atores ajudaram a moldar as atividades de cooperação em biocombustíveis?

A fim de responder a tais indagações, busca-se utilizar algumas ferramentas metodológicas. A seção 3.1 trata do envolvimento do agronegócio na PEB como Grupo de Interesse. Ali, serão utilizadas a revisão bibliográfica e a pesquisa qualitativa dos episódios de destaque selecionados no *Website* da OMC. A seção 3.2 foca nas possibilidades de envolvimento do setor na PEB por vias institucionais, observando as possibilidades de atuação do grupo via Congresso Nacional. Neste caso, utilizam-se relatórios anuais da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), análise documental e revisão de bibliografia e matérias jornalísticas. Nas seções seguintes, a revisão bibliográfica foi utilizada a fim de observar as mudanças

institucionais do Mapa, a criação dos adidos agrícolas e a definição de outros mecanismos legais de participação. Por fim, ao longo de todo o capítulo foram utilizados como fontes as entrevistas realizadas com atores-chave, descritas esquematicamente no Apêndice A desta tese.

A hipótese aqui defendida é a de que, dentre os modelos de atuação do agronegócio na agenda de cooperação em biocombustíveis da PEB, o setor atua predominantemente por meio da via informal de participação, qual seja, enquanto grupo de interesse. Os dois modelos de participação, seja por via informal, seja por mecanismos institucionais, não são excludentes entre si e que tal participação ocorre em decorrência da possibilidade ofertada pelo Estado, quer a Presidência, quer o Itamaraty.

3.1 A participação do agronegócio na política externa brasileira: a atuação como grupo de interesse

Putnam (1988) afirma que não podemos pensar a política externa ou seu processo decisório ignorando sua dimensão doméstica e sugere a famosa metáfora do jogo de dois níveis. Nesse jogo, o país calcula a sua posição a partir das diferentes pressões exercidas sobre o governo, tanto do nível doméstico, quanto no internacional. A meta é satisfazer os objetivos do país, sem criar conflito com as partes envolvidas. A composição da arena seria a seguinte:

Do outro lado do tabuleiro internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder (PUTNAM, 2010, p. 151).

Dessa forma, o plano doméstico não é tido como homogêneo, mas sim atravessado de disputas de interesses de diferentes atores que podem participar formal ou informalmente do processo decisório. Mensurar a interferência não institucional de um grupo em determinado *locus* político é uma tarefa complexa. No caso brasileiro,

Nunes (2003) defende que a formação do Estado e de suas instituições ocorreu baseada em relações clientelistas, pessoalizadas e informais. Isto tem como consequência o fato de que as práticas políticas dos envolvidos no aparelho estatal sejam deveras turvas e pouco transparentes. Essa lógica das instituições brasileiras não exclui o processo decisório da política externa e a relação de seus formuladores com outros atores capazes de influenciá-lo.

Outro elemento importante a ser analisado é a ausência da institucionalidade do *lobby*¹⁰⁷. No caso da União Europeia, por exemplo, Berron (2015) traz importantes dados que permitem comparação entre um modelo formal/legalizado e outro informal:

Recentemente, o *Corporate Europe Observatory*, uma instituição sediada em Bruxelas cujo foco é o monitoramento dos *lobbies* empresariais sobre as instituições da União Europeia, fez um levantamento sobre a influência das empresas nas negociações da Associação Transatlântica sobre Comércio e Investimentos – mais conhecida pela sua sigla em inglês, o TTIP. Eles constataram que para elaborar a proposta negociadora da EU foram realizadas 528 reuniões, das quais 88% foram com lobistas empresariais e só 9% com grupos de interesse público. A cada 10 reuniões com os empregadores, por exemplo, houve uma com os trabalhadores (BERRON, 2015, p. 3).

No Brasil, o *lobby* não é legalizado como ocorre nos Estados Unidos, por exemplo. Isso dificulta a compreensão do real poder de interferência de determinado setor sobre uma decisão. Mesmo diante de tais dificuldades, esta seção dedica-se a analisar a atuação do agronegócio na política externa por meio de sua atuação como grupo de interesse. A título de indicação conceitual pode-se definir Grupo de Interesse¹⁰⁸ (GI) como:

Forças sociais que emergem num grupo total, que se organizam e atuam objetivando vantagens e benefícios de acordo com a natureza do grupo. Os grupos de interesse podem ser profissionais, econômicos, religiosos, ou ligados a qualquer outra função social. Não raro, eles podem converte-se em grupo de pressão (CASTRO, 2004, p. 122).

¹⁰⁷ Usualmente, *Lobby* refere-se à um grupo de profissionais especializados (*marketing*, pesquisa, finanças, etc.) que utiliza de recursos disponíveis a fim de influenciar determinado grupo político a tomar determinadas decisões em seu benefício.

¹⁰⁸ Muitos estudos (AZAMBUJA, 2003; BASTOS, 2004; BONAVIDES, 2000; CASTRO, 2004) diferenciam Grupos de Pressão, Grupos de Interesse e *Lobby*. Grupo de pressão refere-se a um determinado grupo da sociedade que organiza-se para garantir que suas demandas sejam atendidas pressionando determinado grupo e/ou ator político. Um grupo de Interesse pode existir e se organizar sem que necessariamente realize pressão no corpo político de um governo. Ou seja, um GI não necessariamente é um Grupo de Pressão. Mas um Grupo de pressão necessariamente é um grupo de Interesse. Vigna (2001, p. 10) afirma que “o conceito Grupo de Interesse é, portanto, mais amplo que o de Grupo de Pressão ou de *lobby*. Os grupos de interesse, ao desencadearem uma ação, se transformam em grupos de pressão. E o *lobby* é a operacionalidade da ação”.

As publicações que focalizam na influência de grupos de interesse na PEB tiveram origem mais recente, datando da virada para o século XXI. O mesmo se aplica às pesquisas dedicadas aos atores da agricultura. Isto ocorreu devido três fatores principais. Primeiramente, a já citada abertura econômica que permitiu maior acesso a determinados atores na formulação da política externa, bem assinada por Lima (2000). Em segundo lugar, o tema agrícola passou “*a compor a pauta das conferências da OMC apenas a partir da Rodada Uruguai (1986-1994)*” (COSTA ET AL, 2012, p. 89). Por fim, a separação entre representação de interesses do agronegócio e do empresariado para atuação como GI ocorreu apenas nos anos 2000 (Silva, 2014), possibilitando a análise desses atores de maneira mais profunda.

Boa parte da bibliografia aponta para casos em que grupos de interesse tentam influenciar a política externa brasileira na área comercial. É o caso de Santana (2001), Carvalho (2003) e Oliveira, Onuki e Mancuso (2011). Veiga (2007) e Oliveira e Milani (2012), por exemplo, focam na atuação de dois atores específicos, a Coalização Empresarial Brasileira (CEB) e a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (Rebrip). Além destes, o trabalho de Oliveira e Onuki (2007) e de Lima (2013) analisam a mobilização do empresariado junto ao Legislativo também no que concerne à política externa comercial.

Ramanzini Jr e Mariano (2011) analisam o processo decisório da posição brasileira no G-20, tentando problematizar a ideia já aparente na bibliografia de que o processo decisório teria sido mais aberto à participação de atores não institucionais após os anos 1990. Eles argumentam que, embora a bibliografia aponte para a tese do desencapsulamento, no que concerne a política externa comercial e formação da posição brasileira do G20, a centralidade do processo ainda cabia ao Itamaraty¹⁰⁹. Os autores confirmam que ocorre uma absorção estratégica da participação, isto é, o governo estabelece maior diálogo com os grupos quando é interessante reforçar a posição

¹⁰⁹ O processo decisório, de acordo com os autores, seria composto por 3 fases e a interação do MRE com outros atores dependeria do momento de negociação neste processo. Na primeira fase, de pré negociação, a mobilização dos atores domésticos é menor devido à incerteza sobre os termos do acordo/negociação. Em seguida, no estágio intermediário, a negociação engloba maior definição da agenda e consequentemente, maior envolvimento dos grupos interessados. Na terceira e última fase, que trata do estabelecimento de compromissos por parte dos Estados, a negociação envolve alta mobilização dos atores visando à influenciar a posição final assumida pelo governo (Ramanzini Jr e Mariano, 2011).

brasileira. Neste ponto concordam com Carvalho (2000, p. 6), que afirma que “*a definição das prioridades brasileiras para a Rodada do Milênio ocorreu à nível governamental em primeiro plano e buscou-se na sociedade o respaldo para ela posteriormente*”. Em se tratando do agronegócio, os autores destacam:

O peso que o tema agrícola assume na agenda brasileira parece estar mais diretamente relacionado com uma percepção do Itamaraty da sua importância para a estratégia brasileira, do papel de liderança que o Brasil pode desempenhar na discussão do tema, e, na possibilidade de atuação conjunta com outros países em desenvolvimento visando modificar as políticas dos países desenvolvidos (RAMANZINI JR MARIANO, 2011, p. 8).

A análise da bibliografia aqui referida permite apontar alguns elementos relevantes para o argumento defendido neste trabalho:

- i) A participação do setor privado na PEB tem foco na política externa comercial;
- ii) A constituição da Coalização Empresarial Brasileira (CEB) foi um marco pois organizou as demandas do empresariado a serem levadas ao MRE;
- iii) As negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) constituíram uma mobilização inédita para o setor do empresariado e sua participação na política externa (Silva, 2014, Oliveira e Milani, 2012) – com destaque para a reunião de Belo Horizonte;
- iv) A interação entre os atores é maior quando existe uma conveniência mútua entre governo e setor privado;
- v) O poder de decisão ainda se encontra centralizado no Itamaraty;
- vi) A participação do empresariado como grupo de interesse na PEB aumentou nos últimos anos;
- vii) O fato das entidades possuírem um alto poder organizacional e recursos disponíveis para financiamento das ações propostas tornaram-se dois elementos facilitadores na sua articulação no Estado;
- viii) O grupo de interesse do agronegócio apresenta nuances quanto a posicionamento e complexidades no seu interior, ou seja, não é um grupo homogêneo;
- ix) Os atores sociais concordam que a ausência de canais institucionalizados dificulta o diálogo do setor com o governo.

Muitos desses elementos são interessantes para a pesquisa, por serem fenômenos observáveis na análise da participação do setor agrícola. Tratando especificamente do agronegócio, a relação do Estado com o setor é complexa devido à enorme quantidade de atores que compõe o grupo e a grande variedade de estratégias disponíveis a sua atuação. A partir da pesquisa qualitativa realizada neste capítulo, foi possível mapear as entidades representantes do agronegócio que possuem destaque na atuação como GI. Estas encontram-se descritas no quadro a seguir:

Quadro 9: Principais Entidades do Agronegócio com capacidade de influenciar a PEB

Nome	Informações básicas
Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais (Abiove)	Foi fundada em 1981 e reúne 13 empresas associadas que são responsáveis por 56% do volume de processamento de soja do Brasil.
Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (Abipecs)	Foi criada em 1998, fruto da fusão de duas entidades nacionais, uma produtora e outra exportadora, visando ao desenvolvimento e à modernização da produção e das atividades de comércio exterior da carne suína brasileira. Posteriormente, se uniu à União Brasileira de Avicultura (UBABEF) e criaram a Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), em 2014.
Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec)	Criada em 1979, se tornou a principal representante do setor nas áreas internacionais de regulamentação comercial, exigências sanitárias e abertura de mercados.
Associação Brasileira de Agribusiness (Abag)	Foi criada em 1993. Visa à buscar o equilíbrio nas cadeias produtivas do agronegócio, de modo a valorizá-las.
Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (Abef)	Foi constituída em 1976, com a proposta de dinamizar as exportações brasileiras de carne de frango. Foi extinta em 2010 quando se uniu a União Brasileira de Avicultura (UBA) para criação da União Brasileira de Avicultura (UBABEF).
Confederação Nacional da Agricultura (CNA)	Foi criada em 1964 e é a entidade mais representativa do setor. Tem como missão “defender o produtor rural, seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico e social do setor agropecuário”. A CNA congrega associações e lideranças rurais e participa, de forma ativa e permanente, das discussões e decisões sobre a política nacional e internacional agrícola. Foi precedida pela Confederação Rural Brasileira, fundada em 1951.
Instituto Icone	Foi criado em 2003, em resposta à necessidade de prover ao governo e ao setor privado estudos e pesquisas aplicadas em

	temas de comércio e política comercial, relacionados principalmente à área da agricultura e do agronegócio.
União da Indústria da Cana-de-Açúcar (Unica)	É a maior organização representativa do setor de açúcar e bioetanol do Brasil. Sua criação, em 1997, resultou da fusão de diversas organizações setoriais do Estado de São Paulo, após a desregulamentação do setor no País. As mais de 120 companhias associadas à Unica são responsáveis por mais de 50% do etanol e 60% do açúcar produzidos no Brasil. No caso de negociações comerciais, a Unica participa oferecendo todo apoio ao governo, seja financeiro ou técnico ¹¹⁰ .

Fonte: elaboração própria a partir de informações coletadas de: Canal Avicultura Industrial (2010); Abag (2018); Abiec (2018); ABPA (2018); CNA (2018); CPDOC (2018); ICONE (2018); Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (2018).

Pode-se afirmar, com base em Iglécias (2007), que a atuação conjunta entre o agronegócio e atores institucionais do Estado na seara da PEB se estabelece de acordo com três objetivos: a) gerar investimentos externos, em órgãos de Ciência e Tecnologia, logística e infraestrutura; b) negociar regras sanitárias e leis de certificação; e, c) mitigar ou reduzir barreiras tarifárias ou protecionistas impostas por outros países. De acordo com este modelo, a Organização Mundial de Comércio (OMC) se apresenta como arena de maior relevância e impacto. Grosso modo, pode-se afirmar que neste *locus* são definidas as regras do comércio mundial. As áreas de atuação da OMC contemplam: negociações; implementação e monitoramento; solução de controvérsias; suporte ao desenvolvimento e criação de capacidade comercial (PARA, 2017).

Entre 1995 e 2016, o Brasil aparece como o quarto país que mais trouxe disputas¹¹¹ ao Órgão de Solução de Controvérsias, com 30 disputas iniciadas, atrás somente de Estados Unidos, União Europeia (UE) e Canadá (PARA, 2017). Assim sendo, é válido o esforço de avaliar a articulação de grupos de interesse nesta arena, seja em disputas, abertura de painel ou consultas¹¹². A pesquisa permitiu elaborar o quadro “Episódios de Atuação do Agronegócio como Grupo de Interesse na Política Externa

¹¹⁰ Entrevista número 7.

¹¹¹ “As etapas do mecanismo de solução de controvérsias da OMC incluem: consultas; estabelecimento de um grupo especial; audiências e exames do grupo especial; decisão proferida por painéis e/ou pelo Órgão de Apelação; e execução da sentença” (MONTEIRO, 2010, p. 67).

¹¹² O “Painel” nada mais é do que um instrumento que auxilia o Órgão de Solução de Controvérsias a desempenhar suas obrigações dentro do “Entendimento” e dos acordos abrangidos no caso. O painel deve avaliar objetivamente a matéria discutida, inclusive os fatos e a aplicabilidade e conformidade com os acordos, devendo também formular conclusões que possam auxiliar o OCS em fazer suas recomendações ou em emitir suas decisões (Silva, 2013).

Comercial” que traz os episódios nos quais o agronegócio teve atuação como GI no recorte temporal desta tese (2003-2015)¹¹³.

Quadro 10: Episódios de Atuação do Agronegócio como Grupo de Interesse na Política externa Comercial¹¹⁴

ANO	EPISÓDIO	ENTIDADE
2002	DS250 - Suco de laranja - Estados Unidos	Abecitrus
2002-2005	DS269 - Classificação Aduaneira do Frango Desossado Congelado - Comunidades Europeias	Abef
2002-2005	DS365 - Subsídios Agrícolas - Estados Unidos	Abipecs, Icone
2002-2014	DS267 - Batalha do algodão - EUA	ABRAPA; CNA e ABAG
2002-2006	DS266 - Açúcar-Comunidades Europeias	UNICA
2003	Acordo Mercosul- União Europeia (15ª reunião do Comitê de Negociações Birregionais)	ICONE e Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, integrado pela CNA, Abag, Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)
2004	Bananas - Comunidades Europeias	Diversas Associações de Produtores de banana; Confederação Nacional dos Bananicultores (Conaban)
2005	Arroz - EUA	CNA
Início Em 2001; 2007/2008	Rodada Doha	Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais e CNA e ICONE
2007	Negociações de acordos de cooperação em biocombustíveis	ICONE e UNICA
2007	Carne Brasileira - União Europeia	Abiec e ICONE
2009	DS391 - Carne- Coreia (Demandante: Canadá)	Abipecs
2010-2013	Negociações da Convenção Quadro da ONU sobre Mudanças do Clima	ICONE
2012-	DS439 - Carne Congelada- África do Sul	União Brasileira de Avicultura (UBABEF)
2013-2018	Carne de Frango e Carne Bovina- Indonésia	Abiec

¹¹³ É sabido que estes episódios acontecem em longos recortes temporais, posto que uma Rodada de negociação ou um pedido de solução de controvérsias na OMC podem durar anos.

¹¹⁴ O Quadro 10 refere-se a episódios os quais o Brasil aparece como demandante ou terceira parte, estando ausentes aqueles em que o país aparece como demandado. No total, o Brasil participou de 19 casos na OMC. Desses, em apenas três não foi possível observar a participação de alguma entidade do agronegócio como grupo de interesse, quais sejam: DS365- Subsídios Agrícolas, contra os Estados Unidos; a DS382- Suco de Laranja, também contra o país norte americano; e, por último, DS430- Produtos Agrícolas, contra a Índia. Neste último, os Estados Unidos era demandante e o Brasil atuou como terceira parte.

2013	Bananas - Equador	Conaban e de associações de produtores do Vale do Ribeira, em São Paulo, e de Santa Catarina, Minas Gerais e Bahia
2011- Presente	Carne- Rússia	Associação Brasileira de Frigoríficos (Abrafrigo)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados disponíveis em: A DISPUTA, 2012; BANANA, 2014; Branco, 2014; Brasil, 2009; Brasil, 2013; Brasil, 2013; Brasil, 2014; Cinco, 2008; Costa, 2014; Estadão, 2013; EUA, 2014; Exportador, 2008; Fábio, 2013; Fórum, 2003; Icone, 2018; Julião, 2017; Lobato e Mansur, 2013; Magalhães, 2014; Marim, 2005; Marim, 2008; MAPA, 2015; Mapa, 2018; Monteiro, 2010; Moreira, 2005; MRE, 2005; MRE, 2016; Nenakhova, 2018; WTO, 2018; Paraná, 2012; Produtores, 2013; Reunião, 2011; Rosas, 2005; Rússia, 2013; Salvador, 2005; Samora, 2018; Vásquez, 2007; Vitta, 2014.

De maneira geral, em todos os episódios listados no quadro 10, houve o envolvimento do setor na formulação da posição brasileira em negociações internacionais, como acordos, tratados ou disputas comerciais. O setor inclusive chegou a financiar gabinetes de consultoria a fim de assessorar a posição negociadora oficial brasileira. O quadro 10 foi criado a partir do apanhado de casos que envolvem no Brasil na OMC seja no *website* da instituição, seja na bibliografia, selecionados os casos que tocavam o setor agropecuário, bem como análise de documentos e matérias jornalísticas. Por fim, buscou-se informações sobre atuação internacional das referidas entidades, disponíveis nos seus respectivos *websites*.

Utilizando a mesma metodologia, foi possível analisar, ainda, os episódios em que o grupo tentou mobilizar o aparelho estatal em prol de suas demandas, porém sem obter sucesso, devido aos mais variados motivos como desistência por parte do governo ou do próprio setor.

Quadro 11: Tentativas de atuação do agronegócio como Grupo de Interesse na PEB

Ano	Episódio	Entidade	Estratégias de atuação
2003	Negociações da Alca	Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, integrado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Associação Brasileira do Agribusiness (Abag), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e o Icone.	Preparação de documentos sobre as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); Reunião com Roberto Rodrigues a fim de influenciar as negociações.
2010	Consulta sobre Reunião México-Brasil; IBAS e BRICS	Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (Abef)	Participou de uma reunião com o Itamaraty para definir posição sobre a próxima reunião México-Brasil e também para futuros encontros do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China).

Fonte: elaboração própria a partir de ICONE (2018); *BeefPoint*, 2003; e, ABEF (2010).

Tratando do setor privado em sua totalidade, Oliveira e Pfeifer (2006) apresentam um mapeamento da relação entre empresariado e política exterior do Brasil. Argumentam que não existe homogeneidade no posicionamento do empresariado entre 1990 e 2005. É louvável que os autores realizem esse esforço de categorização, mas há que se considerar as mudanças estruturais que perpassaram a arena decisória da política externa no recorte mencionado. Dessa forma, embora não haja homogeneidade, há um padrão de comportamento no que concerne às estratégias de aproximação entre o empresariado e o Estado.

Utilizando o critério numérico, o envolvimento do empresariado pode ocorrer segundo duas possibilidades: (1) convites individuais informais concedidos pelo MRE ou (2) por meio de contato com representação coletiva (Organizações ou redes de organizações) — método que tem se mostrado mais eficaz. Coletivamente, destaca-se a Coalização Empresarial Brasileira (CEB), criada em 1996 que reunia a elite do empresariado nacional (Oliveira e Pfeifer, 2006). Carvalho (2003, p. 369) afirma que a “*instituição da CEB representou um momento de inflexão importante no processo de arregimentação e estruturação das atividades participativas dos empresários em torno das negociações multilaterais de comércio*”. A CEB não se apresenta como uma entidade homogênea e possui conflitos internos (Santana, 2001; Silva, 2014, Oliveira e Pfeifer, 2006). No que tange à temática agrícola, o órgão mais importante na relação com o Estado é a Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária (CNA), fundada em 1964. Posteriormente, mais duas entidades foram criadas: o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais e o Instituto Ícone.

Silva (2014) explica que a criação do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, em 1999, impulsionou a divisão entre empresariado e setor agrícola no que concerne a negociações agrícolas internacionais. Em outras palavras, além de representações corporativas nacionais, o agronegócio conta com o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, composto por associações, em nível nacional e internacional.

(...) a CNA, a Associação Brasileira de Agribusiness (Abag) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) criaram o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais (Fórum), como objetivo de “[...] obter resultados positivos na OMC através da integração dos esforços [...] a nível do setor privado, e do estabelecimento de um diálogo aberto com o Governo (CARVALHO 2003, p. 371).

De acordo com Carvalho (2003, p. 372), três fatores foram responsáveis pela criação do fórum: primeiro, a constatação de que o fato da inexistência de um órgão que coordenasse os diferentes componentes do setor agrícola prejudicava o setor; segundo, a percepção de que a CEB era um espaço insuficiente para tratamento de distintas posições que compunham o grupo; terceiro, devido conflitos de orientações sobre a posição do executivo brasileiro.

Na década passada, o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), criado em 2003¹¹⁵, ganhou notoriedade. O objetivo da instituição era consolidar a profissionalização do lobby do agronegócio, ao mesmo tempo em que fornecia informações técnicas detalhadas sobre a agroindústria para uso do próprio Itamaraty, que solicitava as pesquisas (Carpenedo, 2015). Da mesma forma, “*se transformou em um interlocutor relevante do MAPA e o MRE para as negociações da Rodada Doha*” (CARVALHO, 2010, p. 418). Cabe realçar que estas organizações não são excludentes umas às outras, pelo contrário, usualmente somam forças e contribuem para aumentar o poder relativo de articulação de cada uma. Durante a Rodada Doha (RDD), por exemplo, enquanto a CNA representava os empresários, cabendo ao grupo as ações de lobby e representação política, o Icone estabelecia um diálogo baseado em aspectos técnicos. O instituto se aproximava assim de um papel de assessoria do governo (Mancini, 2010).

Dito isto, a pesquisa permitiu observar que o agronegócio possui diferentes estratégias de envolvimento na PEB como grupo de interesse, as quais serão exploradas a seguir:

- i) Por meio da elaboração de relatórios;
- ii) Por meio de financiamento de ações/campanhas;
- iii) Exercendo pressão para criação de um canal formal sobre determinado evento com a finalidade de obter informações chave;
- iv) Por meio do estabelecimento de canais informais de participação (Carvalho, 2003);

¹¹⁵ Os mantenedores do instituto seriam: Abag, a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), a Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (Abef), a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec), a Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (Abipecs), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica) (MANCINI, 2010, p 155)

- v) Por meio da criação de entidades que possam organizar as demandas a fim de pressionar o Estado (Iglécias, 2007; Oliveira e Milani, 2012);
- vi) Por meio de participação ou acompanhamento em fóruns, delegações, missões diplomáticas¹¹⁶;
- vii) Por meio de reuniões com o MRE e outros ministérios e suas respectivas secretarias, que tratam de temas afins;
- viii) Por último, por meio da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento¹¹⁷.

A estratégia i) ocorre por meio da produção de informações técnicas. Em algumas circunstâncias, a associação elabora um relatório contendo todas as informações sobre o mercado, produção e sinalizando o quão prejudicado será o produtor em decorrência de uma barreira tarifária imposta por outros países. Se for o caso, os relatórios são enviados aos órgãos estatais como o Mapa, o MRE e/ou membros da FPA no Congresso Nacional. A proposta consistia em profissionalizar a sua participação no processo decisório, conferindo aperfeiçoamento técnico e profissional aos atores que seriam convidados pelo MRE (Iglécias, 2007; Mancini, 2010).

A segunda estratégia de atuação diz respeito ao financiamento dos possíveis gastos do governo a partir da abertura de um pedido de solução de controvérsias na OMC, por exemplo. No caso da disputa da Banana contra a União Europeia, apresentado no Quadro 10:

(...) o Itamaraty chegou a ponderar que os produtores brasileiros seriam beneficiados mesmo se a disputa da banana fosse conduzida só pelos outros latinos. Já o setor privado argumentava que a participação brasileira daria peso à ação contra a UE. O setor organizou um potente *lobby*, reunindo governadores, deputados e ministros, e fez prevalecer sua posição. Os produtores prometeram que o governo não gastará um tostão nessa briga e que cobrirão custos com os advogados (MOREIRA, 2005, p. B9).

O poder simbólico (e material) deste tipo de ação demonstra o peso político do setor. No caso do algodão foram contratadas firmas internacionais de advocacia e assessoria, ambas detentoras de significativa expertise (Iglécias, 2007). Este é um importante elemento que demonstra o poder de articulação do agronegócio, sobretudo frente a outros setores da sociedade civil como ONGS de direitos humanos e

¹¹⁶ Entrevistas número 6 e 7.

¹¹⁷ Tema que será tratado na seção 3.3.1 “O Processo Decisório da Cooperação”.

movimentos sociais. A falta de verba poderia ser utilizada pelo governo como justificativa caso não estivesse interessado em aprofundar determinado assunto. Porém, o fato de existir recursos disponíveis e em abundância tem como consequência imediata provocar maior possibilidade de ação por parte do setor. Assim, mais verba implica maior possibilidade de ação.

O terceiro ponto refere-se à criação de canais formais de participação e diálogo. O já citado Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais pode ser usado como exemplo dessa estratégia. Na RDD, episódio em que estes grupos desempenharam forte atuação, dois canais formais de comunicação foram criados. Primeiro, a Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais¹¹⁸, criada pelo Mapa:

Formada por representantes de diversos órgãos governo, de segmentos do setor privado, dos trabalhadores e de organizações não-governamentais, seu caráter é consultivo e de assessoramento do ministro da Agricultura. Definiu-se que uma de suas funções seria propor e encaminhar soluções ao ministério para a melhoria do setor agrícola, considerando a expansão das exportações (Regimento Interno, 2003) (...) Na visão de um presidente da câmara, esse mecanismo permite a expressão das “angústias” do setor privado. (MANCINI 2010, p. 149).

Por fim, a formalização dos chamados “adidos agrícolas”¹¹⁹, que inseriu o interesse do agronegócio nas agendas de embaixadas estratégicas.

A posição de adido agrícola, criada pelo Decreto nº 6.464 (BRASIL, 2008), colocou representantes da visão do *agribusiness* (recrutados nas fileiras do MAPA) como membros de missões diplomáticas brasileiras junto aos principais parceiros comerciais do país. (SILVA, 2014, p. 19)

Estes canais foram construídos a partir da articulação de diferentes órgãos estatais como MRE e o Mapa, além de contar com o apoio do então presidente Lula da Silva. Isto demonstra uma forte capacidade de articulação dentro do Estado. As estratégias iv) e v) tratam basicamente da questão de comunicação entre essas entidades e o governo. Como exemplo de meio informal de diálogo, há o Grupo Técnico Informal

¹¹⁸ “A portaria de janeiro de 2006 citava 46 membros, um número amplo. Esses foram indicados ao ministro, a quem cabe o convite para participação. O presidente é um representante do setor privado e o secretário executivo, do público, ambos designados pelo ministro. Desde sua criação, em julho de 2003 a dezembro de 2008 houve 15 reuniões ordinárias, convocadas em caso de maior necessidade de debate ou exposição do desenrolar das negociações” (MANCINI 2010, p. 149).

¹¹⁹ Devido sua importância, será tratado na seção “3.2.3 Os Adidos Agrícolas” deste capítulo.

(GTI), criado pelo MRE (Mancini, 2010) e composto pela CNA, o Icone, o Mapa, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (Carvalho, 2010). Criado no âmbito da RDD, contava com a presença dos grupos de interesse do agronegócio e se consolidou como canal de comunicação mesmo para assuntos que não tratassem da Rodada (Mancini, 2010).

O grupo foi percebido por representantes do Mapa, do MRE e da CNA como uma esfera efetiva de discussão e de tomada de decisão. Além do mais, quase todas as propostas substantivas encaminhadas pelo G-20 foram feitas a partir das posições discutidas no GT, o que revela um expressivo poder de agenda do GT e a relevância do Brasil em influenciar as posições do G-20 (CARVALHO, 2010, p. 419).

A autora destaca que o GTI tinha status informal porque não possuía um regimento interno nem registros dos acontecimentos (atas das reuniões, por exemplo). Do mesmo modo, as reuniões não apresentavam uma periodicidade predefinida. Iglécias (2007) afirma que a criação dessas entidades de representação de interesses específicos como fator importante no envolvimento do agronegócio com a PEB. De acordo com Carvalho (2003):

Os empresários perceberam a necessidade de organizar-se em para influenciar as negociações multilaterais de comércio na OMC. (...) Essas organizações proporcionaram informações, mobilizaram os empresários, avaliaram os impactos possíveis de eventuais concessões e buscaram, por meio de vínculos com o Executivo, influenciar a formação da posição oficial brasileira para a Reunião de Seattle (CARVALHO, 2003, p. 377).

Oliveira e Milani (2012) igualmente chamam atenção para a estratégia v) criação de organismos, como a Senalca (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à área de Livre Comércio das Américas) e os Grupos de Trabalho Interministeriais durante as negociações da ALCA. Esses atores perceberam que a comunicação com o governo era essencial na formulação da posição do Brasil nas negociações, por isso estabeleceram vínculos, ainda que informais, com os ministérios envolvidos em várias dessas negociações (Carvalho, 2003).

A estratégia vi) aponta para a participação do grupo como membro da delegação brasileira em eventos internacionais como fóruns, missões diplomáticas etc. Em se tratando do acompanhamento do grupo propriamente nos fóruns e negociações, duas visões são passíveis de comentários. De um lado, uma delegação com grande quantidade de pessoas pode comprometer uma negociação pois, pode apresentar um

grupo “pouco coeso”, que intensas disputas do nível interno ainda estão a acontecer durante evento. Por outro lado, delegação menor pode aparentar que o país está mais coeso em suas posições e que o governo possui um bom poder de síntese organização o nível doméstico¹²⁰.

A estratégia vii) que trata de reuniões com o MRE e outras instituições apresenta-se como aquela de maior dificuldade de mapeamento em decorrência da grande quantidade de órgãos estatais e entidades envolvidas¹²¹.

Iglécias (2007) defende que a atuação do agronegócio obtém êxito devido: a profissionalização do *lobby*; as vantagens comparativas que detém em relação a outros setores da economia e a existência de *think thanks* focados na questão de inserção internacional do capitalismo brasileiro. Logicamente, a possibilidade de contato com os formuladores da PEB ocorre por que existem canais de comunicação ou uma abertura ao diálogo por parte das agências estatais, como já afirmado.

Analicamente, observa-se que a convergência de interesses entre os dois núcleos de atores (estatais e não estatais) surge como um facilitador e agilizador do processo de formulação da posição brasileira (Santana, 2001). Já no âmbito doméstico, o período estudado contou com uma nova orientação da PEB, à qual ficou denominada “política externa ativa e altiva” que, além de construir espaços de poder mais plurais no cenário internacional com base numa visão de mundo multipolar, buscava uma posição de maior protagonismo brasileiro.

Nesse sentido, o *boom* das *commodities* nos anos Lula deve ser considerado um fator sistêmico facilitador, pois conferiu aumento no valor agregado dos produtos do setor agropecuário¹²². Deve-se mencionar o processo de internacionalização da economia como fator relevante, embora anterior a este movimento. A conjunção destes fatores pode levar a crer que o processo decisório de formulação da PEB apresentaria um caráter mais democrático. No entanto, a análise da bibliografia mostra, em primeiro

¹²⁰ Entrevistas número 6 e 7.

¹²¹ Por uma limitação de tempo não foi possível mapear todas os órgãos estatais que realizaram reuniões com representantes do agronegócio no recorte temporal desta tese (2003-2015) mas encoraja-se pesquisadores a fazê-lo.

¹²² Um exemplo de como o ambiente externo influencia a necessidade de posicionamento do setor do agronegócio é citado por Iglécias (2007, p.87). Em 2002, o Ministério da Agricultura decidiu entrar com ação na OMC na batalha do algodão. O órgão também convocou o diálogo com produtores da soja, porém, devido ao alto valor de mercado do produto na época, os produtores não viram necessidade de entrar com ação.

lugar, que o órgão de decisão final ainda é o Itamaraty (Silva, 2014; Mancini, 2010). Em segundo lugar, uma crítica comum do setor privado ao órgão alega que esta participação ocorre majoritariamente de maneira informal, dependendo de convites segundo critérios desconhecidos (Oliveira e Milani, 2012; Carvalho, 2003; Santana, 2001). De acordo com Santana (2001):

A sistemática adotada pelo governo brasileiro para as negociações internacionais: o modelo de participação no qual o Itamaraty identificava líderes empresariais e os convidava para representar o setor privado, sem se preocupar com a representação institucional dos mesmos, ou se estes de fato correspondiam a todo segmento empresarial (SANTANA, 2001, p. 172).

Pode se concluir que ocorre uma “informalização” ou a construção de relações pessoais ao invés de uma relação que deveria ser institucional e regulamentada a partir de bases normativas democráticas. Oliveira e Milani lembram que:

O escopo reduzido desses acordos pode justificar a falta desses mecanismos, mas a falta de informações sobre o que estava sendo negociado e a personalização das relações entre o Estado e o setor privado foi alvo de críticas de representantes desse setor (OLIVEIRA E MILANI, 2012, p. 382).

De acordo com Carvalho (2003), durante as negociações para definição da posição brasileira em Seattle, os empresários consideraram que o diálogo com o governo “*não proporcionava informações constantes e transparentes, ou canais de acesso estáveis*” (CNI, 1999, p 3, APUD CARVALHO 2003, p. 376). Ademais, os empresários da CEB que participaram das negociações sobre a posição brasileira criticaram o modelo “sala ao lado”¹²³ (Santana 2001; Carvalho, 2003; Oliveira e Milani, 2012).

Dessa forma, embora haja mecanismos de participação e possibilidades de influência, não cabe afirmar que existe uma imposição da agenda do setor na política externa brasileira, sobretudo comercial. “*O setor privado, participando de foros e auxiliando tecnicamente as negociações, possui uma oportunidade de influenciar o governo, mas não garante com isso que todas as suas propostas sejam acolhidas*” (MANCINI, 2008, p. 146).

¹²³ “O sistema de “sala ao lado” – em que a informação do que se passa durante as negociações é transmitida por um funcionário do Itamaraty aos interessados – foi considerado incompleto e pouco fidedigno. Os empresários pleitearam a possibilidade de participar mais diretamente das negociações” (CARVALHO, 2003, p. 376).

O processo decisório ocorre, usualmente, segundo etapas: após reuniões internas, mobilizações com outras associações, elaboração de relatórios, etc. a entidade entra em contato com o Itamaraty (Marim, 2008). O órgão, por sua vez, se organiza com outros ministérios e ocorre uma série de diálogos, eventos e reuniões interministeriais, que podem envolver tanto outros ministérios quanto parlamentares. Em algumas ocasiões, esses debates também podem acontecer em eventos realizados no Congresso Nacional. O caso da Rodada Doha (RDD) serve como exemplo:

Os representantes do Mapa e do Itamaraty que se encontravam à frente das negociações explicavam, durante as reuniões, os patamares da negociação. Além disso, estes esclareciam as posições que estavam sendo defendidas, a demanda dos outros países e solicitavam uma análise dos fatos, pedindo um posicionamento da entidade (DIVERIO e NETTO, 2015, p. 440).

No referido caso, a posição do setor foi levada à reunião da OMC que ocorreu em julho de 2008 (Kohlmann, 2008). No entanto, caso o Itamaraty não aceite o pedido inicialmente, o grupo pode recorrer aos parlamentares envolvidos no setor e estes podem realizar pedidos de audiências públicas ou outros requerimentos formais de acompanhamento/debate/informações. Após o MRE aceitar o pedido do grupo, o ministério entra em contato com a CAMEX, pois a ação concreta no nível internacional ocorre somente após a autorização do órgão. De acordo com Silva (2014):

Embora a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) desempenhe papel decisivo na regulação das questões relativas aos fluxos comerciais internacionais e seja um locus privilegiado para a interveniência dos ministérios domésticos (CASON; POWER, 2009), o Itamaraty reserva para si o papel político central de conduzir as negociações comerciais internacionais e a representação do país nos fóruns e arenas bilaterais e multilaterais ligados ao tema (SILVA, 2014, p. 4).

Em síntese, a atuação desses grupos a fim de influenciar as decisões sobre a PEB ocorre de maneira recorrente e pouco institucionalizada. Até mesmo a fatia do empresariado que dispõe de proximidade com o Itamaraty alega que a falta de institucionalização de um canal de diálogo dificulta a comunicação durante o processo decisório. A atuação do agronegócio na formulação da política externa brasileira ocorre por meio das estratégias descritas no decorrer da seção. O setor conta com a boa vontade do Itamaraty em convidá-lo a participar dos eventos e possui atores capazes de garantir a efetivação de seus interesses, uma vez que dispõe de informações privilegiadas, recursos e importantes canais de atuação. Contudo, embora o agronegócio tenha participado de importantes episódios de destaque, as entidades representantes do

setor agrícola industrial defendem que tais mecanismos de participação ainda precisam sofrer fortes ajustes.

3.2 A participação do agronegócio na política externa brasileira: vias institucionais

3.2.1 A Atuação via Congresso Nacional

No campo da Análise de Política Externa (APE), vários autores e autoras se dedicaram ao estudo do Legislativo. Os trabalhos internacionais de maior destaque são os de Martin (2000) e Milner (1997), fruto da corrente liberal institucionalista. Elas consideram o Estado como poliárquico, composto por diferentes atores que dispõem de poderes capazes de influenciar o processo decisório de maneiras diversas. É válido o esforço de utilizá-las a fim de analisar a influência dos outros poderes na PEB, todavia cabe lembrar que ambas não tratavam da dimensão da política interna brasileira que apresenta suas particularidades e diferenças sobretudo quando comparada ao modelo estadunidense. No Brasil, a Constituição de 1988 confere:

Artigo 49: É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...]

Art. 84: Compete privativamente ao Presidente da República: VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Amorim Neto (2007) defendia que legisladores não se interessavam por política externa porque este não era um assunto relevante eleitoralmente, ou seja, que não seria determinante para vencer ou perder as eleições. Consequentemente, é “*recente a ideia de o Congresso ou organizações da sociedade civil exercerem influência sobre as relações exteriores do país*” (SOUZA, 2009, p. 128). Cabe realçar as prerrogativas existentes na Constituição de 1988 que designam um papel secundário, porém importante ao Legislativo.

Além das prerrogativas constitucionais, existem os instrumentos regimentais de participação dos Parlamentares em questões de política externa, quais sejam: 1) proposta de emenda à Constituição; 2) projeto; 3) indicação; 4) requerimento; 5) recursos; 6) pareceres; 7) proposta de fiscalização e controle. (Art. 100, Regimento Interno da Câmara) (FIGUEIRA, 2007, p. 15).

Dessa forma, inicialmente, a bibliografia apontava para predominância do executivo nas decisões da PEB (Lima e Santos, 2001). Porém, embora o Executivo ainda seja o ator principal na formulação e execução da PEB, estudos passaram a apontar não só para a plurizificação de atores na arena decisória, mas também, para episódios nos quais haveria atuação do Legislativo (Alexandre, 2006; Castro Neves, 2006; Faria, 2012; Anastasia, Mendonça e Almeida, 2012). Alguns autores acrescentam que a participação do empresariado via Legislativo ocorre quando há divergência de opiniões entre o setor e o governo (Oliveira e Onuki, 2007; Lima, 2013).

Dito isso, parte-se do pressuposto de que não há “paralisia” do Legislativo em matéria de PEB. Esta parte do capítulo identifica as possibilidades de atuação do agronegócio via Congresso Nacional. Observa-se as práticas dos membros da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) na Casa, conferindo especial atenção à mobilização no interior da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN)¹²⁴, entre 2003 e 2015. Como já afirmado, a FPA é uma das forças mais poderosas do Congresso Nacional, atuando de maneira bastante articulada nos mais diferentes temas que transitam pela Casa.

Ademais, vale ressaltar a presença do grupo em outras instâncias de poder do Legislativo, além de assumir posições de destaque em outros Ministérios e Comissões Interministeriais do MRE. De acordo com a legislatura, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) era composta por:

Quadro 12: Quantidade de Deputados na FPA por Legislatura

Legislatura	Quantidade
52ª Legislatura (2003-2007)	111 deputados
53ª Legislatura (2007-2011)	104 deputados

¹²⁴ A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional é uma das 20 comissões permanentes da Câmara dos Deputados, que têm entre suas funções precípuas a elaboração das leis e o acompanhamento das ações administrativas no âmbito do Poder Executivo. Além dessas funções, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse (CREDN, *Website*, 2018).

Fonte: elaboração própria a partir de: Câmara dos Deputados (2018) e DIAP (2006).

O Quadro 12 mostra que houve aumento no número de componentes da Frente a partir de 2007. Refutando o argumento de que mesmo em grande quantidade a FPA não necessariamente efetivaria suas pautas, o deputado federal Nilson Leitão (PSDB-MT) afirma que *“nos assuntos do setor produtivo no Brasil, naquilo que a frente deve defender, nós sempre temos a maioria para poder ter a vitória necessária”* (MEDEIROS E FONSECA, 2016, p. 1). De acordo com DIAP, entre os 100 parlamentares mais influentes no ano de 2014, 47 são membros ativos da FPA. A capacidade de mobilização é igualmente significativa, seja por meio da CREDN ou por iniciativas próprias da FPA.

A FPA se faz presente em todas as Comissões permanentes da Câmara e na CREDN¹²⁵, a qual foi presidida pelos ruralistas Carlos Melles (DEM/MG) em 2004 e Damião Feliciano (PTB/PB) em 2008. Vigna (2001) mostra que a estratégia do grupo está não apenas em ocupar todos os espaços políticos possíveis—característica que confere um alto poder de barganha para o grupo— mas na capacidade de *“mobilizar um número de deputados bem maior que os diretamente interessados nas proposições que são defendidas pela Bancada”* (VIGNA, 2001, p. 11). A ocupação de postos-chaves no interior dos partidos é, também, fonte do poder de barganha da Bancada.

No que se refere à articulação da FPA na CREDN, numericamente, a porcentagem de membros da Frente na Comissão entre 2005 a 2010 foi de 9,5 % do total de membros. Além disso, a Frente teve participação 4,12% das atuações¹²⁶ da CREDN entre 2005 e 2010 (Ribeiro, 2016). O destaque vai para o ano de 2008, onde dos quatro parlamentares ruralistas presentes na CREDN, três participaram de assuntos de política externa tratados pela comissão, quais sejam: ALCA, projetos de cooperação, Cúpula das Américas, reuniões com representantes de outros países, entre outros (CREDN, 2008).

¹²⁵ Não constam dados sobre a composição da CREDN nos anos 2003 e 2004.

¹²⁶ O termo “atuação”, generaliza os seguintes elementos: Projetos de Lei, Projetos de Decretos Legislativos; Requerimentos, Mensagens ao Executivo, Proposições, Palestras, Audiências Públicas, reuniões deliberativas, Seminários e outras atividades realizadas pela CREDN no ano corrente.

Nos moldes do estudo realizado por Castro Neves (2006), Simionatto e Costa (2012) avaliam algumas estratégias de atuação comuns à Frente, quais sejam: ação parlamentar; cooptação dos meios de comunicação; representação partilhada (interferindo também em outros assuntos que não os rurais); poder de articulação com outras bancadas (negociação e troca de favores); e, construção de alianças com grupos de interesses não estatais, mormente as entidades citadas na seção anterior do capítulo. Além destes, a pesquisa possibilitou enumerar 7 diferentes estratégias dos congressistas da Frente da Agropecuária na tentativa de participar da política externa:

- i) Solicitação de informações ao Itamaraty e outros ministérios sobre determinado assunto;
- ii) Pedido de reunião com representante do Itamaraty enviada diretamente ao MRE;
- iii) Pedido de audiências públicas¹²⁷ (via Comissões permanentes ou individualmente) à um órgão estatal;
- iv) Solicitação de eventos como seminários ou congressos sobre um determinado tema internacional (Brasil, 2012; Brasil, 2015);
- v) Realização de um requerimento formal de criação de grupo de acompanhamento sobre determinado assunto (pedido via CREDN¹²⁸);
- vi) Acompanhamento da delegação brasileira a determinado Fórum Internacional ou evento; e, finalmente;
- vii) Recepção de Ministros ou representantes de outros países.

No caso da agricultura, as organizações que representam o setor contam com uma razoável representatividade legislativa no tocante aos seus interesses de uma maneira geral e, especificamente sobre política comercial brasileira (Oliveira, 2010). Individualmente, os parlamentares envolvidos no tema agrícola se mobilizam por meio da indicação de profissionais para cargos comissionados ou de organizações de representação que terá acento nas instituições públicas (Geraldello, 2017). No caso da Rodada Doha, por exemplo, afirma Simon que:

¹²⁷ Nestas audiências participam ministros, outras agências estatais, entidades do setor privado e, com menor frequência, movimentos sociais.

¹²⁸ A Rodada Doha pode ser considerada um exemplo (REQ-32/2003 CREDN) desta estratégia (CREDN, 2003).

Dentre toda a documentação analisada nos arquivos do Itamaraty, encontrou-se apenas um ofício¹⁵², no qual o Deputado Geddel Vieira Lima solicitava informações a respeito da atuação do Brasil nas negociações agrícolas da Rodada Doha, o qual foi respondido pelo próprio Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim (SIMON, 2012, p. 141).

Embora pode-se considerar “apenas” uma mensagem ou “apenas um pedido de audiência pública” realizado individualmente ou por meio da Frente, não é a quantidade que se mostra relevante, mas sim a possibilidade de trazer o tema para o debate público. Caso o Itamaraty não estivesse interessado em receber a Confederação Nacional da Indústria, ele seria forçado a oferecer um relato sobre as negociações sobre a RDD ou então participar de uma audiência pública a fim de discutir o tema em questão. De acordo com Oliveira, (2015):

Instrumentos como a atuação das comissões de política externa, audiências públicas, a convocação de ministros de Estados e o requerimento de informação, considerados de menor impacto, convertem-se em atos plenos de consequências. Isto porque tais instrumentos constituem espaços de manobra para articulação política, com a capacidade de elevar à atenção pública qualquer pauta externa, pressionando, assim, tanto a Presidência quanto o Itamaraty. A atuação do Congresso no que se refere a temas externos se dá, portanto, muitas vezes no plano da articulação política (OLIVEIRA, 2015, p 3).

Essa margem de ação é um privilégio pois representa uma possibilidade quase que exclusiva deste setor, uma vez que outros grupos da sociedade não dispõem de tantas opções de ação. Estes grupos não possuem poder econômico nem articulação política tão forte no seio do Estado.

Por fim, houve uma mudança significativa nos estudos que buscam analisar a participação do Legislativo na PEB. Os autores e autoras mostram que os parlamentares têm buscado maior presença, por meio de diferentes recursos e agindo, principalmente, nos assuntos referentes à política comercial. No Congresso, os temas agrícolas internacionais são tratados tanto a partir de mobilização da Frente Parlamentar da Agropecuária, quanto individualmente, por meio de diferentes estratégias identificáveis, o que permite observar que o padrão de comportamento é bastante plural. Vigna (2001, p. 13) afirma que: “*a bancada ruralista não se caracteriza constantemente como um grupo de interesse, de pressão ou de lobby, mas circula por esses estágios conforme intensifica ou não as suas ações*”. Outros mecanismos possíveis na articulação do agronegócio na política externa serão descritos nas próximas seções.

3.2.2 Mecanismos de Participação pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)

Diante do pressuposto de que houve a ampliação da participação de outros ministérios nos assuntos da PEB, é oportuno verificar igualmente que tipo de cursos de ação o agronegócio dispõe para estabelecer pressões no Mapa, principal órgão estatal representante do grupo, as quais visem encaminhar demandas ao MRE. Originalmente, o órgão tinha foco nos assuntos domésticos. No entanto, o marco de mudanças dentro do Mapa data de 1992, a partir da aprovação de um novo regimento que abria a possibilidade de assessoria em casos de cooperação internacional (Carpenedo, 2015). De acordo com Machado (2009), até os anos 1990 a economia brasileira era voltada para dentro, e isto refletia nos arranjos institucionais do órgão. Conforme lembra Lima (2000) a abertura econômica teve impactos distributivos na formulação da PEB, ampliando o número de atores interessados nas ações externas do país. Em decorrência de articulações e pressões do setor privado (Machado, 2009), foram realizadas mudanças institucionais a fim de abarcar as demandas e organizar os tópicos referentes a assuntos internacionais, crescentes na agência. Essas mudanças estruturais e institucionais foram elencadas no quadro a seguir:

Quadro 13: Mudanças institucionais no Mapa

Ano	Adaptação
1991	Criação das Câmaras Setoriais
1992	Aprovação de um novo regimento que previa assessoria do Ministério em assuntos de cooperação internacional
1996	Passa a ser atribuição das secretarias de Política Agrícola e de Defesa Agropecuária: acompanhamento e implementação de políticas e acordos internacionais.
1998	Passa a constar como atribuição do Ministro da Agricultura, a articulação com o MRE e outros órgãos da administração pública
	Criação do Conselho do Agronegócio (CONSAGRO)
2003	Criação do Departamento de Políticas e Acordos Comerciais Agrícolas
2005	Reforma administrativa: criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações de Machado (2009) e Carpenedo (2015).

Dentre essas mudanças, a criação do Conselho do Agronegócio (CONSAGRO) em 1998, no âmbito do Mapa merece destaque. O órgão composto era por Câmaras Setoriais e Temáticas, um importante mecanismo de participação do setor a fim de defender seus interesses e auxiliar na formulação de políticas públicas. A missão das câmaras seria:

Atuar como foro consultivo na identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, por meio da articulação entre agentes públicos e privados, definindo ações prioritárias de interesse comum, visando à atuação sistêmica e integrada dos diferentes segmentos produtivos. (MAPA, 2018, p. 2).

Historicamente, as câmaras setoriais foram criadas em 1991 para auxiliar o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA). No decorrer desta década e posteriormente nos anos 2000, foi possível observar o aumento da importância dessas organizações. Este crescimento seria fruto de três fatores: “*a crise fiscal do Estado, a redemocratização da esfera pública e a crescente especialização da agricultura em cadeias produtivas*” (IGLÉCIAS, 2007, p 82). É válido lembrar que:

É nos ministérios setoriais, como MAPA e MDIC, com maior abertura para participação da sociedade civil nas discussões de temas de comércio internacional, que os produtores atuam mais fortemente via cooperativas agrícolas e sindicatos (...). (GERALDELLO, 2017, p. 14).

Em vista disso, o setor exerce forte pressão sobre estes mecanismos, sejam no âmbito direto do Mapa, sejam por meio das Câmaras setoriais. Basicamente, o processo decisório ocorre da seguinte maneira: o setor recorre ao ministério, que encaminha o pedido ao MRE¹²⁹. De acordo com Machado (2009), as mudanças institucionais que ocorreram no órgão a partir dos anos 1990 modificaram não só a relação entre o setor e o Mapa, mas entre o órgão e o próprio MRE. Conclui-se que a criação desses mecanismos representou uma importante mudança no padrão de relacionamento do Estado com o empresariado do setor, pois canalizaram demandas e ajudaram a legitimar as decisões do aparelho estatal no plano externo.

¹²⁹ Entrevista número 6.

3.2.3 Os Adidos Agrícolas

Os adidos agrícolas configuram um importante mecanismo de participação do agronegócio na PEB. Tal expediente foi criado pelo Decreto nº 6.424 de 2008 (Beraldo, 2016) pela Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), no âmbito do Mapa, mas já vinha sendo discutido pelo setor há anos (Ferraz, 2013). Para ocupar o cargo, é necessário ser profissional do Mapa e o prazo de permanência é de dois anos, com a possibilidade de prorrogação pelo mesmo período (Beraldo, 2016). Esses profissionais usualmente são treinados no Brasil, contando, inclusive com trabalho de campo em propriedades rurais de relevância no país (Dib, 2017a). A bibliografia mostra que o cargo de adido agrícola conferiu forte interlocução entre o MRE e o Mapa, sendo este último “*o maior destinatário de mensagens oficiais do Itamaraty na Esplanada dos Ministérios*” (Ferraz, 2013).

Os adidos têm como função, basicamente, defender os interesses do setor agropecuário junto às embaixadas brasileiras, facilitar as exportações, criar acordos de cooperação e ampliar as negociações entre países, bem como:

Buscar melhores condições de acesso de produtos do agronegócio brasileiro, estudar políticas agrícolas e legislações de interesse da agricultura do Brasil, monitorar possíveis modificações nas políticas sanitárias e fitossanitárias de outros países, participar de eventos sobre assuntos de interesse do agronegócio brasileiro e acompanhar ações de cooperação na área agrícola, incluindo políticas brasileiras de combate à fome e de desenvolvimento rural (FERRAZ, 2013, p. 1).

Esses profissionais também têm como função analisar o estabelecimento de protocolos sanitários e regras fitossanitárias, “*além de auxiliar no entendimento de requisitos para a rotulagem de produtos e agir na resolução de embargos*” (BERALDO, 2016, p. 1). A primeira leva de adidos iniciou as atividades em 2010. Os países escolhidos obedeceram a critérios de grandes importadores dos produtos brasileiros, assim sendo foram estabelecidos inicialmente nos Estados Unidos, Suíça, Bélgica, Japão, China e Rússia. “*Considerou-se, também, a necessidade de acompanhamento das questões relacionadas à OMC e organismos internacionais, como foi o caso do posto em Genebra*” (BERALDO, 2016, p.1).

Em 2016, o Mapa e o MRE determinaram a ampliação do número de adidos de oito para 25¹³⁰. Isto demonstra que a avaliação é positiva e é crescente importância do cargo. Como exemplo, Ferraz (2010) destaca o papel dos respectivos representantes nas vitórias do Brasil nas disputas em assuntos referentes à agropecuária, sobretudo à exportação de carne para África do Sul, China e Rússia¹³¹.

A participação do setor via adidos agrícola surge a partir, primeiramente, do diálogo estabelecido entre este funcionário e o grupo. Em seguida, são realizados encontros, visitas técnicas, e reuniões a fim de discutir as principais demandas a serem levadas para o exterior. Esses eventos surgem como oportunidade de estabelecer uma interlocução entre as entidades representantes que expõe os maiores desafios enfrentados por elas em determinado país e o seu respectivo adido agrícola. Ao final de um evento realizado em 2017, por exemplo,

Os adidos agrícolas receberam o relatório “Contribuições da CNA para a agenda dos adidos agrícolas”, que apresenta as principais barreiras comerciais enfrentadas pelos produtos agropecuários nos mercados de destino dos adidos (DIB, 2017c, p. 1).

Conclui-se que o cargo é um elemento de extrema relevância para a interlocução entre o setor agrícola e o Estado.

3.2.4 Outros Mecanismos de Participação

De acordo com Silva (2014), desde os anos 1990 é possível notar a criação de mecanismos formais de participação de atores não estatais na formulação da PEB no que concerne à política externa comercial. Como exemplo, apresenta-se o Comitê Empresarial Permanente do Ministério de Relações Exteriores (MRE) e outros órgãos que tratam de instituições internacionais específicas como Mercosul, União Europeia ou

¹³⁰ A Portaria Interministerial nº 235, designou que os profissionais deveriam estar representados na Arábia Saudita, Angola, Argélia, Austrália, Bolívia, Canadá, Chile, Cingapura, Colômbia, Coreia do Sul, Egito, Equador, Filipinas, Índia, Indonésia, Irã, Malásia, México, Marrocos, Nigéria, Paraguai, Peru, Tailândia, Turquia, Uruguai, Venezuela e Vietnã (Beraldo, 2016, Sebusiani, 2016, Portal Brasil, 2015).

¹³¹ Episódios explorados no quadro “Episódios de Atuação do Agronegócio como Grupo de Interesse na Política Externa Comercial”.

a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Área de Livre Comércio das Américas (Senalca) (Oliveira e Milani, 2012). Esses últimos demonstram que a participação que engloba outros mecanismos pode, inicialmente, ocorrer de maneira contingente, de acordo com uma necessidade que emerge em determinado evento, instituição ou fórum internacional.

O fato de representantes do setor ou empresários propriamente donos dessas empresas possuírem cargos no aparelho estatal, apresenta-se como outro elemento interessante para esta análise. Isto se evidencia na seção que trata da atuação via Congresso Nacional. É notório que, muito além da representação Legislativa, figuras importantes do setor ocupam cargos de bastante relevância no seio do Estado (Mancini, 2010). Castelan (2014) acrescenta que, em 2003, Lula da Silva indicou para ministro da agricultura Roberto Rodrigues, ligado ao setor da cana. Para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), indicou Luiz Fernando Furlan, da empresa de alimentos frigoríficos “Sadia”. De acordo com o autor, ambos foram importantes arquitetos da Abag. Na visão do setor, esses atores foram indispensáveis para o fortalecimento da relação entre os ministérios e o MRE nos assuntos agrícolas internacionais¹³².

Além desses, e relacionado a eles, há uma facilidade de acesso a informações-chave, embora esta marca seja usualmente considerada mais como uma característica do setor do que um mecanismo propriamente dito.

A CNA tinha facilidade de comunicação com o Ministério da Agricultura, isso facilitou o diálogo e a busca de informações sobre o patamar das negociações nas Reuniões em Genebra. De posse das informações sobre as negociações, os técnicos responsáveis pela área internacional da CNA preparavam um documento explicando termos técnicos e a posição que o Brasil estava disposto a defender, bem como as razões para tal (DIVERIO E NETO, 2015, p. 440).

Este é um elemento significativo, o qual já aparece desenvolvido ao longo do capítulo, sob diferentes abordagens. Por fim, o setor ainda promove eventos cuja proposta é reunir especialistas tanto do setor acadêmico, quanto empresarial e estatal, em nível nacional e internacional. Usualmente, importantes representantes do setor comparecem. Como exemplo, tem-se o Congresso Brasileiro de Agribusiness,

¹³² Entrevista número 6.

promovido em Brasília pela Abag, ocorrido anualmente. O Evento conta com a presença consistente de representantes estatais como Secretarias, Agências e Ministérios (Abag, 2017).

3.3 O agronegócio no processo decisório da política externa para biocombustíveis

3.3.1 O Processo Decisório da Cooperação Brasileira em Biocombustíveis

No caso brasileiro, a CID é, historicamente, responsabilidade do Estado. Porém, o processo de abertura do processo decisório igualmente impactou a Cooperação, sinalizando uma tendência de descentralização nesta área (Gonçalves, 2011). Inicialmente, o Itamaraty convidava à participação diversas instituições públicas como Ministério da Educação, a Eletrobrás, a Embrapa etc. No plano privado, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) eram atores recorrentes (Gonçalves, 2011). A autora aponta que três fatores foram determinantes na ampliação da participação desses atores na cooperação brasileira. Primeiro, a própria demanda da sociedade por maior envolvimento. Segundo, o fato de alguns desses projetos possuírem financiamento público, o que torna importante a legitimidade conferida pela sociedade à muitos deles. E, por fim, “*a própria evolução de um relacionamento substantivo e operacional entre Governo e tais atores no plano interno*” (GONÇALVES, 2011, p. 62).

Este momento contou com certa abertura institucional e mudanças no padrão de relacionamento do MRE com os grupos sociais, alguns desses mecanismos expostos anteriormente neste capítulo. A formalização desta abertura em que pese a cooperação técnica ocorreu em 1989 em decorrência do Encontro Nacional de ONGs, realizado por iniciativa da ABC que envolveu o PNUD, bem como agências internacionais, embaixadas, ONGs brasileiras e internacionais, além de representantes do Governo brasileiro (Valler Filho, 2007).

De acordo com Viana (2015) a gama de atores não governamentais que participa de projetos de cooperação técnica no Brasil é variada, sendo composta por instituições de ensino e pesquisa, empresas, hospitais, sindicatos, associações profissionais e esportivas. Isto inclui profissionais que tratam de temas como educação, administração pública, ciência e tecnologia, comunicações, agricultura, gestão de cooperação técnica, cultura, indústria e comércio, meio ambiente, minas e energia e temas diversos. Estes atores são escolhidos de maneira estratégica pois, usualmente, detém grande expertise e são capazes de auxiliar o governo no momento da elaboração e implementação das políticas de CSS (Viana, 2015, Gonçalves, 2011).

A ABC realiza poucos projetos diretamente. Efetivamente, a agência lidera as negociações sobre elaboração e implementação dos projetos de cooperação. Portanto, cabe as entidades privadas o envolvimento nas etapas finais da negociação, sendo em sua maioria, entidades representantes do empresariado ou classe patronal rural (Viana, 2015). Usualmente, a ABC realiza contato com esses atores e, caso estes não estejam disponíveis, aceita indicações de outras entidades e/ou empresas.

A decisão de implementação da cooperação é insulada, concentrada na agência diplomática, enquanto a execução das atividades, o aspecto operacional, fica a cargo das entidades cooperantes (GONÇALVES, 2011, p. 65).

O padrão estabelece, portanto, a participação desses grupos em determinada etapa do processo. Retomando informações expostas anteriormente, o processo decisório da cooperação brasileira apresenta como base normativa o conceito *demand driven*. No entanto, é possível identificar, inclusive, projetos aos quais as etapas de elaboração e implementação são bastante diferenciadas. O caso do Hospital Albert Einstein pode ser citado como exemplo. A instituição procurou a ABC e propôs um projeto sobre capacitação de profissionais de saúde do Haiti, logo após o terremoto em 2010:

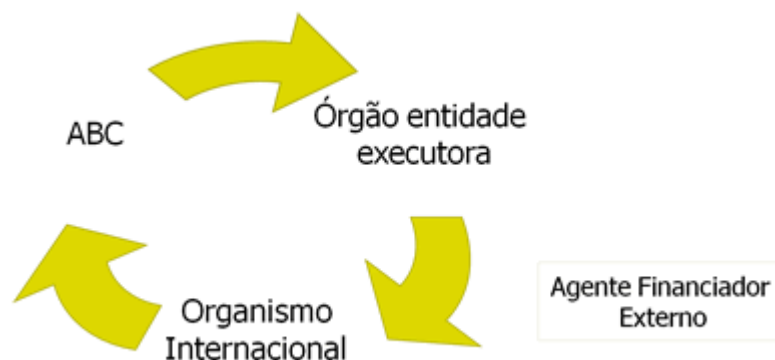
Embora o governo brasileiro não disponha de canais formais de acesso para canalizar as demandas provenientes de atores privados, mostrou-se permeável à proposta. O hospital foi incorporado ao quadro de instituições parceiras executoras (VIANA, 2015, p. 75).

Neste caso, a autora afirma que o Brasil atendeu a demanda da instituição porque convergia com os interesses do governo. Porém, esse episódio torna questionável o argumento de que a cooperação brasileira, sobretudo a CT, ocorre

segundo a lógica *demand driven*, como exposto no capítulo anterior. Da mesma forma, Chichava e Durán (2016) recordam que o ProSavana, projeto agrícola controverso realizado ao norte de Moçambique, igualmente não ocorreu conforme a lógica *demand driven* pois Brasil e Japão teriam decidido previamente os termos do projeto e, somente depois disso, convidaram Moçambique a participar.

De acordo com *website* do Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP), órgão da ABC responsável pela supervisão de projetos de cooperação técnica internacional, a execução de um projeto de cooperação técnica ocorre segundo as seguintes etapas:

Figura 5: Etapas de Cooperação Técnica



Fonte: SIGAP, *website*.

A Figura acima mostra um simples fluxo contínuo de contato entre a ABC, o órgão executor (de caráter estatal ou privado), e o organismo internacional, via de regra, financiador do projeto. Dessa forma, após receber as demandas, a ABC define a instituição brasileira que será executora do projeto, planeja a missão de prospecção; elabora o projeto em conjunto com as instituições envolvidas. Em seguida, o acordo, ajuste complementar ou outra modalidade de ato internacional que dará suporte legal ao projeto é assinado. Assim, se iniciam as atividades, seguidas de monitoramento da execução do projeto, caso seja necessário. Ao final do projeto ocorre uma avaliação conjunta (BPC, 2012).

No caso dos biocombustíveis, o processo decisório apresenta características próprias tanto no que concerne às etapas do processo, quanto ao papel dos atores. Retomando as informações contidas no capítulo dois, diferentes atores auxiliam o governo brasileiro na cooperação em biocombustíveis. Destes, merecem destaques nesta

seção a Unica e as empresas¹³³ da cadeia produtiva dos biocombustíveis. Estes atores representam os interesses do agronegócio nessas dinâmicas. A Unica, entidade com maior envolvimento no processo decisório da cooperação em biocombustíveis, defende “*a expansão dos mercados de álcool e açúcar em diversas frentes*” e a universalização da produção e uso do álcool combustível. Para tal, apoia “*as iniciativas governamentais pela derrubada das barreiras protecionistas no campo externo*” (Unica, Website, 2018).

O empresariado do setor encontra-se envolvido desde a fase de negociação. Usualmente, “*A intermediação do empresariado brasileiro nas negociações da CTPD pode ser identificada em diversos projetos*” (VIANA, 2015, p. 75). Em alguns casos, quando um acordo é assinado após uma visita do presidente, após evento ou atividade isolada da ABC, o grupo de empresários já se encontra no país receptor. Obviamente a sua atuação apresenta duas visões possíveis. Uma otimista, que sugere que a presença dessas empresas, sobretudo em países do sul, apresentaria um modelo diferenciado de desenvolvimento “menos predatório” e mais preocupado com sustentabilidade e outros elementos importantes no que concerne à sua atuação. E uma visão pessimista, que apresenta a ideia de que, de fato, a preocupação com o lucro está na natureza constitutiva de sua atuação, sendo impossível dissociar cooperação de investimento. O envolvimento trataria mais de uma oportunidade de “maquiar sua imagem e obter licença social para operar”, para usar as palavras de Ayllón Pino (2014, p. 160).

De maneira geral, é possível observar as principais etapas do processo decisório de cooperação sul-sul em biocombustíveis, as quais encontram-se descritas abaixo (MRE, 2011; SCHLESINGER, 2012; REBUÁ, 2011):

- 1) A demanda do país que deseja receber a cooperação: os equivalentes ao MRE ou MCT ou Mapa do país demandante apresenta demanda à embaixada brasileira, que a repassa para a ABC; ou embaixada do país no Brasil apresenta a demanda diretamente à ABC.
- 2) No nível do Estado: estes dois se articulam com outros atores estatais como ministérios, institutos que apresentem *expertise* no tema proposto. Nesse momento, o BNDES pode ser convidado, caso haja necessidade de algum tipo

¹³³ Historicamente, Ayllón Pino declara que “Os primeiros passos no processo de integração das empresas como protagonistas no âmbito da CID foram dados pela ONU, em particular pelo secretário-geral e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)”. O marco inicial teria sido a Cúpula das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (Rio-92), quando as empresas foram convocadas a participar do evento (Ayllón Pino, 2014, p 162).

- de financiamento ou seleção de empresas a qual ocorre, via de regra, por chamada pública.
- 3) Consolidação das parcerias no plano externo: posteriormente, realizam contato com as instâncias estatais do país receptor e outros Estados, caso a cooperação seja multilateral ou triangular.
 - 4) Um plano de prospecção é elaborado pelos atores chave e enviado ao país receptor que o aceita, caso esteja de acordo.
 - 5) A chegada ao país receptor: a partir desse momento, o governo federal, diplomatas do MRE, técnicos da ABC e da empresa privada envolvida, a FGV Projetos ou as Entidades de classes e Universidades (se for o caso), visitam o país receptor a fim de realizar estudos de viabilidade técnica de uma, duas ou até três semanas de duração. A finalidade é descobrir a cultura que melhor consegue se adaptar àquele tipo de solo.
 - 6) Elaboração dos estudos de viabilidade: estes estudos consistem no levantamento completo das condições de relevo, clima, solo, sociais, ambientais, de mercado, de infraestrutura e de marco legal do país, (sobretudo comandados pela FGV projetos). De acordo com o governo, este momento se divide em etapas. Primeiramente, em parceria com o governo local, escolhem um ou mais projetos identificados a fim de adquirir recursos que podem vir de Instituições multilaterais, fundos de investimento ou qualquer outra fonte de financiamento. Em seguida, esses recursos serão utilizados na fase posterior denominada “Projeto executivo”, nela as especificações técnicas são detalhadas, juntamente com as análises econômicas sobre investimentos necessários para instalação da cadeia produtiva dos biocombustíveis no país. Em seguida, busca-se identificar possíveis investidores para o empreendimento. Esta última etapa igualmente ocorre em parceria com o governo local (MRE, 2015).
 - 7) Apresentação dos resultados: os resultados do estudo são apresentados ao governo do país demandante que decide se aceita ou não a próxima etapa que consiste em iniciar a produção (MRE, 2015).
 - 8) Iniciar a produção a partir cultura escolhida: a instalação de empresas estrangeiras do setor dos biocombustíveis pode ocorrer em terras que, a partir de agora, são cedidas a essas empresas por 50 anos ou vendidas por valor simbólico. Uma vez instaladas, as empresas se comprometem a utilizar mão de obra local.

- 9) Envio da infraestrutura necessária: começa o processo de envio da estrutura necessária para a produção dos biocombustíveis (os tratores e outras máquinas, agrotóxicos, insumos, etc., a sua grande maioria de empresas transnacionais) (APEX, 2011).
- 10) Uma vez instaladas as empresas, inicia-se o processo de produção (todo esse processo pode demorar anos - registram-se aqui as dificuldades burocráticas que podem ocorrer no trajeto).
- 11) Finalmente, o governo do país recebedor inicia, na maioria dos casos, um processo legal de elaboração de políticas públicas de incentivo ao uso dos biocombustíveis, visando à constituir um pequeno e incipiente mercado interno. Esta etapa também pode ocorrer antes mesmo da instalação das empresas ou concomitante a este movimento.
- 12) A partir do início da produção ou mesmo da demarcação de terras a serem cedidas, novos atores passam a fazer parte do processo. Os movimentos sociais e as ONGs que apresentam uma postura crítica em relação a projetos de cooperação que tocam na questão agrária.

Este modelo foi identificado como o processo decisório padrão para a produção de biocombustíveis em países que almejam possuir parcerias com o Brasil nessa área. No entanto, outras etapas podem ocorrer durante o processo e muitas delas informalmente, dificultando seu acompanhamento e análise. A sociedade não exige total transparência nas etapas do processo decisório da PEB. Sabe-se que uma área de zona cinzenta é inerente ao Estado, sobretudo se analisarmos o chamado “núcleo duro¹³⁴” da política. No entanto, acredita-se que a política externa deve, como outras esferas da política nacional, ser construída a luz de um processo democrático, que procure dar voz a diferentes demandas dos mais variados atores da sociedade. Este equilíbrio se apresenta como um desafio para as democracias contemporâneas

Neste processo, sobretudo no ponto 3, é essencial a ressalva em relação à necessidade de aprovação do acordo de cooperação pelo Congresso Nacional. Todavia, esta etapa não é respeitada pelo processo da cooperação técnica em biocombustíveis, sendo possível o prosseguimento das demais etapas descritas acima sem que,

¹³⁴ Grosso modo, refere-se à temas de maior relevância no sentido das medidas de poder entre os estados, como segurança e defesa, por exemplo.

necessariamente, o acordo tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional o que, aliás, é mais recorrente nessas dinâmicas.

Como já afirmado, a descrição das etapas corresponde a um modelo, é uma abstração a fim de tornar mais didático a avaliação do processo. Ele não é uma regra, por isso é necessário que a abertura de alternativas seja marcada. Existem muitas possibilidades no processo decisório de cooperação em biocombustíveis. O acordo assinado entre Brasil e Moçambique em 2007 “*previa missões técnico-empresariais, formação de mão-de-obra e parcerias com países terceiros e organismos internacionais interessados em apoiar projetos de implantação dos biocombustíveis*” (MACAHUB, 2009). Este foi aprovado pelo Senado brasileiro somente em 2009 (Macahub, 2009). Porém, “*mesmo antes da aprovação do documento, os empresários brasileiros já estavam no terreno a avaliar as condições de investimento no cultivo e refinação*” (MACAHUB, 2009).

No caso da UEMOA, por exemplo, o governo brasileiro firmou um MoU com a organização em 2007—acordo este que só foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2009.

Em abril de 2010, durante visita ao Brasil de delegação chefiada pelo Presidente da Comissão da UEMOA, Soumaïla Cissé, foi lançado o marco inicial da implementação desse instrumento internacional, com a previsão de realização de estudo de viabilidade para a produção e uso de biocombustíveis na região da UEMOA (MRE, 2015, p. 2).

O BNDES aceitou financiar os estudos, enquanto as empresas brasileiras participaram fornecendo “*tecnologia, serviços na área de bioenergia – fabricantes de máquinas e equipamentos pesados, empresas de engenharia, consultorias, empreiteiras, fornecedores de tecnologia de processos e agrícola*” (MRE, 2015). Em 2011, o próprio banco assinou um Acordo de Cooperação Técnica com a UEMOA e o MRE, que designou a “*elaboração de estudo de viabilidade para produção sustentável de biocombustíveis no espaço da UEMOA*”. Posteriormente, por meio de uma chamada pública, o banco contratou consultores da *Bain & Company*, em conjunto com pesquisadores da Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz (ESALQ-USP) e advogados do Machado Meyer Sendacz e Opice Advogados (MRE, 2015). O relatório final referente ao estudo foi apresentado às autoridades da instituição em outubro de 2015 (MRE, 2015).

Conclui-se que o processo decisório da cooperação em biocombustíveis foi impactada pelo processo de desencapsulamento visto na PEB a partir dos anos 1980. Como consequência disso, atores estatais e não estatais se consolidaram como elementos chave da cooperação brasileira, sobretudo entidades privadas. No que concerne às etapas percebe-se que a cooperação em biocombustíveis apresenta particularidades, sendo fortemente entrelaçada com a cooperação econômica que facilita o acesso de empresas do setor em território africano. No âmbito interno, quais das estratégias, descritas ao longo deste capítulo, o agronegócio utiliza a fim de participar dessa cooperação?

3.3.2 O Agronegócio no Processo Decisório da Política Externa Brasileira para Biocombustíveis

A partir de um ponto de vista realista sobre a participação de empresas na cooperação, para utilizar os argumentos de Ayllón Pino (2014) descritos anteriormente, a atuação do agronegócio na cooperação agrícola brasileira, sobretudo a CSS, apresenta controvérsias. No que concerne ao envolvimento na cooperação internacional, o grupo se faz presente tanto por meio da atuação de empresas privadas, quanto das entidades representativas. A bibliografia que trata do tema apresenta majoritariamente uma visão crítica sobre a presença do setor agropecuário, sobretudo tratando-se das empresas instaladas no solo africano. É válido questionar os interesses por trás do altruísmo de muitas destas entidades, seja nos assuntos agrícolas, seja de negociações comerciais em temas diversos.

Por exemplo, um projeto de capacitação capitaneado pela ABC ocorrido em 2010, teve como articulador, a Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Gemas, Jóias e Similar (ABRAGEM). A entidade, por sua vez, reconheceu a importância da iniciativa como “ trampolim para negócios de seus membros”, conforme demonstra Viana (2015):

“Este mercado foi abordado pelo lado certo. O nosso maior referencial foi que chegamos “amparados” pela imagem do Brasil, desta forma, ganhamos credibilidade e assim atraímos potenciais bons parceiros. Temos, portanto, boas possibilidades sejam no mercado do varejo quanto no mercado de

distribuição. Resta agora, consolidar” (Informação verbal in VIANA, 2015, p. 76).

Esta crítica é válida no caso da cooperação em biocombustíveis, visto que o setor agropecuário se viu fortemente beneficiado pela abertura promovida pela cooperação brasileira no continente africano.

Dentre as estratégias de atuação enquanto GI elaboradas e desenvolvidas na seção 3.1 é possível identificar o uso da estratégia número i) que consiste na elaboração de relatórios ou por meio da produção de conhecimentos sobre o campo. Da mesma forma, a estratégia v) está presente, uma vez que a Associação Brasileira de *Biotecnologia Industrial* (ABBI)¹³⁵ foi criada com o objetivo de construir o diálogo com os órgãos governamentais e influenciar os parlamentares sobre a importância da biotecnologia industrial para produção de etanol de segunda geração¹³⁶. Cabe ainda identificar a estratégia vi). As entidades e empresas privadas fizeram parte de delegações brasileiras e missões diplomáticas na África, sobretudo nos anos do governo Lula.

Ainda como grupo de interesse cabe acrescentar uma estratégia exercida exclusivamente pelo setor sucroenergético: a recepção de agentes estatais e privados advindos de outros países, cujo objetivo é conhecer a produção brasileira de biocombustíveis¹³⁷.

Já no Congresso Nacional esta mobilização em torno da cooperação não se mostra tão evidente, uma vez que os registros tratam apenas de aprovação ou elaboração de decretos lei para aprovação de acordos de cooperação (Câmara, 2018). Houve apenas o envolvimento de alguns membros da FPA ou da Frente Parlamentar Sucroenergética na aprovação desses acordos.

Ainda no congresso, o grupo conta com a Frente Parlamentar pela Valorização do Setor Sucroenergético em 2013¹³⁸. A criação da Frente foi articulada pela Unica e

¹³⁵ A Associação Brasileira de Biotecnologia Industrial (ABBI) é uma organização civil sem fins lucrativos, apartidária, e de abrangência nacional, criada em 2014. A entidade representa as empresas e instituições de diversos setores da economia que que abrangem os temas da biotecnologia (ABBI, *Website*, 2018)

¹³⁶ Entrevista número 4.

¹³⁷ Entrevistas número 3 e 7.

¹³⁸ Além desta, outras frentes em níveis estaduais foram criadas como: Frente Parlamentar em Defesa do Setor Sucroenergético e em Defesa dos Municípios Canavieiros, ambas no Legislativo do Estado de São Paulo, bem como a Frente Intermunicipal em Defesa do Setor Sucroenergético da Câmara Municipal da Região de Ribeirão Preto. O Estado de São Paulo é o maior produtor de cana-de-açúcar do país, sendo

contou com a presença de mais de 300 parlamentares de diferentes partidos. Na época, foi considerada a segunda maior frente do Congresso Nacional (Unica, 2013). A proposta é:

Implementação de regras claras e de longo prazo na diferenciação tributária e na formação de preços entre o etanol e a gasolina; na criação de um ambiente que favoreça e incentive a inovação tecnológica nas áreas de produção agrícola e industrial, bem como no aumento da eficiência do consumo do etanol nos automóveis *flex*; incentivos à bioeletricidade; e, na elaboração de políticas públicas (UNICA, 2015, p. 1).

O agronegócio se articula na Frente de diferentes maneiras, sendo válido destacar duas delas: elaboração de pesquisas e relatórios; e, realização de eventos. Após a realização destas pesquisas, as lideranças empresariais, juntamente com entidades do setor se reúnem com parlamentares e representantes das Frentes parlamentares, para discutir as pautas e ações que devem ser tomadas a fim de incentivar o crescimento do setor¹³⁹ (Brasilagro, 2012). Da mesma forma, atua realizando eventos de diálogo entre o setor e a Casa (Biocana, 2013). Desde 2013, a Frente já garantiu conquistas para o setor:

Como o aumento da mistura do etanol anidro na gasolina, incentivos para o aperfeiçoamento de motores flex no âmbito do Programa Inovar-Auto, a inclusão do etanol e do açúcar no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras – REINTEGRA e a extensão das linhas de financiamentos para construção de armazéns, em condições diferenciadas, à indústria de açúcar (UNICA, 2015, p. 1).

Scheibe (2008) aponta que a capacidade de articulação do setor agropecuário se tornou maior a partir da criação do Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA), em 1997 sob jurisdição dos ministérios da Agricultura, do Abastecimento, da Fazenda, MDIC e Ministério de Minas e Energia (MME). De acordo com o autor, o órgão tem a capacidade de conferir *status* públicos as demandas dos GI do setor agropecuário. Porém, não foi possível mapear atuação do agronegócio dentro do Mapa no que tange ao processo decisório da PEB para biocombustíveis.

No que concerne aos adidos agrícolas, há registro de que foi designado que o setor deveria dar foco à promoção do etanol nos anos do governo Lula da Silva. Dessa forma, tiveram treinamento realizado na Unica e fizeram visita à importante usina de Cerradinho (SP), onde os profissionais receberam “*informações detalhadas a respeito*

responsável por 60% de toda a cana, açúcar e etanol do país (NOVACANA, 2018). Junta-se à essas, a Frente Parlamentar pela Valorização do Setor Sucoenergético criada em Minas Gerais também em 2013.

¹³⁹ Entrevista número 7.

da produção e uso do etanol e ouviu detalhes sobre as oportunidades comerciais abertas ao etanol brasileiro devido a suas vantagens competitivas” (EMBAIXADAS, 2010)

No que diz respeito às estratégias descritas no item 3.4.2 “Outros mecanismos de participação”, o agronegócio se utiliza tanto da proximidade do Estado, a fim de garantir acesso a informações, quanto ao fato de representantes do setor assumirem cargos de significativa relevância no aparelho estatal.

Considerações finais do capítulo

No caso dos Estados Unidos, Thomaz (2012) identifica as estratégias do *lobby* do etanol para pressionar os membros do Congresso dos EUA a aprovar leis em benefício do setor. Essas estratégias contemplam: i) doações; ii) contratação de lobistas; iii) financiamento de atividades; iv) representação no governo; v) apresentação de pauta de reivindicações nos comitês agrícolas da Câmara e do Senado; e, vi) contribuições para a campanha de reeleição dos congressistas às vésperas das votações dos projetos de lei. O modelo brasileiro, no entanto, apresenta diferenças quanto ao modelo estadunidense, com afirmado anteriormente. Porém, a análise qualitativa permitiu observar que as principais estratégias do agronegócio na tentativa de interferir nos rumos da PEB passam por vias institucionais e informais, conforme resume o quadro a seguir:

Quadro 14: Mecanismos de Atuação do Agronegócio na PEB

Tipo	Categoria	Possibilidades
Informal	Grupo de Interesse	Elaboração de relatórios
		Financiamento de ações/campanhas
		Pressão para criação de um canal formal com a finalidade de obter informações chave
		Estabelecimento de canais informais de participação
		Criação de entidades que possam organizar as demandas a fim de pressionar o Estado

		Participação ou acompanhamento em fóruns, delegações, missões diplomáticas
		Reuniões com o MRE e outros ministérios suas respectivas secretarias, que tratam de temas afins
		Participação na CID
Formal	Congresso Nacional	Solicitação de informações ao Itamaraty e outros ministérios sobre determinado assunto
		Pedido de reunião com representante do Itamaraty enviada diretamente ao MRE;
		Pedido de audiências públicas (via Comissões permanentes ou individualmente) à um órgão estatal
		Solicitação de eventos como seminários ou congressos sobre um determinado tema internacional
		Realização de um requerimento formal de criação de grupo de acompanhamento sobre determinado assunto
		Acompanhamento da delegação brasileira a determinado Fórum Internacional ou evento
		Recepção de Ministros ou representantes de outros países
	Mapa	Diálogo com as instituições criadas para o setor
		Câmaras setoriais
	Adidos Agrícolas	Reuniões, visitas e encontros com possíveis parceiros comerciais
Outros Mecanismos	Acesso à burocracias estatais	
	Ocupação de postos-chave na estrutura estatal (ministérios e agências) e realização de eventos.	

Fonte: elaboração própria.

Majoritariamente, há destaque para sua atuação como grupo de interesse. Da mesma forma, o grupo se utiliza de mecanismos legais de participação, mobilizando o arcabouço formal disponível seja no nível dos ministérios, da adidância agrícola ou do próprio Congresso Nacional. Em muitos casos, o grupo se utiliza de vários desses mecanismos concomitantemente. Tomando o caso do algodão como exemplo, a articulação do agronegócio como GI e por meio do Congresso Nacional é perceptível. A bibliografia aponta que a entidade responsável pelo setor, não só financiou o contencioso mas atuou como grupo de pressão junto à coalizão da Frente Parlamentar da Agropecuária do Congresso brasileiro, juntando vários governadores e prefeitos de regiões produtivas de algodão, a fim de que o Ministério de Relações Exteriores (MRE) solicitasse a abertura do painel (Habka, 2010; Oliveira, 2007). Nesse sentido, a própria instituição, ao falar sobre as bases de sua atuação internacional, reconhece a importância de sua presença e peso, na formação da posição brasileira no episódio da OMC (Costa e Bueno, 2004).

Assim, o MRE contou com a participação dos produtores de algodão, dos ruralistas no Congresso, e outros órgãos como o Ministério da Agricultura. É possível analisar esta convergência a partir da lógica da agilidade. Para o Itamaraty e as instituições do governo brasileiro em geral, é interessante que haja apoio e convergência sobre posições em negociações internacionais pois isto demonstra que o governo defende, de certa forma, argumentos que refletem vontades de grupos presentes na sociedade, apresentando a ideia de política externa afinada com valores democráticos. Retomando Putnam (1988), em uma mesa de negociação internacional, o negociador pode utilizar o apoio de um GI e de uma fatia do Congresso a fim de ganhar mais poder de barganha no plano externo.

No caso dos biocombustíveis, a atuação como GI apresenta-se como aquela com maior eficácia. Cabe destacar, ainda, o envolvimento das entidades do setor com os adidos agrícolas do exterior. Isto se deve ao fato de que, mesmo que o Congresso seja formalmente compelido a participar do processo de aceitação de acordos de cooperação, efetivamente, isto não é respeitado como uma etapa de formulação e implementação de projetos de cooperação técnica de biocombustíveis.

Por hora, pode-se afirmar que o setor do agronegócio exerce *lobby* enquanto grupo de interesse e, ao mesmo tempo, enquanto bancada organizada no âmbito do Legislativo, com base institucional para tal envolvimento. De maneira geral, pode se afirmar que:

Como uma bancada suprapartidária, os ruralistas formam um grupo de interesse atípico, que atua dentro do Estado, sendo parte do aparelho de Estado, mas com objetivos idênticos aos de qualquer outro grupo social: atuar em favor de interesses setoriais. Todavia, como essa Bancada participa diretamente do processo decisório, torna-se, assim, um grupo de pressão. E, como esse grupo de interesse e de pressão é agressivo nas suas reivindicações, manifesta se, também, como uma bancada de *lobby* (VIGNA, 2001, p.14).

O setor afirma que no geral, há um bom diálogo com o MRE, convites participação de parcerias e eventos do ramo da energia¹⁴⁰. Vale concluir, ainda, que embora o grupo tenha acesso facilitado ao aparelho estatal e reconheça que o sistema da sala ao lado é necessário¹⁴¹, o setor ainda considera que a participação no processo decisório da PEB tanto no que concerne a negociações comerciais quanto a projetos de

¹⁴⁰ Entrevista número 7.

¹⁴¹ Entrevista número 7.

cooperação técnica deveria ser mais formal¹⁴². Elizabeth Farina, então presidente da Unica afirmava que *“o governo como um todo tem interlocução com o setor, toda semana eu vou para Brasília. Mas entre ter interlocução e ter a concretização de ações é uma distância grande”* (MELLO, 2014, p.1). Apesar de possuir uma boa relação com o governo, um pedido comum do setor dos biocombustíveis é por maior previsibilidade e transparência nas medidas adotadas, seja no âmbito internacional, seja no doméstico¹⁴³, sobretudo nos anos do governo Dilma Rousseff¹⁴⁴.

Retomando Hill (2003), a política externa deve ser compreendida como um espaço político. A “política” da política externa envolve o entendimento sobre um mundo ao mesmo tempo internacional e doméstico. Sendo assim, a política externa de um Estado é um lugar de ação e escolhas, e deve ser criada a partir do contato com seus cidadãos. Verifica-se forte laço e possibilidade de diálogo, sobretudo, com uma fatia específica do setor rural que inclui grandes latifundiários e proprietários das maiores empresas.

Em síntese, o agronegócio participa ativamente dos debates sobre a PEB, se apresentando não só como um Grupo de Interesse mas também como um ator de veto, capaz de inserir ou retirar temas no debate público. A pesquisa permitiu observar que a principal possibilidade de atuação ocorre como grupo de interesse, mas o setor ainda apresenta uma série de outras possibilidades de tentativa de interferência. O grupo ainda conta com mecanismo legais que possibilitam as entidades pressionar o MRE a atender as suas demandas. No caso da cooperação em biocombustíveis, o setor participa de todas as etapas do processo decisório desde a negociação até a implementação das usinas produtoras de etanol e biodiesel. Cabe, a partir deste ponto, questionar os resultados dessas dinâmicas nos países recebedores.

¹⁴² Entrevista número 4.

¹⁴³ Entrevista número 7.

¹⁴⁴ Entrevista número 4.

4 DESDOBRAMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA BIOCOMBUSTÍVEIS EM MOÇAMBIQUE

Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados da pesquisa de campo realizada em Moçambique entre setembro e outubro de 2017¹⁴⁵. Esta seção traz, portanto, os desdobramentos da cooperação brasileira em biocombustíveis no país, nos mais diferentes níveis. Utiliza-se como metodologia: revisão bibliográfica, análise de fontes primárias como documentos oficiais do governo moçambicano e brasileiro, matérias de jornais moçambicanos e informações retiradas das entrevistas semi estruturadas realizadas no período de trabalho de campo. O capítulo é dividido em 4 seções. Primeiramente, é realizado um breve histórico das relações entre os dois países. Em seguida, apresentam-se apontamentos sobre o envolvimento de Moçambique nos projetos de cooperação técnica em biocombustíveis liderados pelo Brasil. A seção 4.3 descreve os principais atores envolvidos nos projetos do lado moçambicano, nos moldes do mapeamento realizado no capítulo 2, que tratou do lado brasileiro. Por fim, inicia-se a análise dos desdobramentos: no nível de capital científico e intelectual; econômico; socioambiental; institucional e energético. Por fim, apresenta-se as considerações finais do capítulo. O caso do Procana¹⁴⁶ é utilizado a fim de exemplificar o *modus operandi* da consolidação dos investimentos estrangeiros no país para produção de biocombustíveis. O Procana surge como um caso completo porque envolve tanto aspectos políticos quanto desdobramentos sociais, econômicos e ambientais.

O objetivo desta seção é, também, fugir da “armadilha” presente no senso comum, segundo a qual os países receptores de cooperação internacional não possuem agência. No decorrer do capítulo, há registro da manifestação de atores no que concerne

¹⁴⁵ As observações sobre as limitações da pesquisa encontram-se na nota metodológica Apêndice C, ao final da tese.

¹⁴⁶ Com investimento inicial de 500 milhões de dólares, previa plantação de cana-de-açúcar para produção de etanol numa área de 30 mil hectares em Massingir (as fontes divergem entre 30 mil e 75 mil hectares). A projeção era produzir 9,5 milhões de litros de etanol e exportar, principalmente, para a África do Sul e mercados europeus (MOÇAMBIQUE, 2009a).

não só ao processo decisório, mas à implementação de projetos de biocombustíveis e efetivação (ou não) da cadeia produtiva do setor. Dessa forma, cabem os seguintes questionamentos: qual era o plano de desenvolvimento do país no momento que aceitou a cooperação brasileira? Como ocorreu o processo de aquisição de terras para produção de biocombustíveis em Moçambique? Qual a composição da arena decisória sobre a implementação desses projetos? Qual a posição desses atores em relação a esses projetos? De que forma o governo brasileiro esteve envolvido? Que tipos de problemas e contradições emergem? De que forma discursos políticos são mobilizados na tentativa de justificar essas iniciativas? Quais os desdobramentos visíveis a partir das categorias criadas?

4.1 Breve panorama das relações Brasil-Moçambique

As relações diplomáticas entre Brasil e Moçambique datam de 1975 (Alden et al., 2017). Segundo Campos (2015), anterior a este marco, a relação entre os dois países era fortemente marcada por um ressentimento da parte Moçambicana devido ao fato do Brasil ter assumido uma posição de neutralidade diante das lutas por libertação que ocorriam no continente nos anos 1970. A partir de 1974, o Brasil mudou a sua postura em relação ao país, com o objetivo estreitar laços. Este empenho baseou-se em três elementos: 1) a construção de uma imagem brasileira vinculada à história africana; 2) a constituição de um argumento, originário da Sociologia e da Antropologia, que defendia uma democracia racial no Brasil; 3) interesses econômicos. Cabe dizer, ainda, que a aproximação se deu em um movimento de expansão das relações que o Brasil possuía com o continente africano como um todo. A crise dos choques do petróleo e a busca por energia se configuravam como elementos sistêmicos que ajudavam a explicar este movimento. Dessa forma, o Brasil inaugurou sua embaixada em Maputo em 1976 (Lundin, 2014). Do lado moçambicano, a mudança de postura ocorreu a partir do fim dos anos 1970, não só devido as investidas brasileiras, mas também por necessidade de busca de apoio externo e estratégicos interesses econômicos. O país buscava parcerias

na área de infraestrutura ferro-portuária, agroindústria e desenvolvimento do álcool combustível, a partir do então Pró Álcool¹⁴⁷ (Campos, 2015).

Apesar de algumas iniciativas no ramo da cooperação nos anos 1980¹⁴⁸ à 1985, a ausência de um modelo de desenvolvimento e a guerra civil que assolavam o país dificultaram uma aproximação no nível de cooperação econômica (Pereira e Tatim, 2017). Nos anos 1990, o Brasil havia se voltado ao principal eixo de poder do mundo, alinhando-se novamente aos Estados Unidos e Europa (Alden et al., 2017). Nos anos 2000, a partir do governo Lula da Silva, as relações foram consolidadas, tanto em nível de cooperação internacional quanto no plano dos investimentos e visitas presidenciais (Hatmann, 2013; Clements e Fernandes, 2013; Pereira e Tatim, 2017). Do lado moçambicano, houve crescimento das expectativas em relação à parceria com o Brasil, na época, em plena ascensão como ator relevante nas relações sul-sul (Pereira e Tatim, 2017). Dessa forma, em 2011, a cooperação entre os dois países estava na casa dos 80 milhões de dólares. No ano seguinte, este número saltou para 146 milhões (Lundin, 2014, p. 114). Milhorange (2015) ressalta que houve uma reorientação nas políticas que deixaram de ser pontuais. Assim, o governo brasileiro passou a priorizar projetos de cunho mais estruturante.

A cooperação Brasil-Moçambique era prioridade da estratégia de CSS da política externa brasileira. Até o final de 2011, a cooperação técnica entre os dois países apresentava 21 projetos em execução e nove em processo de negociação, com destaque para cinco na área agrícola (ABC, 2014 APUD Brandão, 2014). No ano de 2014, Moçambique foi o país que mais recebeu cooperação ofertada pelo Brasil (Milani et al., 2014). A cooperação brasileira era bastante diversificada, tendo destaque as áreas de agricultura (mais significativo), educação (projetos PEC-G e PEC-PG¹⁴⁹) e saúde (Milani et al., 2014). Nesta última, merece menção a fábrica de antirretrovirais, projeto que envolveu a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM) (Almeida, 2016). O objetivo era ampliar o acesso da população moçambicana a estes medicamentos. O investimento total na fábrica estava estimado em 200 milhões de reais, divididos entre o governo brasileiro e empresas privadas, como a

¹⁴⁷ Curioso observar que em nenhum momento este fato foi mobilizado pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff na promoção de biocombustíveis no país, ocorrida nos anos 2000.

¹⁴⁸ Afirma Pereira e Tatim (2017) que o primeiro Acordo Geral de Cooperação entre os dois países data de 1981.

¹⁴⁹ Programas de intercâmbio de alunos moçambicanos tanto de graduação quanto de pós graduação (mestrado e doutorado) (Garcia e Kato, 2012).

Vale que financiou 80% dos custos (Macahub, 2012). Ao cabo, a fábrica trouxe frustração para a opinião pública¹⁵⁰, uma vez que problemas financeiros brasileiros impuseram limitações no desenvolvimento do projeto¹⁵¹ (Rossi, 2017). Dentre os atores estatais envolvidos na cooperação brasileira em Moçambique destaca-se o Itamaraty e outros Ministérios, e Instituições de Ensino e centros de Pesquisa. As empresas, instituições internacionais e de pesquisa igualmente desempenham papel relevante (Garcia, Kato e Fontes, 2013). Ademais, essas atividades estavam inseridas no campo mais amplo de estabelecimento de variadas modalidades de cooperação a ser estabelecida com países africanos na época.

A bibliografia que analisa a relação entre os dois países destaca o foco conferido à área da agricultura (Chichava e Duran, 2013; Chichava, 2011; Chichava e tal, 2013; Milhorange, 2015; BPC, 2014, Santarelli, 2016). Esses projetos apresentam desde um modelo de desenvolvimento agrário calcado na monocultura para exportação, até projetos de segurança alimentar como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA África)¹⁵², Programa Mais Alimentos¹⁵³. Ainda existem atividades isoladas organizadas pela ABC para tratamento de questões específicas como sementes nativas, por exemplo (ABC, *website*, 2018). Duran e Chichava (2013) identificam três características de cooperação técnica agrícola ofertada: a noção de que o Brasil exportava programas de sucesso; a presença de modelos diferentes de desenvolvimento, os quais podem vir a serem contraditórios; e, uma diversidade de atores envolvidos. Pode-se afirmar que estes projetos tinham como base a intenção do Brasil assumir um papel de parceiro de desenvolvimento, compartilhando com o país, experiências agrícolas que são exemplos de sucesso em território nacional.

Certamente, o ProSavana apresenta-se como projeto de maior relevância devido sua proporção e mobilização social gerada ao seu redor. O Projeto de cooperação agrícola entre Brasil, Moçambique e Japão, segue os moldes PRODECER¹⁵⁴,

¹⁵⁰ Houve o registro de críticas quanto à “lentidão brasileira”, bem assinalada por Garcia, Kato e Fontes (2012).

¹⁵¹ O mesmo para o centro de capacitação de mão de obra do Senai em Maputo. Segundo reportagem da Folha de São Paulo 2015, “os equipamentos foram comprados, mas faltam os US\$ 3,5 milhões necessários à reforma da área designada para o centro” (Mello, 2015, p. 3).

¹⁵² Criado em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero, estabelece compra de alimentos advindos de agricultura familiar para merenda escolar (Verdêlio, 2014).

¹⁵³ Programa de incentivo à agricultura familiar por meio de incentivos para compra de equipamentos e tratores (Garcia, Kato e Fontes, 2013).

¹⁵⁴ “Financiado pelos governos japonês e brasileiro e pelos bancos privados dos respectivos países, o Prodecercer foi implementado em 1980 e deu origem a produção intensiva e extensiva de soja na região de

implementado no cerrado brasileiro nos anos 1970. O ProSavana foi questionado por camponeses e comunidades locais e gerou forte mobilização da sociedade civil moçambicana e global, contrários à sua implementação (ADECRU, 2013). Consta que em nenhum momento os problemas como impactos socioterritoriais foram expostos pelos apologistas ao projeto, já conhecidos pelas comunidades locais afetadas pelo programa brasileiro da década de 1970 (Clements e Fernandes, 2013). Registra-se que o ProSavana teria sido abandonado¹⁵⁵. Foi verificado que em maio de 2017, já não havia mais técnicos brasileiros a trabalhar no projeto no norte do país, informação não confirmada pelas fontes oficiais¹⁵⁶.

Em geral, as críticas surgem no momento em que vem à tona o questionamento sobre a diferença entre investimento e cooperação, bem assinalada por Garcia, Kato e Fontes (2013), Kato e Garcia (2014), Kraychete (2012), Schlesinger (2013) e Almeida (2015; 2016). Almeida (2016) e Garcia e Kato (2016), por exemplo, afirmam que diferenciar a cooperação e o investimento institucionalmente é tarefa árdua. No entanto, neste quesito é necessário elucidar sobre alguns pontos levantados por Almeida (2016). Ela afirma que a relação entre cooperação e negócios pode acontecer a partir de três possibilidades: vinculação direta, vinculação indireta ou desvinculados. Dessa forma, não é preciso dizer que cooperação e investimentos dependam um do outro. Porém, a relação intrincada entre ambos elementos se torna evidente a partir do caso do ProSavana. Em resumo, “*a cooperação propicia a criação de um ambiente favorável para a realização de acordos comerciais e investimentos*” (ALMEIDA, 2016, p. 65).

A atuação de empresas brasileiras no continente traz a críticas relacionadas à corrupção¹⁵⁷, falta de transparência em processos de licitação, dificuldades de envolvimento das empresas com as comunidades locais, violação de direitos humanos, encarecimento do custo de vida, diferente tratamento para funcionários brasileiros e locais, dificuldade de absorção de mão de obra local, problemas nos casos de

cerrado brasileiro, hoje considerada uma das áreas agrícolas mais produtivas no Brasil” (Clements e Fernandes, 2013, p. 3).

¹⁵⁵ Entrevista número 14.

¹⁵⁶ Entrevista número 18.

¹⁵⁷ A partir de 2014, a Operação Lava Jato organizada pela Polícia Federal do Brasil, tornou públicas denúncias de corrupção envolvendo a Odebrecht, o que resultou na prisão de seu então presidente. Ademais, foram denunciados esquemas de corrupção envolvendo outras empresas brasileiras atuantes em Moçambique e Angola. No primeiro caso, consta que a Barragem de Moamba Major pela Andrade Gutierrez, bem como do Aeroporto Internacional de Nacala, pela Odebrecht, ocorrera a partir de suborno de quadros do governo moçambicano (Chichava, 2017).

reassentamento e com as casas oferecidas aos locais e problemas quanto a direitos trabalhistas (Garcia, Kato e Fontes, 2012). As autoras ainda afirmam que essas empresas, após os abundantes incentivos do BNDES acumularam poder político e econômico a ser empenhado nos países africanos, sobretudo no caso de Moçambique e Angola, ao passo que o acesso a recursos do banco não eram mais condição necessária para sua atuação no continente.

No campo agrícola, as políticas de cooperação se confundem, em muitos casos, com os fluxos de investimentos e os financiamentos públicos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras. O aumento da produção de etanol, além de conformar um mercado mundial para o combustível, abre uma grande oportunidade para o Brasil de transferência tecnologia (por meio de seus órgãos governamentais e empresas) com o fortalecimento da demanda por máquinas e equipamentos para a sua produção. Ademais, apresenta um discurso que localiza a produção de biocombustíveis como uma política de cooperação que permite o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e o desenvolvimento rural (GARCIA, KATO E FONTES, 2013, p. 15).

Essas críticas e o envolvimento de atores privados no país colocam em xeque a percepção de “parceiro de desenvolvimento”, difundida pelos governos. Quanto ao papel do BNDES, Góes (2017) chega a afirmar que houve, neste período, uma geopolítica do financiamento, com especial atenção ao continente africano e, sobretudo, ao papel que a Odebrecht desempenharia em Angola, o qual correspondeu a 64% dos incentivos oferecidos pelo banco entre 2002 e 2016. Embora o Banco não atuasse diretamente na execução dos projetos criticados, surgia o questionamento a respeito das suas responsabilidades em casos de denúncias de violações de direitos humanos pelas empresas que receberam financiamento do banco para atuar no exterior. Ademais, Góes (2017) lembra que é preocupante que não haja nenhuma ingerência da população quanto ao dinheiro que é emprestado a essas empresas pelo banco. De acordo Borges (2014) as críticas quanto ao posicionamento da agência apontavam para: o Banco não fornecia informações suficientes sobre as transações no exterior; não consultava todas as partes interessadas sobre a definição de políticas, alocação de recursos e preparação e acompanhamento dos projetos; mantinha financiamento a projetos e empresas questionados na justiça por danos ambientais e violações de direitos humanos; e, financiava empreendimentos com licença ambiental formal, porém com evidências concretas de danos ambientais e violações de direitos humanos.

No caso do setor agrícola, as críticas surgem ao analisarmos que os incentivos estiveram direcionados a promover um modelo de desenvolvimento cujos problemas já

estavam apresentados em território brasileiro. Ao que parece, problemas trabalhistas, conflitos agrários, violação de direitos humanos são intrínsecos a este modelo, e se concretizam como características de megaprojetos agrícolas. O banco apresenta uma Política de Responsabilidade Socioambiental criada em 2010¹⁵⁸, e posteriormente, publicou uma regulação específica para projetos de etanol (Borges, 2014). Ainda segundo Borges (2014), esta última designava que a empresa devia garantir que a produção de cana deveria ocorrer em uma área permitida. Entretanto, as pesquisas demonstram que essas medidas não foram suficientes para evitar conflitos. Em suma, exportar modelos como o PRODECER é exportar as piores contradições do sistema capitalista no que concerne ao uso da terra.

Por outro lado, faz-se necessário contextualizar a chegada brasileira em Moçambique. Historicamente, essa aproximação foi fundamentada em uma postura de abertura econômica para investimentos externos que já vinha ocorrendo desde os anos 1980¹⁵⁹ (Aragão, 2016). A partir do Congresso da Frelimo de 1983, o país decidiu abrir o mercado para a iniciativa privada. Assim, devido pressões externas, aderiu ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ao Banco Mundial, e passou a receber ajuda ao desenvolvimento dos países do norte ocidental, os quais buscavam tentar reduzir a influência socialista no país (Almeida, 2015, Chichava et al., 2013). Os anos 1990 foram marcados por privatizações¹⁶⁰ (Castel-Branco, 2011) e incentivos aos investimentos estrangeiros, em detrimento aos incentivos ao empresariado local (Aragão, 2016).

O auge da presença estrangeira em termos de investimentos ocorreu nos anos 2000. Como consolidação deste movimento, houve a criação do Gabinete de Zonas Económicas de Desenvolvimento acelerado (GAZEDA), em 2007, que tinha por objetivo organizar as atividades relacionadas aos investimentos estrangeiros (Aragão, 2016). No entanto, essa relação nem sempre é equilibrada, sendo visível o *superávit* brasileiro nas trocas comerciais e o aumento do investimento do setor privado brasileiro no país nos anos Lula (Hartmann, 2013). Milhorange (2015, p. 447) afirma que “*entre 2008 e 2012, o intercâmbio comercial entre o Brasil e Moçambique aumentou mais de*

¹⁵⁸ A medida tinha por objetivo “valorizar e garantir a integração das dimensões social e ambiental em sua estratégia, políticas, práticas e procedimentos, em todas as suas atividades e no relacionamento com seus diversos públicos” (Borges, 2014, p.71).

¹⁵⁹ Entrevista número 24.

¹⁶⁰ Legalmente, o primeiro marco para tratamento do investimento direto estrangeiro no país foi ocorreu em decorrência da Lei nº 4/84 (Aragão, 2016). Posteriormente, a lei de investimentos de 1993 passou a reger essas negociações (MOÇAMBIQUE, 1993).

300%, impulsionado pelo aumento de mais de 1000% das importações brasileiras.” Conforme lembram Garcia e Kato (2016), diante da enxurrada de investimentos, chegada de empresas estrangeiras no país e conseqüente aumento nos conflitos sociais, o estado moçambicano apresentou uma mudança de postura e criou marcos regulatórios e códigos para monitorar a atuação dessas empresas. Conforme será demonstrado no capítulo 4, a mobilização dos movimentos sociais foi de fundamental importância para a efetivação dessas medidas.

Dentre as empresas brasileiras em Moçambique, destaca-se: a Camargo Correa na construção de uma hidrelétrica em Tete; Vale para exploração do carvão de Moatize; da Odebrecht, na construção do aeroporto de Nacala e obras para a Vale em Moatize; e da Andrade Gutierrez, por meio da Zagope, para construção de um terminal de carvão a ser utilizado pela Vale¹⁶¹ em Nampula (Hartmann, 2013; Chichava e Durán, 2016; Brandão, 2014). No campo dos biocombustíveis, cabe destacar a Petrobras, que pretendia produzir em Marrromeu em conjunto com a Tereos (França) e a Petromoc (Moçambique), a Dedini e a SLC Agrícola (Brandão, 2014).

Observou-se uma queda na presença de empresas brasileiras a partir do governo Dilma Rousseff, não só devido problemas da ordem de instabilidades políticas, mas também econômica. Considerando que a atuação dessas empresas ocorria, em sua maior parte, a partir de financiamento do BNDES, com consolidação da crise econômica no Brasil, houve um recuo considerável nos empréstimos e nos investimentos (Chichava e Duran, 2016). Da mesma forma, a cooperação brasileira assumiu um caráter mais pragmático nos anos Dilma, assumindo maior foco nas relações comerciais e investimentos (Leite et al., 2014). Porém, de acordo com os representantes das organizações da sociedade civil, este volume de investimento trouxe questionamentos quanto ao real benefício dos projetos, principalmente aqueles envolvidos com a exploração de recursos minerais. Uma das críticas volta-se para o fato de que, embora, esta exploração gere benefícios para o país, como expansão da economia e crescimento da receita dos estados em muitos casos, estes benefícios não se traduzem em melhorias de vida da população, sendo pouco eficaz na melhora nos elevados índices de pobreza. Na realidade, a exploração de recursos naturais tem um nível de empregabilidade considerado baixo. Por mais que se tenha um impacto favorável sobre o balanço de pagamentos, ainda *“é menor do que se imagina, porque os projetos demandam grandes*

¹⁶¹ O governo do país ofereceu à empresa isenção fiscal por 50 anos (Garcia e Kato, 2012).

quantidades de importações” (Lamucci, 2014). Há ainda muitos problemas relacionados à atuação dessas empresas internacionais em solo moçambicano: violação de direitos humanos, problemas sociais e ambientais, e até mesmo no nível de corrupção. Em resumo, argumenta-se que o problema estava na falta de transparência, participação e diálogo com a sociedade civil (Chichava e Durán, 2016).

Como consequência dessa difícil diferenciação entre cooperação e atuação de empresas privadas, ocorre uma responsabilização do Estado brasileiro. Houve uma mudança considerável na imagem do Brasil¹⁶² pois, no início da política externa de Lula, os moçambicanos viam o Brasil de maneira amigável. Passados 14 anos do início deste movimento, vê-se que o país possui uma imagem negativa, sobretudo devido à atuação da empresa Vale (Couto, 2013). A empresa entrou como concessionária com licença para explorar a mina de carvão Moatize, numa área de 23.780 hectares por um período inicial de 25 anos a partir da data do contrato (1º de março de 2005) (Aragão, 2016). Afirmam Clements e Fernandes (2013) que:

O negócio da terra pela Vale e o governo de Moçambique envolveu a transferência de 23.780 hectares para a empresa brasileira de mineração e resultou no reassentamento de 1.313 famílias - cerca de 5.000 pessoas - entre novembro de 2009 e abril de 2010, cujas terras tradicionais no Vale Moatize foram expropriadas como parte do negócio (CLEMETS E FERNANDES, 2013, p. 13).

Ademais, a empresa atuava em parceria com o governo moçambicano no controverso projeto intitulado “Corredor de Logístico de Nacala”, para construção de ferrovia com o objetivo de levar carvão da mina de Moatize ao porto de *Nacala* (Garcia, Kato e Fontes, 2012). Consta que a empresa encerrou atividades de exploração mineral em três países africanos e vendeu parte das operações em Moçambique à japonesa Mitsui num acordo assinado no fim de 2014 (Mello, 2015). No entanto, as consequências negativas referentes à sua atuação permaneceram no país.

Um segundo elemento a ser destacado na relação entre os dois países é a proximidade cultural. “*Nas televisões moçambicanas predominam novelas brasileiras e seriados brasileiros exibidos diariamente desde a década de 1980*” (LUNDIN, 2014, p 115). Ademais, o canal Miramar TV é subsidiário da TV Record Internacional e vincula parte da sua programação tradicional no país. Entretanto, essa proximidade cultural não se apresenta como uma via de mão dupla, sendo predominantemente o Brasil a exportar

¹⁶² Entrevistas número 18, 23 e 24.

sua cultura para Moçambique (Lundin, 2014). Além disso, os programas de origem brasileira exibidos girarem em torno de dois focos: programas televisivos de exploração da violência cotidiana e novelas. O primeiro transmite uma imagem do Brasil como país extremamente perigoso. Já as novelas, representam um problema do ponto de vista moçambicano porque perpetuam a imagem do negro numa posição subordinada, sobretudo as novelas mais antigas. Por outro lado, a troca cultural também apresenta exemplos positivos como a atuação do “Teatro do Oprimido de Maputo”, iniciativa de compartilhamento sobre as técnicas do teatro presente no país há 17 anos (Rocha, 2017). Ainda no que se trata ao aspecto cultural, o crescimento das igrejas evangélicas, em especial, a Igreja Universal do Reino de Deus, também merece destaque (Garcia, Kato e Fontes, 2013).

No que concerne à energia, Moçambique se configura como um país com alto potencial do ponto de vista energético¹⁶³, com destaque para o gás natural, carvão e minerais (Mamboza, 2016). Entretanto, mesmo diante deste grande potencial, o país apresenta alta dependência energética. Mucanheia (2016) lembra que o fato do país ter presenciado uma guerra impactou fortemente a sua infraestrutura energética. Dessa forma, *“a alta dependência de importação de combustíveis e energia elétrica revela uma vulnerabilidade considerável às mudanças do mercado energético externo”* (MUCANHEIA, 2016, p. 154). Somente a partir dos anos 2000, o país reativou sua indústria petrolífera e os investimentos em pesquisa, resultando em descobertas de jazidas em 2003 e de grandes reservas de óleo na década seguinte (Mucanheia, 2016). No entanto, o autor também lembra que as projeções de “sucesso” no futuro próximo esbarravam em limitações institucionais e logísticas apresentadas pelo país, como capacidade técnica especializada, por exemplo. O foco da exploração do gás era exportação para a África do Sul (Mucanheia, 2016; Macanhengane, 2016). Nesse sentido, era interessante para o país estabelecer cooperação com o Brasil na área das energias alternativas, a fim de diversificar sua matriz e adquirir mais relevância energética no cenário internacional.

¹⁶³ Historicamente, de acordo com Mucanheia (2016), a primeira descoberta de gás ocorreu na década de 1960. Já na década de 1980, foi elaborada a primeira lei de petróleo. Destaca-se que enormes jazidas de gás foram descobertas em 2013 (Mamboza, 2016), trazendo grandes expectativas no que diz respeito a autossuficiência energética pois o país passou de 61 a 8 lugar no ranking global de reservas de gás natural (Mucanheia, 2016).

Em suma, a presença brasileira em Moçambique aumentou muito desde 2003. Esta presença se dava a partir de três formas: projetos de cooperação, a polêmica atuação das empresas brasileiras, sobretudo a Vale, e controversas conexões culturais. Verifica-se a presença tanto de projetos de incentivo à produção em larga escala, nos moldes do agronegócio brasileiro, quanto programas de apoio à agricultura familiar, demonstrando uma postura ambígua da presença brasileira no país.

4.2 A cooperação brasileira em biocombustíveis: o caso Moçambicano

Em se tratando de Moçambique, a PEB para biocombustíveis contou com duas estratégias: eventos temáticos e assinatura de acordos para estabelecimento de cooperação técnica. Na primeira categoria, merece destaque um seminário ocorrido em novembro de 2009. O evento foi organizado pela APEX e pelo Ministério Brasileiro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), em parceria com o Centro de Promoção de Investimentos (CPI) de Moçambique. Consta que houve a presença de:

Instituições de pesquisa, associações empresariais, entidades governamentais, investidores, empresas fornecedoras de equipamentos e consumos agrícolas, agroindustrial ligada a cana-de-açúcar (GOVERNO, 2009, p.1).

Foram realizadas rodadas de negócios¹⁶⁴ entre investidores e empresas fornecedoras de equipamentos agrícolas, ligadas ao setor da cana-de-açúcar, bem como visitas técnicas às fábricas de açúcar e de etanol (GOVERNO, 2009).

Quanto à segunda estratégia, os acordos firmados estabeleciam troca de conhecimento por meio de seminários temáticos, eventos e workshops, juntamente com estudos de viabilidade. Os atos que envolviam necessariamente Brasil e Moçambique, bem como seus resultados, encontram-se destacados no quadro a seguir.

¹⁶⁴ “(...) entre as empresas brasileiras e africanas, somando mais de 80 reuniões até o final da tarde. Segundo o secretário executivo do APLA, Flávio Castelar, estão presentes no evento os principais grupos do sector de cana-de-açúcar do cone sul africano” (GOVERNO, 2009).

Quadro 15: Atos Internacionais para Promoção de Biocombustíveis Envolvendo Brasil e Moçambique (2003-2015)

<i>NATUREZA</i>	<i>ANO</i>	<i>ATO</i>	<i>ATIVIDADES E RESULTADOS</i>
MULTILATERAL	2007	Acordo entre Brasil, União Africana e Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (<i>UNIDO</i>)	2012: Seminário de alto nível em Addis Ababa (Etiópia) com o objetivo de trocar experiências com os envolvidos no acordo; Intercâmbio da experiência brasileira em biocombustíveis para representantes do Governo de Uganda e de Ruanda.
	2007	Global Bioenergy Partnership	2011: Semana da Bioenergia em Brasília; estabelecimento de um grupo de trabalho que realizou 5 fóruns: Bamako; Roma; Brasília; Berlim e Praia. Esta atividade resultou na criação de uma estratégia regional de bioenergia, adotada pelos Ministros de energia da CEDEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental) no fim de 2012; 2012: Botsuana; Moçambique, República do Congo e Tanzânia participaram da conferência " <i>Establishing a Brazil-Italy-Africa Cooperation for Sustainable Biofuel Production</i> ". 2014: Semana da Bioenergia em Maputo; 2015: Semana da Bioenergia na Indonésia; Além disso, o GBEP trabalha em sinergia com outras iniciativas internacionais relevantes.
	2009	Programa de Cooperação em Energias Renováveis (Prorenova)	Seminários temáticos em 17 países do continente africano; Cursos de treinamento intensivo para técnicos de países em desenvolvimento em instituições brasileiras; Apoio brasileiro à formulação de políticas nacionais sobre bioenergia na Tanzânia e em Moçambique; Assinatura de mais de 60 memorandos de entendimento para Cooperação Técnica Bilateral. 2008: O Mapa realizou a " <i>Ethanol Week</i> " em Araras – SP. O evento tinha representantes de 31 países, dentre eles: Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo.

		<p>2009: II “<i>Ethanol Week</i>” com a presença de 48 delegados de 19 países; Seminários “Zoneamento agroecológico: instrumento para o planejamento de políticas públicas na fase agrícola da produção sustentável de biocombustíveis” em Botsuana, África do Sul, Angola, Zâmbia, Tanzânia, Zimbábue e Moçambique; O Mapa, em parceria com a Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, organizou em Ribeirão Preto – SP a “I Semana do Etanol: compartilhando a experiência brasileira.” Foi composto por gestores e empresários de cerca de 20 países da África, da América Latina, Ásia e da Oceania.</p> <p>2010: Seminário “Políticas Públicas para Biocombustíveis”, realizado no Senegal; Seminário “Políticas Públicas na Área de Biocombustíveis” no Benin; Seminários “Políticas Públicas para Biocombustíveis”, em países da UEMOA; Seminários “Desenvolvimento e Inovação na Indústria de Biocombustíveis” no Quênia, Uganda, Tanzânia, Etiópia, Sudão e Moçambique.</p> <p>Quênia e Moçambique foram os primeiros países convidados a participar da iniciativa;</p> <p>2011: Foi realizado um estudo de viabilidade em Moçambique, conduzido pela FGV e financiado pela Vale.</p> <p>A Inglaterra se comprometeu a financiar a instalação de plantas em Moçambique com a assessoria técnica brasileira. A Itália demonstrou interesse em firmar acordos.</p>
TRILATERAL	2010 Declaração Conjunta da IV Cúpula Brasil União Europeia	
	2007 Memorando de Entendimento Brasil e Estados Unidos sobre a Implementação de Atividades de Cooperação Técnica em Terceiros Países	6 Estudos de Viabilidade da Produção e Uso de Bioenergia (El Salvador, Guatemala, Haiti, República Dominicana, São Cristóvão e Névis e Senegal); Foram recebidos recursos para financiamento de APEX-Brasil, BID, OEA, FINEP e MRE. O estudo de viabilidade de Senegal foi realizado pela FGV; Realizou-se o “Fórum Internacional de Biocombustíveis”.
BILATERAL	2007 Memorando de Entendimento na Área de Biocombustíveis entre Brasil e Moçambique	Missões técnico-empresariais; formação de mão-de-obra e parcerias com países terceiros e organismos internacionais interessados em apoiar projetos de implantação dos biocombustíveis em Moçambique.
	2015 Memorando de Entendimento Brasil e Moçambique sobre a Cooperação na Área de Energias Renováveis	Sem informações.
PRIVADO	2011 Protocolo de Intenções entre a Petrobras, a Petrobras Biocombustível, a Açúcar Guarani e a Petróleos de Moçambique (Petromoc)	O memorando teve como resultado a empresa Companhia <i>Sena Sugar State</i> , com capacidade de moagem anual de 1,2 milhão de toneladas de cana-de-açúcar. Através do acordo, a expectativa era atender o novo mercado que deveria se abrir com a introdução de mistura obrigatória de 10% de etanol na gasolina, o chamado E10.

Elaboração própria a partir de SENADO (2009); EMERGENTES (2010); ACORDO (2011); MRE (2011); Morais e Mattos (2012); Fernandez (2012); Tinga (2014); ABC (2015); GBEP (2015); Irena (2016).

As informações disponíveis no quadro acima indicam que os dois países possuem fortes ligações nessa agenda. É interessante perceber que ambos se encontram, na maioria dos casos, envolvidos por acordos trilaterais e multilaterais (6 acordos de 9). Pode-se afirmar que existe uma maior garantia no acesso a recursos, nos acordos multilaterais. Isso demonstra uma limitação da CSS quando comparada a CNS. De maneira geral, essas iniciativas tiveram consequências que vão desde aumento no fluxo de investimentos em projetos de biocombustíveis até registros de casos de conflitos agrários em decorrências de sua implementação.

Houve um *boom* dos biocombustíveis em Moçambique nos anos 2000, explicado tanto pelo contexto sistêmico descrito no capítulo 1, quanto por anseios do Estado moçambicano. Seguindo essa linha, estudos demonstravam o “grande potencial de produção” do país (Batidzirai et al., 2006; Diaz-Chavez e Jamieson, 2008; Smeets et al, 2007; Bambo, 2014). O governo Moçambicano anunciava vantagens como diversidade de condições agroecológicas, climáticas e ambientais; abundância em recursos energéticos; mão de obra disponível e disponibilidade de terra¹⁶⁵ e água. Da mesma forma, os governos brasileiro e moçambicano prometiam: crescimento econômico e melhorias das condições de vida a nível rural; diversificação da matriz energética do país; segurança energética; redução da dependência de importação de produtos petrolíferos; e acesso aos mecanismos de desenvolvimento limpo (Matavel e Chaves, 2015; Moçambique, 2009; Schut et al., 2010).

Porém, estes estudos não dedicavam atenção suficiente à complexidade da questão agrária. Para Schut (2010), os estudos de viabilidade focavam em aspectos biofísicos e agroecológicos, negligenciando uma série de outros fatores determinantes para o sucesso ou fracasso de iniciativas de produção agrícola em larga escala. De fato, atualmente consta que as condições agrícolas favoráveis não foram suficientes para promover o desenvolvimento da indústria de bioenergia em Moçambique.

Na época, falava-se na criação de mais de 300.000 postos de trabalho diretos e um incremento de mais de US\$ 18 bilhões no PIB agrícola (Campos, 2012). Os

¹⁶⁵ Os promotores dos projetos defendiam, até então, que havia uma grande quantidade de terras aráveis disponíveis no país. Os estudos de viabilidade apontavam que Zambézia, Tete, Nampula e Niassa seriam as áreas com maior capacidade de produção. Maputo, Manica e Sofala apresentariam menor potencial (Schut, 2010). “*A disponibilidade de terra não cultivada no país torna possível compatibilizar a produção de biocombustíveis e a de alimentos*”, afirmava o então presidente Armando Guebuza em 2009 (PRESIDENTE, 2009).

primeiros estudos realizados pela Fundação Getúlio Vargas, indicados no quadro 15, apontavam que o país possuía condições para estabelecimento de mistura de 20% de etanol na gasolina (E20) e de 20% de biodiesel no diesel (B20), considerando utilizar apenas 0,1% de sua área agricultável (Campos, 2012). Projeções ambiciosas para um país que sequer possuía a infraestrutura necessária à cadeia produtiva de biocombustíveis.

Do ponto de vista da economia política internacional, cabe ressaltar os aspectos que inserem Moçambique na geopolítica energética mundial. Primeiramente, o fato de o país possuir boas relações diplomáticas com os potenciais importadores de biocombustíveis: Estados Unidos e Europa (Matavel e Chaves, 2015; Bambo, 2014). Além deste argumento de cunho mais retórico, quatro elementos do campo político-sistêmico eram importantes no sentido de facilidades a esses mercados. Primeiro, a iniciativa “*Tudo Menos Armas*” que conferia condições especiais às exportações moçambicanas direcionadas a Europa¹⁶⁶ (ACÚCAR, 2007; UNCTAD, 2009). Em seguida, o Acordo de Cotonou¹⁶⁷, que firmou parceria comercial entre a União Europeia, países africanos, do caribe e do pacífico (Schut et al., 2010). Para a União Europeia, a produção de biocombustíveis ajudava na consolidação das ambiciosas metas sobre energias renováveis no transporte (10% até 2020), demonstradas no quadro a seguir (Instituto Marquês de Valle Flôr, 2011).

Quadro 16: Iniciativas de Promoção de Biocombustíveis na União Europeia nos anos 2000

Ano	Iniciativa
2003	Substituir 5,75% de gasolina e gasóleo por transporte por biocombustíveis até 2010.
2006	Estratégia da UE para biocombustíveis.
2007	Meta mínima 10% para o combustível para veículos até 2020.

Fonte: Elaboração própria a partir de Schut (2010); Instituto Marquês de Valle Flôr (2011) e Matavel e Chaves (2015).

Em terceiro lugar, o país conta com acesso facilitado ao mercado estadunidense, devido a iniciativas que diminuem impostos para países em desenvolvimento como o *Generalized System of Preferences* (GSP) e a *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) assinada em 2000 (Schut, 2010; Bambo, 2014). Por último e não menos importante, o já assinalado acordo da SADC, que designou estabelecimento de uma

¹⁶⁶ Por isso, as empresas brasileiras teriam vantagens em produzir no país, de maneira mais rentável do que no Brasil (SENADO, 2009; Borrás Jr et. al., 2011; Bambo, 2014).

¹⁶⁷ Assinado 2000 em Cotonou, Benim, para substituir a Convenção de Lomé de 1975 (EUR-LEX, 2018).

Força Tarefa de biocombustíveis dentro da organização, no ano de 2008 (Bambo, 2014; UNCTAD, 2009).

Observa-se que a produção estava conectada com as necessidades dos países industrializados, retomando argumentos de Dauvergne e Neville (2009) e Borrás Jr. et al. (2011). Além de elementos que tratavam de acesso a mercados internacionais, Moçambique contava com infraestrutura relevante para exportação destes produtos com portos capazes de baratear a exportação para a Ásia, sobretudo a China (SENADO, 2009).

A fim de atingir esses mercados, o setor privado de origem estrangeira desempenharia um papel importante, tanto na implementação, quanto no desenvolvimento de toda cadeia produtiva dos biocombustíveis (BRASIL, 2011). O governo moçambicano afirmava que as empresas brasileiras ganhariam facilidades nesse processo (Bambo, 2014). A expectativa, segundo o então Ministro de Energia Salvador Naburette, era importar carros de motor *flex* do Brasil. A pesquisa revelou, inclusive, que empresas participaram da elaboração do primeiro marco regulatório do setor, apresentado pelo governo em 2009¹⁶⁸. Era comum observar o governo brasileiro defendendo fortemente a necessidade de diferenciação entre a presença oficial do Estado e as atividades realizadas pelas empresas privadas¹⁶⁹. Porém, a presença do setor privado brasileiro e, até mesmo internacional, não teria se dado tão fortemente sem o apoio do governo brasileiro com a política de promoção de biocombustíveis no país. Assim sendo, a relação comercial estabelecida pelas empresas brasileiras e estrangeiras em território moçambicano configura um importante elemento deste trabalho que busca, justamente, analisar as consequências desta promoção. No entanto, o complexo político-industrial que se estabeleceu em Moçambique após a promoção brasileira não era composto apenas por empresas. A seção a seguir traz outros desses atores.

4.3 Principais atores e vias de atuação

¹⁶⁸ Como será explorado adiante, a empresa norte-americana Econergy elaborou em 2008 o estudo intitulado “Avaliação dos Biocombustíveis em Moçambique”, que serviu de base à estratégia nacional do país, publicada pelo governo em 2009 (MOÇAMBIQUE, 2008).

¹⁶⁹ Entrevista número 16.

Do lado moçambicano, os atores foram divididos em quatro grupos: nível internacional, estatal, privado e sociedade civil. Dadas as devidas diferenças de magnitude, atuação e origem, é possível mapear as diferentes atividades desempenhadas por eles no que se refere aos biocombustíveis. No grupo internacional apresentam-se: as Organizações Não Governamentais (ONGs) e as Organizações Internacionais. De acordo com Homerim (2005), as ONGs internacionais costumam ter duas possibilidades de ação no país: podem realizar um trabalho autônomo ou financiar outras ONGs moçambicanas¹⁷⁰.

Usualmente, os atores do nível internacional apresentam a importante função de analisar criticamente as atividades e projetos relacionados não só aos biocombustíveis, mas as questões inerentes à sua produção em larga escala como usurpação de terras, riscos à segurança alimentar, abusos de empresas estrangeiras e violação de direitos humanos. Elas atuam não só no setor de pesquisa, elaborando relatórios e estudos para auxiliar o governo na formulação de políticas (Mitchell, 2010), mas também no sentido de alertar a população e contribuir na construção de alianças entre os atores mais afetados, em particular, as populações locais e movimentos sociais. Em se tratando dos biocombustíveis, merecem destaque a *Friends of the Earth International* e agências da ONU como a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), a Organização das Nações Unidas para Agricultura, (FAO) e Programa da ONU para o Meio ambiente (PNUMA) (Instituto Marquês de Valle Flôr, 2011; MOÇAMBIQUE, 2014). Ainda assim, essas organizações possuem um papel controverso no país.

No nível estatal apresentam-se, primeiramente, as instituições públicas de pesquisa. Além de elaborar e compartilhar conhecimentos, estabeleciam diálogos com empresas e/ou instituições de pesquisa de outros países (ESPECIALISTAS, 2009). Cabe destacar: o Instituto Agrário de Chimoio (IAC), Instituto Nacional de Pesquisa Agrária (IIAM) e a Universidade Eduardo Mondlane, focada nos aspectos técnicos da produção e representada pelo Instituto de Engenharia, pela Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal e pelo Departamento de Química (CANADIANOS, 2009;

¹⁷⁰ Homerim (2005) afirma que as ONGs internacionais apareceram em Moçambique a partir dos anos 1980 para ajuda humanitária. Progressivamente, o contexto de emergência foi ultrapassado e ONGs especializadas em situações de risco deixaram o território. As restantes, passaram a focar em atividades de ajuda para desenvolvimento de cunho mais estrutural.

PRODUÇÃO, 2009; Ecomoz, 2008; Schut, 2010; Caldeira, 2015; Matavel e Chaves, 2015). As instituições de pesquisa não possuíam poder formal no processo de tomada de decisão sobre os biocombustíveis no nível interno, cabendo a elas um papel de consultoria em casos de pesquisas ou estudos técnicos (Matavel e Chaves, 2015, p. 5).

No plano das burocracias, os Ministérios de Agricultura e Energia foram os principais órgãos envolvidos no desenvolvimento de políticas e estratégias de bioenergia (Mitchell, 2010). No plano ministerial, não existiam instituições para trato do etanol e biodiesel em separado, sendo realizada uma generalização de “biocombustíveis” (Matavel e Chaves, 2015). O quadro a seguir apresenta outras instituições responsáveis:

Quadro 17: Órgãos Estatais Relacionados aos Biocombustíveis

Instituição	Função
Conselho de Ministros	Responsável por decretos e resoluções relacionados à aprovação a concessão de terras para produção das culturas, sobretudo o Direito ao Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) às empresas interessadas em produzir biocombustíveis.
Centro de promoção da Agricultura (CEPAGRI)	Organização e mensuração dos projetos em biocombustíveis.
Centro de promoção de investimentos (CPI)	Subordinada ao Ministério de Planejamento e Desenvolvimento, responsável pela aprovação das propostas de investimentos.
Comissão Interministerial de Biocombustíveis (CIB)	Órgão responsável pela coordenação, supervisão, monitoria e avaliação da implementação da Política Estratégica de Biocombustíveis. Composto por: Ministério da Energia (Presidente), Ministério da Agricultura (Vice-Presidente), Ministério da Indústria e Comércio, Ministério para Coordenação da Ação Ambiental e Ministério da Ciência e Tecnologia.
Direção Nacional de Terras e Florestas	Avaliação da disponibilidade de terras.

Fonte: elaboração própria a partir de (MOÇAMBIQUE, 2011); (MOÇAMBIQUE, 2008); Schut et al. (2010); Mataveia (2013). Matavel e Chaves (2015); Schut (2010).

A partir do quadro percebe-se que a maioria das instituições tinha como foco organizar a quantidade de projetos e a distribuição de terras para empresas estrangeiras. Vale mencionar que algumas dessas agências foram criadas a partir da promoção brasileira em biocombustíveis (Tinga, 2014). Em Moçambique, a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida ou, por qualquer outra forma, alienada, hipotecada ou penhorada (Lei de Terras, 1997). Para ter acesso a terra, os interessados devem solicitar ao Estado um Direito ao Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), que pode ser

concedido a pessoas ou comunidades locais que já façam uso da terra há mais de 10 anos. No que se refere a investimentos, é concedido um DUAT provisório de 5 anos para empresas nacionais ou 2 anos para estrangeiras. Há a possibilidade de extensão por até 50 anos, caso a terra referida não esteja sendo utilizada por comunidades locais. Schut (2010) afirma que a burocracia para obtenção dessa autorização era um dos principais entraves aos investimentos estrangeiros no país.

Os projetos eram divididos de acordo com a extensão de terra (quantidade de hectares). Projetos até mil hectares, seriam de tratamento provincial. De dois mil a dez mil hectares, eram responsabilidade do Ministério da Agricultura. Acima de dez mil, seriam tratados pelo Conselho de Ministros (EM CURSO, 2011). Isto teve como consequência a descentralização de informações, tornando difícil a mensuração dos pedidos de aprovação para uso da terra (Nhantumbo e Salomão, 2010).

No âmbito da sociedade civil apresentam-se as Organizações da Sociedade Civil¹⁷¹ e comunidades não organizadas politicamente. Em 2004, de acordo com Homerim (2005) Moçambique contava com 69 OSCs, sendo 57 organizações nacionais e 12 ONGs internacionais. Majoritariamente, a bibliografia classifica as OSCs moçambicanas como “fracas” em suas principais dimensões: estrutura, ambiente, valores e impacto, apresentando limitações de ordem institucional, legal, administrativa e política¹⁷². (Francisco, 2009; Homerim, 2005; Francisco, 2010). Deve-se mencionar os problemas de cunho financeiro enfrentadas pelas organizações. Francisco (2009) aponta que elas apresentam deficiências tanto nas relações com o Estado e quanto com o setor privado, muito embora este último seja responsável por grande parte do seu orçamento, sobretudo advindos do setor privado estrangeiro. A bibliografia aponta, no entanto que o país apresenta melhor avaliação na subdimensão que avalia as inter-relações entre as

¹⁷¹ Entende-se por sociedade civil a arena da sociedade fora da família, do mercado e do Estado, onde as pessoas se associam para realizarem interesses, não só interesses comuns, mas também aspirações e interesses particulares ou mesmo privados (FRANCISCO, 2010, p. 55). Podem ser ONGs, Congregações religiosas, associações, associações de base, grupos de advocacia ou pesquisa, sindicatos, cooperativas ou movimentos sociais.

¹⁷² Essa percepção teve como base uma publicação que apresentou o “Índice da Sociedade Civil (ISC)” criado pela CIVICUS (Aliança Mundial para a Participação do Cidadão), organização internacional com sede na África do Sul. O ISC era um indicador agregado, com base na média da pontuação atribuída a aproximadamente 80 variáveis, organizadas em 27 subdimensões e quatro dimensões (estrutura, ambiente, valores e impacto), que trazia dados sobre avaliação das OSCs ao redor do mundo (Francisco, 2009). Na época, a publicação causou grande impacto nas pesquisas sobre sociedade civil, sobretudo em Moçambique.

OSCs, isto é, a dimensão que avalia a relação entre diferentes organizações. De fato, isto se comprovou no decorrer da pesquisa.

Posteriormente, dois elementos modificaram esta percepção que associava as OSCs à “fraqueza”: críticas quanto à metodologia da pesquisa CIVICUS e a repercussão do programa Prosavana¹⁷³. Primeiramente, quanto à metodologia de referida pesquisa, Francisco (2009) acrescenta que a própria escolha teórica e metodológica em observar apenas organizações formais apresenta uma limitação no entendimento sobre as OSCs e sobre seu papel no mundo. Em segundo lugar, Francisco (2010) apresenta críticas quanto à metodologia adotada pela CIVICUS por considerar, por exemplo, partidos políticos como OSCs e não considerar organizações informais¹⁷⁴.

É consenso que a mobilização contrária ao ProSavana gerou uma forte articulação interorganização não só no seio da sociedade moçambicana¹⁷⁵ mas também globalmente¹⁷⁶ (Chichava e Durán, 2016; Santarelli, 2015; Chichava e Alden, 2017). Além disso, ProSavana representou um excelente exemplo da força da articulação de OSCs por mobilizar, internacionalmente, organizações brasileiras, moçambicanas e japonesas. Essa articulação foi essencial para dar voz aos atores envolvidos no projeto mas excluídos do processo decisório de sua implementação. Como consequência desta forte articulação, houve o convite para participação da sociedade civil em reuniões e debates junto ao governo. A mobilização “Não Ao ProSavana” abriu uma brecha para participação da SC no processo decisório sobre projetos de cooperação internacional em Moçambique (Aragão, 2016; Chichava e Durán, 2016; Funada, 2013). Em resumo,

¹⁷³ As mobilizações ocorridas contra projetos de biocombustíveis abriram espaço para a forte corrente contrária ao programa, como será demonstrado no decorrer do capítulo.

¹⁷⁴ Garcia, Kato e Fontes (2013) afirmam que o fato de haver baixa mobilização da SC moçambicana pode ser explicado porque nos anos de colônia, Portugal proibia qualquer mobilização e organização da sociedade civil. No entanto, Francisco (2010) defende que esse não deve ser considerado o argumento explicativo principal, uma vez que não se pode afirmar que não havia movimentos de resistência, apenas porque mas eles não eram formalizados.

¹⁷⁵ Organizações envolvidas na campanha: FIAN International, Action Aid; Oxfam, GRAIN; UNAC; Justiça Ambiental, ADECRU, Fórum de Mulheres, Livaningo, Liga de Direitos Humanos de Moçambique, *Friends of the Earth Mozambique*, Diocese de Nacala e, Comissão da Justiça e Paz da Igreja católica de *Moçambique* (CajuPaNa) (Santarelli, 2015; Chichava e Alden, 2017).

¹⁷⁶ Segundo Chichava e Durán (2016), em 2012, a UNAC, a Via campestre, o Movimento dos Sem Terra (MST) e Ongs japonesas como “*No! To Land Grab*”, iniciaram diálogo para debater o ProSavana e suas consequências. Em decorrência disso, em 2013, a primeira declaração contra o projeto foi publicada pelos agricultores moçambicanos. Em seguida, um grupo composto por 23 organizações contrárias aos projeto publicou uma “Carta aberta”, que exigia a suspensão das atividades. O documento obteve um alcance global. Em 2014, as OSCs moçambicanas lançaram a campanha “Não ao ProSavana”, que já contava com apoio da comunidade internacional. Paralelamente, o governo se viu obrigado a abrir o diálogo com as organizações. Sendo assim, a primeira reunião do MINAG com as OSCs ocorreu em 2013. O grupo contrário ao projeto ainda organizou uma série de eventos e debates públicos sobre o tema, bem como o lançamento de um *website* à respeito.

Chichava e Durán (2016) afirmam que esse caso se enquadra em um processo mais longo, sobre abertura do processo decisório da CID, que vinha ocorrendo globalmente desde 2011. De qualquer forma, foi um importante episódio que teve como consequência a abertura a participação da sociedade civil em projetos de cooperação. Também mostrou que as OSCs podem ser importantes reguladores de projetos de cooperação internacional.

É igualmente válido ressaltar o papel desempenhado pela sociedade civil no caso da cooperação brasileira em biocombustíveis. Tem destaque as organizações: Justiça Ambiental, Observatório do Meio Rural (OMR), União Nacional de Camponeses (UNAC), Ação Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (Adecru), Action Aid e a Oxfam. A UNAC, por exemplo, foi responsável por elaborar diálogos e debates sobre a implementação de projetos em biocombustíveis e seus possíveis impactos. Ao governo, coube argumentar que as culturas seriam plantadas em terras marginais, sem definir especificamente o conceito de terra marginal a ser utilizado (Borras Jr et al., 2011). Isto, mais uma vez, ignorava a complexidade da questão agrária no país, pois o que pode ser considerado terra marginal para uma cultura, pode não ser considerado para outra (Nhantumbo e Salomão, 2010; Tinga, 2014).

Nos moldes das instituições de pesquisa, as OSCs não possuíam voz ativa no que concerne ao processo decisório de cooperação internacional realizados no país, até então, caracterizados pela falta de transparência e participação pública. A mobilização sobre o ProSavana ocorreria posteriormente, não havendo, portanto, nenhum dispositivo legal que garantisse a participação da população em processo decisório no caso dos biocombustíveis (Matavel e Chaves, 2015; Homerim, 2005):

Um bom exemplo disso ficou claro com a Política Nacional e Estratégia para Biocombustíveis financiada pelo Banco Mundial, que propositalmente bloqueou a participação da sociedade civil, careceu de transparência e só foi disponibilizada publicamente quando completa e aprovada pelo parlamento (RIBEIRO e MATAVEL, 2009, p. 6).

Ademais, o próprio setor da OSCs¹⁷⁷ apresentava características que dificultavam sua mobilização como, por exemplo, a falta de financiamento estável

¹⁷⁷ Existem diferenças de posicionamento dentro da sociedade civil e entre as OSCs e as ONGs, estas não se apresentam como um corpo homogêneo (Borras Jr. et. al, 2010; Francisco, 2010).

(Homerim, 2005). Sua base financeira estava em projetos temporários¹⁷⁸. O autor destaca o fato de haver uma ambivalência, dado que é possível que haja pessoas ocupando cargos nas organizações e no aparelho estatal ao mesmo tempo, o que pode trazer interesses conflitantes. De qualquer maneira, estas entidades tiveram um importante papel na organização de movimentos de resistência aos projetos de biocombustíveis. Em alguns casos, houve problemas antes mesmo dos projetos serem iniciados.

O nível privado se divide em: instituições de pesquisa e empresas. As instituições privadas desempenhavam papel semelhante às instituições públicas: elaboração de estudos de viabilidade e organização de eventos científicos. A atuação de empresas, majoritariamente estrangeiras, se dava de duas maneiras: realização de eventos¹⁷⁹ e de investimentos propriamente ditos. Entre 2008 e 2014, foram registradas 74 empresas interessadas na produção de biocombustíveis no país. Em se tratando de investimentos, elas podem atuar por meio de investimento direto ou a partir de fusões com empresas moçambicanas. Do total, apenas 30 apresentavam dados referentes aos valores a serem investidos.

Tabela 3: Investimento por empresa

<i>Nome da Empresa</i>	<i>Investimento Previsto (000 US\$)</i>
Mai - Massingir Agro-Industries	740.000,00
Envalor	363.000,00
Mozambique Principle Energy (Principle Capital Group)	280.000,00
Gez - Grown Energy Zambeze	224.326,00
Enerterra	53.305,00
Sena Sugar State - Tereos Group (Guarani & Petrobras)	50.000,00
Tecneira Moçambique - Tecnologias Energéticas	50.000,00
Prio Agricultura Buzi	47.979,00
Aviam (Avia Spa)	20.000,00
Moçamgalp [Grupo Ecomoz & Galp]	19.000,00
Quifel Natural Resources Moçambique	17.535,00
Bioenergia Moçambique	14.244,30

¹⁷⁸ De acordo com o autor, a ausência de financiamento estável teria como consequências: instabilidade; falta de especialização; ausência de projetos de longo prazo; e, temas que são tratados de acordo com projetos, ou seja, de acordo com a prioridade dos doadores.

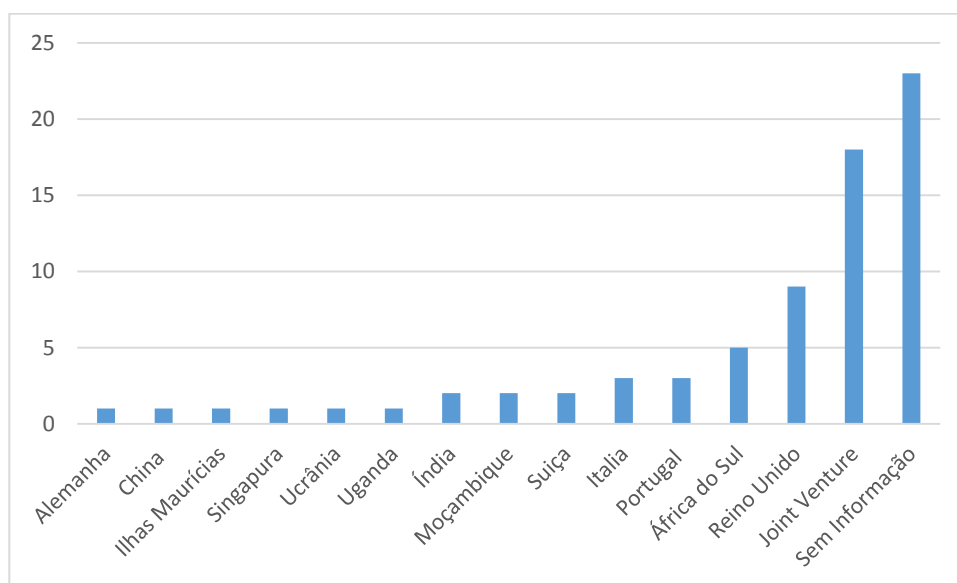
¹⁷⁹ Como exemplo, pode-se citar: o caso da Equilíbrio, empresa brasileira de maquinário do setor sucroenergético, que organizou um evento em Maputo denominado “Biocombustíveis: Tecnologia Brasileira para a Agroindústria Produtora e Processadora de Cana-de-Açúcar”. Participaram empresas usinas de açúcar e álcool de Moçambique, África do Sul, Uganda, Zâmbia e Tanzânia. Na oportunidade, a Equilíbrio visitou usinas em Moçambique, como a usina Açucareira Xinavane S.A, do grupo Tongaat Hullet Sugar, um dos maiores da África” (Portal Fator Brasil, 2009). A troca de conhecimento nessa área pode ser considerada um desdobramento da promoção feita pelo governo brasileiro. Da mesma forma, a portuguesa Enerterra realizou, em parceria com o Ministério da Agricultura, um workshop em 2007 para difundir o uso da *jatropha* (Hanlon, 2011b).

Sab (Sci Api Biomassa)	14.000,00
Projecto Zamcorp - Indico - Cluster Aj1 - Mozacapital	12.800,00
Clean Star	9.100,00
Projecto Niqel, Limitada	7.500,00
Sun Biofuels	7.086,00
Mozambique Biofuel Industries	5.700,00
Montara Mozambique	3.800,00
C3 BIO-DIESEL	3.000,00
ENERGEM - Energias Renovaveis De Mocambique	2.000,00
Moçambique Inhlavuka - Biocombustíveis (Deulco)	1.900,00
Messambize	1.100,00
Galpbuzi - Agroenergia	1.000,00
Ouro Verde	730,00
Ecomoz	725,00
V Bio Diesel	544,60
Luambala Jatropha	400,00
Agrofer	174,00
Elaion Africa (Elaion Ag)	100,00

Fonte: elaboração própria a partir de Tinga (2014).

Usualmente, elas importam toda a infraestrutura para produção de biocombustíveis (ZAMBÉZIA, 2013). A pesquisa permitiu observar a origem dessas empresas: majoritariamente de origem europeia e sul africana, com algum destaque para brasileiras (Franco et al, 2010; Clements e Fernandes, 2013).

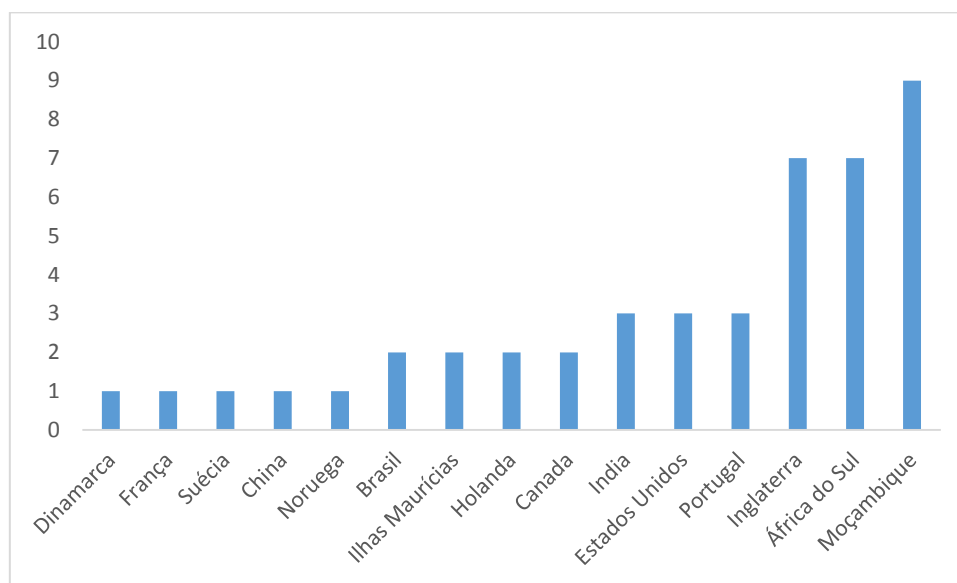
Gráfico 12: Origem das Empresas de Biocombustíveis em Moçambique (2008-2014)



Fonte: elaboração própria.

Quanto às *Joint Ventures*, empresas criadas a partir de fusões e aquisições, os países envolvidos encontram-se abaixo:

Gráfico 13: Países Envolvidos em Joint Ventures



Fonte: Elaboração própria.

Conforme já afirmado, muitas empresas estrangeiras realizavam fusões com empresas moçambicanas. Isso explica o porquê do destaque moçambicano no gráfico. África do Sul, como país mais desenvolvido economicamente da África Austral, possui um senso de urgência energética, explicando a quantidade de investimentos em bioenergia explicitados nos gráficos 12 e 13. A maioria das empresas é de origem europeia. Assim, a ocupação agrária no país reforça a lógica de dinâmicas exploratórias *norte x sul* destacadas por Dauvergne e Neville (2009), nesta tese, entendida como relação *centro x periferia*. O interesse das empresas estava em garantir a quantidade de biocombustível necessária para atingir as metas de desenvolvimento sustentável da União Europeia. Vale dizer, ainda, que a presença brasileira foi bastante aquém quando comparada a propaganda veiculada no período da febre dos biocombustíveis, a qual afirmava que seria uma grande oportunidade de negócio para as empresas brasileiras. Usualmente, a atuação dessas empresas era bastante questionada. As críticas lideradas pela sociedade civil surgiam devido diversos fatores mas, sobretudo, problemas do ponto de vista social¹⁸⁰.

Os investidores de agrocombustíveis solicitaram direitos de cerca de 5 milhões de hectares em Moçambique apenas em 2007, quase um sétimo das terras aráveis oficialmente definidas no país. Isso não inclui os mais de 40 milhões de hectares das chamadas terras "marginais" com algum potencial de

¹⁸⁰ Os quais serão expostos na seção “4.4.3 Nível Socioambiental: os custos do “desenvolvimento.”

cultivo que o governo considera potencialmente utilizável para os agrocombustíveis (RIBEIRO E MATAVEL, 2009, p. 9)¹⁸¹.

Diante de tamanhos investimentos, seria muito difícil para o país consumir todo o biocombustível produzido. O foco seria, como já afirmado, o mercado externo.

Embora seja fácil identificar a origem dos investidores interessados em adquirir grandes extensões de terra em Moçambique, não é fácil determinar a escala de aquisição de terra envolvendo todos estes países individualmente. Alguns dos acordos de concessão de terra são para projectos que envolvem investidores de vários países. Além disso, existe uma dificuldade em saber o montante de capital envolvido (doméstico e estrangeiro, público e privado) e o tipo de impactos na estruturação de dinâmicas de acumulação mais gerais, incluindo os mercados de trabalho (MUIANGA, 2015, p. 212).

É difícil dimensionar com precisão as consequências do surgimento dessas empresas na busca por terras no continente africano. Isto significa olhar para além da origem dos investimentos ou da quantidade de terras adquiridas. Porém, cabe, mesmo diante da complexidade dessas transformações, tentar observar as mudanças que ocorreram a partir desses movimentos. É o tema da próxima seção.

4.4 Desdobramentos e impactos da cooperação brasileira

4.4.1 Nível do Capital Científico: descobrindo os biocombustíveis

É possível enumerar quatro desdobramentos no nível de produção e circulação de conhecimento: produção de estudos de viabilidade; publicação sobre biocombustíveis no país; pluralização de eventos científicos temáticos com diálogo entre centros de pesquisa moçambicanos e estrangeiros e/ou empresas, e, conseqüentemente, o intercâmbio de pesquisadores. Verifica-se que ao menos três estudos de viabilidade foram elaborados. O primeiro, realizado pela empresa privada

¹⁸¹ “Agrofuel investors have applied for rights to close to 5 million hectares in Mozambique in 2007 alone, nearly one-seventh of the country’s officially defined arable land. This doesn’t include the 40 million plus hectares of so-called ‘marginal’ land with some crop potential that the government considers potentially usable for agrofuels”.

Ecoenergy, e encomendado pelo Ministério da Energia¹⁸², foi financiado por recursos do Banco Mundial e da Embaixada italiana em Moçambique, enquadrados no Programa de Cooperação que o país possui com a Itália (Borras Jr et al., 2011). Os demais aparecem no quadro a seguir.

Quadro 18: Produção de Estudos de Viabilidade para Produção de Biocombustíveis em Moçambique

Ano	Estudo	Responsáveis	Acordo base
2008	“Avaliação dos Biocombustíveis em Moçambique”	Empresa Ecoenergy	Programa de cooperação Moçambique-Itália
2011	----	FGV Projetos (financiado pela Vale)	Brasil - União Europeia - Moçambique
2014	----	Fundação Getúlio Vargas	Brasil- Estados Unidos- Terceiros países

Fonte: elaboração própria a partir de (BRASIL, 2011); Campos (2012).

O objetivo era ajudar na elaboração de marcos regulatórios e na facilitação de investimentos estrangeiros. O estudo realizado pela Ecoenergy é de maior relevância para esta tese. Nele, a empresa traça o caminho a ser percorrido para a construção da cadeia de valor de biocombustíveis no país (Ecoenergy, 2008). Como já afirmado, este documento serviu de base para elaboração da Política Estratégica de Biocombustíveis (PEB), que também contou com ajuda de técnicos brasileiros¹⁸³. O Brasil auxiliou, ainda, na elaboração dos arranjos produtivos e modelos de negócios que constam no documento. Foi recomendado que deveria haver um plano para que as empresas comprassem um percentual de matéria prima de pequenos agricultores, nos moldes do programa “Selo Combustível Social”¹⁸⁴ (Bambo, 2014, Ribeiro e Matavel, 2009). Posteriormente, embora tenha havido interesse por parte das empresas em realizar este tipo de acordo, parte dos projetos esbarraram em limitações financeiras, burocráticas e organizacionais, fazendo com que essas iniciativas fossem deixadas de lado (Bambo,

¹⁸² Juntamente com uma equipe composta por: Alf International (Brasil), Blueprint Cape Pty (África do Sul), SICS (Moçambique) e Efficientia (Moçambique) (Matavel e Chaves, 2015).

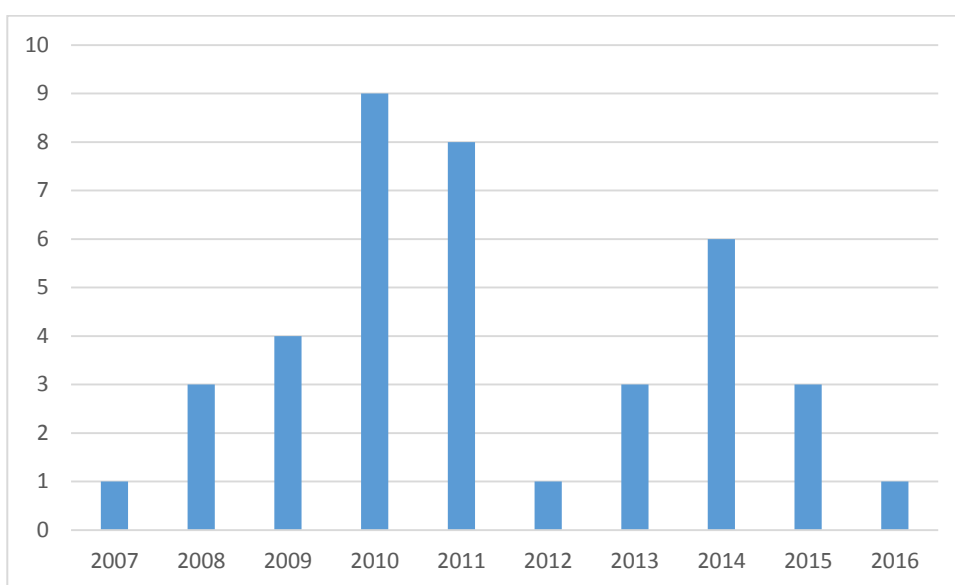
¹⁸³ Posteriormente, este estudo sofreu críticas, sendo necessário uma revisão da quantidade de terras disponíveis. Após essa revisão o número de hectares disponíveis, segundo o governo, caiu pela metade (Bambo, 2014).

¹⁸⁴ Programa inaugurado em 2004 e executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Nele, o produtor agroindustrial se compromete a obter uma porcentagem de matéria prima para produção de biodiesel advinda da agricultura familiar. Em contrapartida, o Estado oferecia benefícios para as empresas (MDA, Website, 2018).

2014). Isso demonstra como a tríade: “estado – empresa – cooperação internacional” apresenta-se, de certa forma, como elemento fundacional da política moçambicana de biocombustíveis. Essa ligação se fará presente ainda em outras áreas, como será demonstrado nos tópicos seguintes.

O segundo desdobramento trata de publicações científicas sobre biocombustíveis em Moçambique. O gráfico a seguir apresenta dados referentes às publicações sobre biocombustíveis envolvendo o país ao longo dos anos.

Gráfico 14: Publicações sobre Biocombustíveis em Moçambique



Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima foi criado a partir da análise e seleção de artigos científicos, artigos apresentados em congressos e conferências, apresentações em PowerPoint e publicações realizadas por ONGs e fruto de projetos de CID. Foram considerados artigos que tivessem como tema principal “biocombustíveis em Moçambique” que estivessem disponíveis na internet, seja de um ponto de vista crítico, seja do aspecto técnico. Do ponto de vista científico, foi realizada uma busca no website da Taylor & Francis, a partir da busca de palavras no título e palavras-chave dos artigos, que apresentassem as palavras: biocombustíveis, Moçambique, etanol, biodiesel, jatropha; e os termos “biocombustíveis Moçambique”, “etanol Moçambique”, “Jatropha Moçambique” “biodiesel Moçambique”, bem como as palavras e os referidos termos em inglês. A mesma pesquisa foi realizada no website Google Acadêmico¹⁸⁵. A fim de

¹⁸⁵ A ferramenta de pesquisa “Google Trends”, que busca palavras procuradas no Google não se encontra disponível para Moçambique.

verificar a produção moçambicana foram exploradas todas as publicações das principais instituições para trato de assunto agrário no país: o Observatório do Meio Rural, o IIAM, a produção sobre biocombustíveis no website do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (IESE) e, de maneira geral, a Universidade Eduardo Mondlane. Foram excluídos teses e dissertações porque, na maioria dos casos, as pesquisas se tratavam de trabalhos feitos no Brasil. É importante ressaltar que muitos conhecimentos “não formalizados” em revistas científicas foram elaborados com a febre dos biocombustíveis. No entanto, por limitações inerentes à pesquisa, não foi possível realizar este mapeamento.

Em suma, houve um impacto na produção de conhecimento sobre biocombustíveis no país. Em agosto de 2009, cinco meses após o governo moçambicano ter adotado sua política de biocombustíveis, a Justiça Ambiental e a União Nacional dos Camponeses (UNAC), duas importantes organizações da sociedade civil e responsáveis por estudos críticos sobre questão agrária no país, lançaram o estudo “*Jatropha! A socio – economic pitfall for Mozambique*”. Da mesma forma e, posterior a este importante trabalho, surgiram outras produções científicas que analisavam os biocombustíveis em Moçambique, a partir de um ponto de vista crítico.

O terceiro desdobramento observado no nível intelectual foi a realização de eventos para o trato do tema, os quais não ocorriam antes de 2004. Nesse quesito, dois merecem destaque. Em 2009, ocorreu, em Maputo, uma Conferência Internacional denominada “Desenvolvimento Energético em África: a opção dos Biocombustíveis”. O evento reuniu representantes de governos africanos como ministros, diretores nacionais, organizações internacionais, representantes de empresas e instituições voltadas ao tema da bioenergia (MOÇAMBIQUE, 2009). Em 2014, houve a primeira conferência de Bioenergia, intitulada “Produção sustentável de bioenergia para suprir as demandas futuras de energia”. O evento foi realizado na Universidade de Campinas e contou com representantes do setor público e privado. O resultado, além do compartilhamento de conhecimento, foi o estabelecimento de uma parceria entre a Universidade técnica de Moçambique e a Universidade de Campinas. Na ocasião, o então Ministro de Energia Salvador Namburette afirmou que acabara de ser lançado o Atlas de Produção de Energias Renováveis de Moçambique e que a Universidade Técnica havia lançado um curso de licenciatura em energias alternativas ao Petróleo (MOÇAMBIQUE, 2014b). Esses eventos igualmente apresentam a tríade “estado – empresas– cooperação

internacional” como base organizacional, já que incluem seminários, oficinas e workshops sobre zoneamento agrícola. Esses eventos ocorriam no âmbito de acordos internacionais ou como atividades isoladas capitaneadas pela ABC ou por alguma empresa privada.

4.4.2 Nível Econômico: a chegada das empresas estrangeiras

Conforme apresentado na seção “4.3 Principais Atores e Vias De Atuação”, a produção de biocombustíveis no país contava com forte participação de empresas estrangeiras. De acordo com Muianga (2015), de todos os projetos até julho de 2014, apenas um não tinha participação de capital estrangeiro. Segundo dados do CEPAGRI, entre 2005 e 2010, *“pouco mais de 710 milhões de dólares norte-americanos foram aplicados em Moçambique por companhias petrolíferas estrangeiras, nos últimos cinco anos, para a viabilização de projectos de produção de biocombustíveis”* (USD, 2010).

Inicialmente, é possível identificar 3 consequências da promoção de biocombustíveis no nível econômico: i) chegada de empresas estrangeiras; ii) aumento no número de pedidos de aquisição de terras; e, iii) aumento no preço dos hectares. Primeiramente, será explorada a chegada de empresas estrangeiras e consequente aquisição de terras para produção de monocultivos agrícolas e de biocombustíveis, processo que Clements e Fernandes (2013) chamaram de “estrangeirização da terra”¹⁸⁶. Eles afirmam que *“entre 2004 e 2009, o País cedeu mais de 1 milhão de hectares em concessões a investidores estrangeiros”* (CLEMENTS E FERNANDES, 2013, p. 1). A consequência imediata dessa estrangeirização é o desenvolvimento de infraestrutura e logística. Do ponto de vista social, acarreta na remoção de comunidades locais e êxodo rural. Destacam os autores que o Brasil pratica e sofre este processo. Ao mesmo tempo

¹⁸⁶ Recentemente, um conjunto de processos iniciados pela mudança da matriz energética do combustível fóssil para a biomassa, que gerou a crise alimentar, expandiu os interesses das cooperações e governos pelo recurso terra, intensificando seu uso territorial no que denominamos de estrangeirização de terras como uma nova modalidade de grilagem de terras (Clements e Fernandes, 2013, p. 10).

em que tem suas terras compradas por investidores externos¹⁸⁷ – e no caso dos biocombustíveis isso fica visível a partir da análise da desnacionalização das empresas do setor sucroenergético, demonstrada no capítulo 2 – incentivava empresas brasileiras a adquirirem terras no exterior, sobretudo no continente africano, a fim de expandir seus negócios¹⁸⁸.

As áreas requisitadas estavam, em sua maioria, localizadas no centro e no norte de Moçambique, por apresentarem melhores condições agrícolas (Muianga, 2015). Cabe analisar o padrão de ocupação agrário ocorrido no país em decorrência da promoção brasileira em biocombustíveis pois existem relações de poder implícitas nessa ocupação. Como exemplo, a pesquisa permitiu observar que as melhores faixas de terra foram concedidas a empresas europeias, estabelecendo, assim, uma “geopolítica da ocupação agrária” destinada a bioenergia no país.

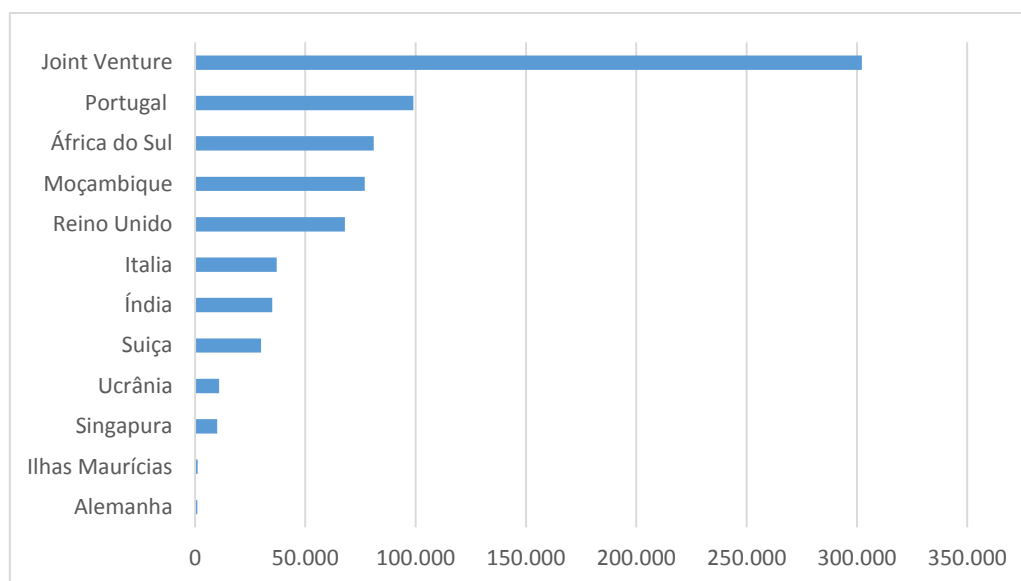
Por exemplo, 1000 ha de produção de jatrofa em Manica diferem, claramente, de 1000 ha de produção de soja em Nampula, do ponto vista do impacto nos padrões de uso de terra e de acesso a outros recursos, do capital envolvido, das relações e organização da produção e dos seus impactos nos processos e relações de trabalho (MUIANGA, 2015, p. 214)

Essa lógica reforça a relação centro-periferia presente no sistema capitalista, neste exemplo, expressa na distribuição de terras para produção de etanol e biodiesel.

¹⁸⁷ Eles afirmam que, entre os anos 1990 e 2010, houve um aumento significativo na grilagem de terras por empresas estrangeiras. De forma que, em 2010, o então presidente Lula da Silva começou a mostrar preocupação quanto a aquisição de terras por estrangeiros e iniciou medidas para restringir esse movimento em um Projeto de Lei que foi barrado pelo Congresso Nacional em 2012.

¹⁸⁸ Os autores afirmam que, no Brasil, o processo de grilagem é método comum para aquisição de terras pelas empresas estrangeiras. Este processo foi e é historicamente facilitado pelos poderes legislativo e executivo, que contam com forte presença e mobilização do agronegócio, conforme apresentado no capítulo 3.

Gráfico 15: Distribuição de Hectares por país de Origem das Empresas de Biocombustíveis em Moçambique



Fonte: elaboração própria a partir de: Entrevistas número 19, 20, 22; SEVERAL (2007); Couto (2008); Ecoenergy (2008); MOÇAMBIQUE (2008a); BIOCMBUSTÍVEIS (2009a); CEPAGRI (2009); GOVERNO (2009); PRODUÇÃO (2009); SENADO (2009); TRANSACCIONADOS (2009); UNAC e JÁ (2009); Wetzl (2009); Ribeiro et. al. (2010); Schut (2010); Nhantumbo e Salomão (2010); Amigun et. al. (2011); Borrás Jr et. Al. (2011); EM CURSO (2011); Hanlon (2011b); Unac e JÁ (2011); Boyonton (2012); CONCESSÃO (2009); GALPBUZI (2009); PRODUÇÃO (2010); COMPANHIA (2014); Matavel e Chaves (2014); Tinga (2014); Unac e GRAIN (2015); AÇUCAREIRA (2017); Atlas da Justiça Ambiental (2018); Centro de Promoção de Investimentos (2018).

Sobre o gráfico 15, dos projetos que apresentavam informação sobre país de origem das empresas, 16%, não traziam dados referentes à quantidade de hectares adquiridos e foram excluídos do gráfico. De acordo com Schut (2010):

A evolução dos biocombustíveis situa-se principalmente em áreas com boas infraestruturas existentes, tais como; instalações de processamento, estradas e portos, disponibilidade de mão-de-obra, (tele) comunicação e acesso a bens e serviços (por exemplo, serviços de saúde e serviços financeiros). O potencial biofísico é importante, mas não a única força motriz para o desenvolvimento de negócios competitivos. Verificamos que as províncias com baixo potencial biofísico - Maputo, Sofala e Manica - têm os maiores interesses de projetos e investidores¹⁸⁹ (SCHUT, 2010, p. 1).

O autor ainda afirma que os principais projetos se encontravam distantes das regiões com maior índice de pobreza, cabendo, portanto, questionar: quais seriam os principais beneficiados desses projetos? De que maneira eles poderiam, de fato,

¹⁸⁹ “The evolution of biofuels is mainly in areas with good existing infrastructures, such as; processing facilities, roads and ports, labor availability, (tele) communication and access to goods and services (eg health services and financial services). Biophysical potential is important, but not the only driving force for competitive business development. We found that the provinces with low biophysical potential - Maputo, Sofala and Manica - have the greatest interests of projects and investors”.

combater a pobreza? Estavam envolvidos, portanto, interesses de cunho geoestratégicos, geofísicos e de infraestrutura. No caso do projeto Procana, Borrás Jr et al. (2011) afirmam que:

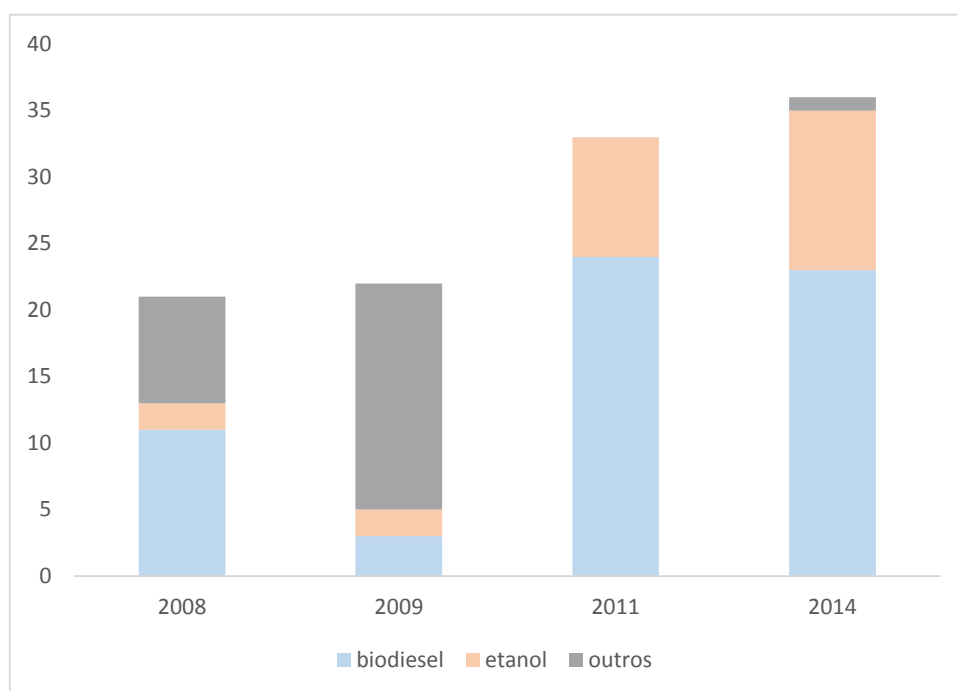
O distrito de Massingir, no qual a ProCana recebeu terras, beneficia-se de chuvas mais altas do que outras partes da província de Gaza. A enorme extensão da barragem de Massingir no rio dos Elefantes foi concluída em 2006, aumentando a atratividade da área para a agricultura¹⁹⁰ (BORRAS JR ET AL., 2011, p. 222).

Essa chegada se torna mais visível ao analisar a quantidade de pedidos de aprovação para projetos em biocombustíveis requisitados ao CEPAGRI no período de 2008 até 2014. Primeiramente, uma divergência de dados¹⁹¹. Em segundo lugar, a já citada descentralização institucional. Em decorrência disso consta que, em 2011, o governo moçambicano solicitou que uma empresa holandesa realizasse o serviço de monitoramento da quantidade de projetos, demonstrando, novamente, a dependência do país em relação à cooperação internacional. Todavia, foi possível elaborar um gráfico a fim de demonstrar o aumento no número de registros de projetos de biocombustíveis e suas culturas no CEPAGRI. A divisão dos projetos encontra-se a seguir:

¹⁹⁰ “The Massingir district, in which ProCana was granted land, benefits from higher rainfall than other parts of the Gaza province. The huge extension of the Massingir dam on the Rio dos Elefantes river was completed in 2006, adding to the attractiveness of the area for agriculture”.

¹⁹¹ Ribeiro e Matavel (2009) lembram que há um *déficit* institucional no país, tornando difícil realizar pesquisas de cunho exaustivo.

Gráfico 16: Pedidos de Aprovação para Projetos em biocombustíveis por ano¹⁹²



Fonte: elaboração própria com base em Schut (2010), CEPAGRI 2009, PPT; MOÇAMBIQUE, 2008; EM CURSO, 2011; TINGA (2014).

Hanlon (2011a) afirma que os pedidos começaram em 2007, mas foram suspensos pelo governo, uma vez que se chegou à conclusão de que era necessário um marco regulatório para o setor. Posteriormente, devido ao aumento no número de pedidos ocorrido em 2008, o governo suspendeu a concessão de DUATs a partir de 2009 (Hanlon, 2011b). Realizou-se um zoneamento agrícola em todo país, a fim de identificar a terra potencialmente disponível. No mesmo período, houve treinamento dos funcionários responsáveis pela concessão do DUAT, a fim de melhorar o monitoramento do número de pedidos. O governo voltou a aceitar pedidos em 2011 (Nhantumbo e Salomão, 2010). Hanlon (2011a) afirma que as pausas permitiram não só que o governo assumisse o papel de organizar mais detalhadamente os pedidos, mas também de escolher quais projetos estariam de pleno acordo com os planos energéticos do país.

De maneira geral, conclui-se que este processo de expansão da fronteira agrícola para o território africano foi um movimento acentuado a partir da promoção brasileira

¹⁹² Ademais, o fato de haver o pedido não implica na real existência do projeto. Wilkinson (2014) afirma que, em 2013 havia 48 pedidos de autorização para projetos em biocombustíveis, mas apenas 18 estavam funcionando oficialmente. Tinga (2014) afirma que, em 2014, havia apenas 10 empresas funcionando em fases bastante iniciais de produção ou na elaboração de estudos de viabilidade.

em biocombustíveis. Conforme apontam Ribeiro e Matavel (2009), as visitas influentes do então presidente Lula da Silva, solidificaram os biocombustíveis como o caminho para o desenvolvimento de Moçambique. Pode-se afirmar que:

Este processo de ocupação estrangeira pelas corporações transnacionais e de diferentes tipos de capital desempenham papel central no processo de *commoditização* da agricultura. A soja e cana-de-açúcar tornaram-se as principais commodities no processo de modernização da agricultura e expansão da fronteira agrícola (CLEMENTES E FERNANDES, 2013, p.1).

O aumento da aquisição de terras por estrangeiros também teve como consequência o aumento no preço dos hectares, nos moldes do que já havia acontecido no Brasil nos anos 2000 (Clements e Fernandes, 2013). A chegada dessas empresas foi acompanhada por uma forte pressão de países doadores para que o governo moçambicano criasse aberturas no processo de aquisição ou privatização das terras (Franco et al, 2010). Conforme lembra Almeida (2016), uma vez que o Estado moçambicano não apresentava meios financeiros, a presença do setor privado era importante para consolidar o desenvolvimento agrícola nos moldes de uma produção em larga escala e para exportação. Porém, isso deve ser amplamente questionado quando se trata de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Isso porque nos processos de aquisição de terras, os impactos ambientais eram ignorados, bem como as consequências nas comunidades locais (Ribeiro e Matavel 2009). Isso desencadeou uma série de conflitos agrários no país, tratados na próxima seção.

4.4.3 Nível Socioambiental: os custos do “desenvolvimento”

Essa seção traz os desdobramentos no nível social e ambiental. Estão implícitos efeitos socioeconômicos, já que o trato de questões sociais apresenta uma intensa complexidade analítica. Não é objetivo analisar ou descrever cada consequência ocorrida em decorrência da implementação dos projetos de biocombustíveis, mas sim, realizar um panorama, observando os desdobramentos do modelo de ocupação agrária descrito na seção anterior. Conforme aponta Brandão (2014, p. 91) a cana tem um padrão de ocupação no espaço “*em função deste padrão de ocupação espacial, desenvolve-se no entorno da usina uma área de influência que, conseqüentemente,*

interfere na dinâmica espacial de toda região”. Este padrão tem como consequências implícitas e explícitas: a destruição do meio ambiente e altos custos sociais para as comunidades locais envolvidas. Grosso modo, essa seção apresenta questões quanto:

1. À questão agrária, pensada a partir de processos de usurpação de terras e outros conflitos sociais;
2. À presença de corrupção nessas dinâmicas;
3. À problemas relacionados ao processo de consultas e questões de gênero;
4. À reação de pequenas comunidades e articulação entre movimentos sociais;
5. Às críticas sobre condições trabalhistas;
6. À intensificação do Debate *food x fuel* e segurança alimentar;
7. Aos impactos ambientais dos projetos.

É utilizado como exemplo o caso do Procana. Primeiramente, cabe realçar algumas observações quanto aos processos de usurpação de terras ou, no inglês. “*land grabbing*”. Esta dinâmica pode ser definida como:

(...) exploração, negociações, aquisições ou arrendamento, assentamento e exploração do recurso terrestre, especificamente para obter energia e segurança alimentar através da exportação para investidores, países e outros mercados. Isto não impede a apropriação de terras por interesses comerciais, estatais e outros nacionais ou regionais; no entanto, a principal tendência é que esses interesses internos estejam em conluio ou aliança com interesses externos, geralmente por meio de participações minoritárias em empresas locais, para que os aspectos legais e outros aspectos regulatórios possam ser contornados. (MATONDI ET AL, 2011, p.1) ¹⁹³.

Segundo o “Mapa Do *Land Grabbing*”, documento da Justiça Ambiental, entre os anos 2008 e 2014, 35 empresas da área agrícola atuavam em Moçambique. Desse total, 11 estiveram envolvidas em conflitos agrários, casos de usurpação de terras ou outro tipo de conflito.

¹⁹³ *In the African context, we find land grabbing to be a more useful and generic concept, which we define to include exploration, negotiations, acquisitions or leasing, settlement and exploitation of the land resource, specifically to attain energy and food security through export to investors' countries and other markets. This does not preclude land grabbing by domestic or regional commercial, state and other interests; however, the major tendency is for these domestic interests to be in collusion or alliance with external interests, often through minor share holdings in local companies so that legal and other regulatory aspects can be circumvented.*

Quadro 19: Histórico de Conflitos Envolvendo Biocombustíveis

PROJETO	HISTÓRICO
AVIAM (AVIAN SPA)	Teve início em 2008 e foram concedidos 15 mil hectares em Nampula para produção de jatropha, com a previsão de gerar 150 empregos diretos. Posteriormente, foram empregadas 50 pessoas. O governador provincial afirmou, em agosto de 2011, que ele iria cancelar a concessão, porque a empresa não estava executando seu plano de investimento. Utilizou apenas 150 hectares e houve conflito com as comunidades locais. O plano de desenvolvimento também prometia uma fábrica, centro de saúde, escola e outras infraestruturas que não foram construídas. Em 2014, encontrava-se interrompido.
COMPANHIA INDUSTRIAL DO MONAPO	Localizada em Nampula, previa plantação de mandioca. Teve seu trabalho iniciado em 2004, porém, em 2007 os donos da empresa abandonaram o projeto. Posteriormente, outros donos assumiram. Já em 2010, o projeto amargava prejuízos. Projeto encontrava-se em curso em 2014, quando houve denúncias de trabalho escravo por parte dos trabalhadores. Há registro de prejuízos ambientais, mormente a qualidade da água potável do entorno do projeto, água que abastece o hospital local.
EAGLE ENTERPRISES	Foram concedidos 10 mil hectares para jatropha, numa área que havia sido destinada inicialmente ao projeto ProSavana. Houve disputa de terras com líderes locais (na região norte, Matucuta). O projeto não trouxe benefício para comunidade.
ECO ENERGY SEKAB	A empresa tem um contrato de arrendamento a 25 anos para 1000 hectares que tenciona expandir até aos 30 000 hectares na província (os dados divergem entre 1.000 e 18.500 hectares). Houve muita controvérsia e oposição no próprio país e da parte das comunidades africanas afetadas. A empresa declarou que em 2013 já teria investido EUA\$1,3 milhões para produção de etanol de cana e de sorgo. Houve conflito com as comunidades e problemas no processo de consultas.
ELAION ÁFRICA	Obteve um certificado de uso de 1000 hectares para produção de jatropha em Sofala, no início de 2007, com previsão de gerar 35 empregos. Menos de um quarto da área foi atualmente cultivada. Houve problemas no processo de consultas. A População só teve informação a respeito do projeto no momento em que aconteceria reunião. A ata da consulta apresentava dados conflitantes. As atas indicavam que as comunidades aceitaram a ocupação da área porque a área “era usada apenas por produtores de carvão”. Na visita ao local, no entanto, pesquisadores perceberam que as comunidades também estavam cultivando na área. Houve desmatamento para área para início da produção de jatropha. Em 2014, a empresa decidiu mudar para um projeto florestal, devido à qualidade do solo.
ENERGEM BIOFUELS LIMITED	A empresa comprou 70% de uma empresa de biocombustíveis existente em 2007, aparentemente da Deulco, obtendo 2.000 ha na província de Gaza e 15.000 ha em Inhambane. A Energem Resources era conhecida anteriormente como DiamondWorks e estava envolvida no comércio de “Diamantes de sangue” das guerras civis africanas nos anos 90. É relançado como um negócio de agrocombustíveis africanos “verdes” - chamado Energem. A empresa nunca produziu agrocombustíveis e 297 trabalhadores não foram pagos. Em 2010, foram demitidos devido a problemas financeiros da empresa. O Ministério do Trabalho interveio e a empresa pagou US \$ 136.000 em salários atrasados. Em 2014, já não estava mais em atividade.

HOYO HOYO	As terras foram concedidas em 2009, em Lioma, na Região da Zambézia, onde conseguiu 20 mil hectares e em Tete, onde conseguiu 8 mil hectares para produção de soja, milho e girassol. Em duas reuniões com cidadãos selecionados (ambos realizados no mesmo dia), a empresa prometeu grandes resultados, cerca de 600 empregos, uma clínica de saúde, escolas, água, eletricidade e outros benefícios se a comunidade aprovasse o projeto. O contrato foi feito no mesmo dia das reuniões com a comunidade, e alguns assinaram; mas aqueles que cultivam as terras não o fizeram. As promessas nunca se materializaram e iniciou-se um conflito agrário na região, com expulsão dos agricultores. De acordo com o Atlas da Justiça ambiental, a intensidade do conflito era média, a mobilização ocorria por parte de produtores locais e ONGs internacionais. A mobilização passava por criação de relatórios; desenvolvimento de propostas alternativas; envolvimento de ONGs nacionais e internacionais; cartas de reclamação e petições oficiais. Tratando de impactos negativos, é possível mencionar: insegurança alimentar, deslocamento, perda de sustento, desapropriação de terras. Em 2013, a empresa ainda prometia cumprir as promessas feitas no período de negociação com a comunidade, mas sem resultados registrados.
MATUBA FARM	Projeto realizado pelo grupo EmVest. Adquiriu 1.000 ha em Gaza e pretendia dobrar o tamanho (para 2000 ha) na segunda fase, mas encontrou resistência das comunidades locais. Houve denúncias de não pagamento dos salários à comunidade. Segundo o Atlas da justiça ambiental, o nível de conflito foi classificado como baixo. As formas de mobilização incluíam: criação de relatórios e conhecimentos alternativos, envolvimento de ONGs nacionais e internacionais e mídia alternativa. O arrendamento era de 50 anos e garantia acesso ilimitado à água do rio Limpopo. O projeto teve início em 2011 e até 2014 funcionava, produzindo Jatropha e milho.
MOZAMBIQUE BIOFUELS INDUSTRY	Uma empresa sul-africana adquiriu 11.000 ha de terra em Mocuba, na Província de Zambézia, com 1000 ha prontos para a produção. Com a projeção de produzir 700 mil litros mensais e gerar 150 empregos, o projeto teve início das atividades em 2013, para produzir girassol e cana-de-açúcar. Houve conflitos por consulta mal conduzida, invasão de terras comunitárias, falta de consenso na demarcação de áreas já ocupadas pelas comunidades e por questões políticas. A fábrica de etanol pretendia dar início a produção em dezembro de 2014. Houve invasão de terras comunitárias.
PRINCIPLE ENERGY	Com a previsão de produzir 100 milhões de litros de etanol de cana por ano, foram adquiridos 23 mil hectares no distrito de Dombe, Manica, com a projeção de gerar 4000 empregos (foram gerados 1600). A construção da fábrica de etanol deveria ter começado em 2013, mas, em 2011, a produção de cana-de-açúcar ainda não tinha alcançado um nível que permitisse o seu início. Em 2013, apenas 1000 hectares estavam limpos, 307 preparados para a plantação e 136 hectares plantados. Em 2014, o projeto encontrava-se interrompido por problemas financeiros. Houve prejuízos ambientais, a empresa não fornecia pagamento aos trabalhadores e o processo de consulta foi mal conduzido.
PROCANA	Com a previsão de produzir 120 milhões de litros de etanol de cana por ano, foram cedidos 30 mil hectares (dados divergentes) em Gaza, com previsão de gerar até 7000 empregos. A área deveria ser irrigada com água da barragem de Massingir, no rio Elefantes - em detrimento do abastecimento de água dos agricultores. A terra foi arrendada por 50 anos (renovável). O Ministério do Turismo, no entanto, já tinha sido prometido a mesma terra para o estabelecimento do Parque Nacional do Limpopo (LNP). Os residentes já estavam sendo realocados involuntariamente pelo Ministério para o estabelecimento do parque, e as reivindicações da ProCana na mesma terra aumentaram as frustrações dos moradores. As tensões aumentaram entre o Ministério do Turismo e o Ministério da Agricultura, bem como entre o governo nacional e distrital. Quando os aldeões se alinharam contra o ProCana. O acordo desmoronou e, em janeiro de 2009, o governo revogou a concessão devido ao não cumprimento das cláusulas contratuais. Ainda é possível que outros investidores possam adquirir o projeto. A população afetada gira em torno de 9000 pessoas. Grande parte dos investimentos viria de empréstimos que se tornaram mais difíceis conforme o preço do petróleo foi caindo e a crise econômica mundial se acentuou.
SUN BIOFUELS	Com a previsão de gerar 1500 empregos, a empresa conseguiu 20 mil hectares para jatropha em Cabo Delgado. A Sun exportou o primeiro lote de 30 toneladas de óleo de jatropa produzido de seus campos para a companhia aérea alemã Lufthansa em agosto de 2011. Criou 1.500 empregos, embora muitos sejam sazonais. No entanto, houve problemas no processo de consulta pública e não cumprimento das promessas feitas durante as consultas.

Houve aumento do conflito por terras que ocorreram, majoritariamente, devido à sobreposição entre terras destinadas a investimentos e aquelas já ocupadas por comunidades locais (Hanlon, 2011a). Porém, Halon (2011a) lembra que os conflitos ocorrem, em sua maioria em escala local, não havendo registro da maioria deles. De acordo com a publicação da Justiça Ambiental, no caso da atuação de empresas envolvidas em usurpação de terras, há uma gama inteira de efeitos negativos, resumidos no quadro a seguir:

Quadro 20: Problemas relacionados à usurpação de terras

Âmbito	Problemas Relatados
Social	Aumento da corrupção, cooptação de diferentes atores; deslocamento e desapropriação de terras; problemas de saúde nos trabalhadores, violação de direitos humanos, visíveis processos de desigualdade de gênero, perda de meios de subsistência, perda de conhecimentos, práticas e culturas tradicionais, bem como insegurança alimentar e desnutrição
Ambiental	Perda de biodiversidade, redução de fluxo de água, desmatamento e perda de cobertura vegetal

Fonte: elaboração própria a partir de Atlas da Injustiça Ambiental (*website*).

A intensificação no número de projetos de biocombustíveis trouxe denúncias de corrupção no seio das instituições moçambicanas. Elas apontavam para o envolvimento de interesses privados de agentes estatais em detrimento do interesse das comunidades locais. Isto porque, o processo de aquisição de terras para produção de biocombustíveis envolvia um processo de consultas às comunidades detentoras das terras, conforme designa a Lei de Terras de Moçambique 1997. A Lei reconhece o direito fundiário na ocupação de boa-fé, independentemente se há formalização da posse ou não¹⁹⁴. Antes de uma companhia “tomar posse” de determinada faixa de terra, era necessário uma reunião com a comunidade local, a fim de verificar se elas estariam dispostas a serem realojadas para outra região. O resultado do processo de consulta era uma ata em que constavam os pontos definidos em reunião. Legalmente, cabia ao administrador do distrito estabelecer as condições em que a parceria entre investidores e comunidade deveria ocorrer (Nhantumbo e Salomão, 2010) e esse proceder poderia abrir margens para esquemas de corrupção. Ribeiro e Matavel (2009) denunciavam a existência de

¹⁹⁴ A Lei de Terras de 1997 veio a substituir a Lei de terras de 1979, justamente a fim de evitar conflitos agrários (Bambo, 2014).

subornos de empresas a líderes locais, a fim de obter o consentimento das comunidades na aquisição das terras.

Ademais, Borrás Jr et al (2011) apontam que houve tratamento especial do Estado à CAMEC no caso Procana, revelado nos documentos do *wikileaks* que apontavam para “propinas e mandatos prestados ao Presidente Armando Guebuza por investidores estrangeiros *directos* em Moçambique”. Em escala local, Hanlon (2011b) afirma que as elites políticas e econômicas moçambicanas, com o intuito de obter terras em benefício próprio ou de investidores estrangeiros, usavam sua influência para pressionar os administradores distritais e chefes locais. Em alguns casos, afirmavam às comunidades, que já usufruíam do apoio do governador e/ou do presidente.

Nhantumbo e Salomão (2010) e Hanlon (2011a) apontam que mesmo com o respaldo de um dispositivo legal, houve problemas. Primeiro, porque as atas não eram um contrato juridicamente vinculativo. Dessa forma, caso a empresa não cumprisse o que foi definido com a comunidade, não haveria nenhuma consequência legal. Em segundo lugar, a partir da análise que os autores realizaram, em muitas dessas atas constavam informações deveras generalizadas ou insuficientes, sem que houvesse uma definição concreta dos termos do acordo ou dos compromissos firmados, ou até mesmo, apresentavam dados conflitantes (Nhantumbo e Salomão, 2010). Os autores ainda afirmam que a maioria dos compromissos eram firmados em acordo verbal ou apresentavam relatório extremamente vagos, sem calendários e com afirmações como “as comunidades pedem aos proponentes que respeitem a comunidade” (Hanlon, 2011a). Neste processo, houve casos em que empresas, juntamente com autoridades legais, prometeram construção de poços, hospitais, escolas e até mesmo pintura de casas das comunidades (JATROPHA, 2009). Ademais, conforme apontam Nhantumbo e Salomão (2010), há registro de casos em que as empresas iniciaram os seus projetos sem que os processo de consultas tivesse sido realizado, ou seja, sem o conhecimento da comunidade local.

Quanto a irregularidades das consultas, ainda constam: entrega do relatório pela manhã quando a reunião seria à tarde e ausência de informação prévia; desinformação generalizada; e, ausência de tradução dos relatórios para comunidades não falantes de português (Ribeiro e Matavel, 2009). Usualmente, os investidores se apresentavam no referido local já com sólido apoio dos agentes estatais responsáveis por construir o diálogo entre a comunidade e os investidores (Nhantumbo e Salomão, 2010). Por fim,

as agências governamentais não tinham o poder de recusar pedidos de DUATs para pessoas influentes e com alto poder político (Nhantumbo e Salomão, 2010).

Há, ainda, registro de desigualdade de gênero¹⁹⁵ nesses processos, pois as mulheres afirmavam que não tinham possibilidade de voz ativa nas reuniões. A mulher constitui a maior força de trabalho no campo, sendo a principal cultivadora dos alimentos a serem consumidos pelas famílias rurais. Wider (2010), Nhantumbo e Salomão (2010) e Amigun et al. (2011) apontam que a mulher substituiu a prioridade do cultivo alimentar pela produção de biocombustíveis, o que trouxe impactos no campo da segurança alimentar.

Finalmente, a ata da consulta ficava em posse do governo e da empresa, não havendo uma cópia para a comunidade (Ribeiro e Matavel, 2009, UNAC e JÁ, 2011). Em síntese, as informações existentes sobre as consultas permitem concluir que, primeiramente, a participação da sociedade quanto a estes processos restringia-se ao debate sobre remoções e indenizações, uma vez que os projetos já estavam definidos (Wilkinson, 2014). Por outro lado, a expansão dos investimentos estrangeiros e da busca por terra teve como consequência o aumento de consultas e também uma maior conscientização das comunidades locais sobre seus direitos.

Diante disso, a sociedade civil, representada pela UNAC e por pequenos agricultores moçambicanos, decidiu se reunir a fim de discutir as já visíveis consequências negativas dos referidos projetos. Dessa forma, criaram, em 2009, o Fórum Nacional de Biocombustíveis. O objetivo era assegurar maior participação da sociedade no processo decisório de investimentos em biocombustíveis (Tinga, 2014). Esse processo de fortalecimento do diálogo e mobilização entre organizações pode ser considerado um desdobramento da presença brasileira naquele país¹⁹⁶ que culminou em outras mobilizações de resistência.

Dado o conhecimento em torno dos impactos das aquisições de terras por estrangeiros (FIAN *International*, 2010; Borrás et al., 2011; Justiça Ambiental & UNAC, 2011) a credibilidade destes projetos está em descrédito. Assim, a proposta de transferência de terras agrícolas para o agronegócio brasileiro inevitavelmente levantou profundo alarde e desconfiança entre os camponeses que vivem no Corredor de Nacala. Em outubro 2012, a União Nacional de Camponeses – UNAC – de Moçambique

¹⁹⁵ Conforme lembram UNAC e JÁ (2011), no meio rural moçambicano, a mulher é historicamente desfavorecida quando comparada ao homem no sentido de acesso à educação e controle de recursos naturais e participação nos processos de tomada de decisão.

¹⁹⁶ Entrevista número 13.

divulgou uma declaração público sobre o ProSavana, denunciando oficialmente o projeto (CLEMENTES E FERNANDES, 2013, p. 14).

Em decorrência dessa turbulência social, o governo moçambicano decidiu adotar as seguintes medidas: i) suspendeu a concessão de terras acima de 10.000 mil hectares em 2010; ii) realizou uma nova delimitação de terras comunitárias, o que não acontecia desde 2007; iii) o Conselho de Ministros definiu que, a partir de 2011, deveria acontecer duas reuniões de consultas e não apenas uma, como acontecia anteriormente; iv) em 2011, o então presidente Armando Guebuza convocou a sociedade civil para debates sobre o uso da terra e criou o Fórum Consultivo da Terra¹⁹⁷, por pressão não só da sociedade civil moçambicana mas de instituições e países doadores – em especial Estados Unidos e Banco Mundial¹⁹⁸ (Hanlon, 2011a, 2011b). Naquele momento, a preocupação maior estava centrada na segurança alimentar. O objetivo era sugerir mudanças nos planos governamentais relacionados às fontes de bioenergia. Assim, o governo:

Recomendou a priorização da produção de alimentos, maior apoio aos agricultores de subsistência, maior apoio às cooperativas, que os direitos dos agricultores são assegurados, respeito à lei agrária e direitos à terra e garantia de transparência. Em geral, acreditava-se que a corrida em direção aos agrocombustíveis era prejudicial para o povo de Moçambique, especialmente os agricultores de subsistência, e que o país não estava preparado para a agricultura de pequena escala, como a *Jatropha*, enquanto a soberania alimentar ainda não é uma realidade (RIBEIRO E MATAVEL, 2009, p. 28).

Dentre esses, o projeto de maior destaque na bibliografia é o Procana, o primeiro aprovado pelo CEPAGRI (PROCANA, 2010). O projeto apresentava riscos primeiramente por se tratar do entorno do Parque Nacional do Limpopo, fronteira com a África do Sul e área de proteção ambiental (Hanlon, 2011a). Em segundo lugar, 38 mil moradores seriam deslocados. Além disso, por se tratar uma região extremamente seca de savana nativa, seria necessário alto consumo hídrico para a produção em larga escala (Brianezi, 2009). Em se tratando dos impactos negativos, também falava-se de perda de biodiversidade; insegurança alimentar; desmatamento e perda de cobertura vegetal, poluição das águas; e, diminuição da qualidade da água e da conectividade ecológica (Atlas da Justiça Ambiental, *website*). A principal acionista do projeto era a CAMEC,

¹⁹⁷ O fórum foi liderado pelo MINAG e agregava 15 ministérios, municipalidades, associações profissionais, sociedade civil e grupos de interesse. Foi criado um Grupo de reflexão, composto por 16 diretores nacionais, setor privado e sociedade civil (Tinga, 2014).

¹⁹⁸ Curiosamente, a instituição mudou a sua postura em relação aos biocombustíveis, visto que anteriormente, apresentava-se como forte incentivadora dos investimentos estrangeiros no país para produção de bioenergia.

acusada de esquemas de corrupção em seus negócios extrativistas na República Democrática do Congo e no Zimbábue (Borras Jr et al., 2011).

Na época, havia um grupo organizado contrariamente ao projeto, que incluía: agricultores; grupos indígenas ou comunidades tradicionais; camponeses sem terra; governo local; partidos políticos; comunidades vizinhas; pastorais; conservacionistas, trabalhadores do Parque Nacional do Limpopo. Suas formas de mobilização englobavam: criação de relatórios; desenvolvimento de uma rede de ação coletiva; envolvimento de ONGs nacionais e internacionais; e, reuniões, debates e organização de comissões (Atlas da Justiça Ambiental, *website*).

A empresa, por sua vez, se comprometera a construir casas para as famílias que seriam desalojadas, com garantias de espaço para pastagem de seus gados. Porém, se estabeleceu o conflito de terras não só porque havia camponeses a ocupar aquela faixa, mas porque grande parte da área em questão foi alocada duas vezes: primeiro, para o Procana e segundo, para o projeto de conservação ambiental do Parque Nacional. Em visita de campo, Welz relata que existiam dados conflitantes sobre a quantidade de terra destinada ao projeto. Ele afirma que obteve contato com um dos chefes tradicionais de uma das aldeias, que não havia sido instruído sobre como ler um mapa.

Uma tarde, chego em um casal de idosos da aldeia quando seu chefe não está por perto. Eles dizem que, no meio de suas negociações com o parque, o Procana veio e levou todos os chefes do vale para reuniões. Estas, não foram realizadas na frente das comunidades ou idosos, como é de costume. Depois, seu chefe disse-lhes que havia assinado um documento dando ao Procana uma grande parte da terra da aldeia. Eles nunca viram esse artigo. Eles não querem distribuir suas terras, mas o Procana veio com pessoas poderosas e eles têm medo. Eles foram informados de que têm direitos sob a Lei de Terra, que podem dizer não ao Procana, mas eles não têm uma cópia desta lei. “Eu poderia enviar-lhes uma, por favor?”¹⁹⁹ (WELZ, 2009, p. 3).

A empresa admitiu os erros e justificou as falhas no projeto alegando que além destes transtornos sociais, a crise econômica mundial teria afetado o seu desenvolvimento, já que grande parte dos investimentos viria por meio de empréstimos, dificultados pela queda no preço do petróleo e a acentuação da crise econômica mundial

¹⁹⁹ “One afternoon I run into a couple of village elders when their headman isn’t around. They say that in the middle of their negotiations with the park, ProCana came along and took all the valley’s headmen away for meetings. These were not held in front of the communities or elders, as is customary. Afterward, their headman told them that he’d signed a paper giving ProCana a large piece of the village’s land. They have never seen this paper. They do not want to give away their land, but ProCana came with powerful people, and they are afraid. They have been told that they have rights under the Land Law, that they can say no to ProCana, but they do not have a copy of this law. Can I please send them one?”

(Nhamtumbo e Salomão, 2010; Hanlon, 2011a). Em 2010, após as denúncias, o governo retirou a autorização do grupo para exploração daquela área agrícola (Schut, 2010). Após o incidente, a empresa CAMEC, então sob gestão da Eurasian Natural Resources Corporation (ENRC²⁰⁰), desistiu de produzir biocombustíveis (PROCANA, 2010).

O caso do Procana²⁰¹ é emblemático pois, ao ocorrer a demarcação do mesmo local para biocombustíveis, parque nacional e comunidades, demonstra os tipos de conflito e disputas de poder que ocorrem dentro do estado moçambicano. Ademais, mostra uma relativa fragilidade institucional no ramo do planejamento. Conforme defende Franco (2010), demonstra que o país tem dificuldade em cumprir com as determinações da política estratégica de biocombustíveis, que previa a participação dos pequenos agricultores em todo o processo de desenvolvimento dessa cadeia produtiva (Mataveia, 2013). Essas limitações acabam por serem utilizadas a favor de determinados grupos e elites econômicas, em detrimento da população local.

Não se trata de afirmar que, com essas informações, a disputa por terras se iniciou a partir dos projetos de biocombustíveis. Já ocorriam conflitos agrários decorrentes de outras atividades econômicas como a mineração, por exemplo (Nhamtumbo e Salomão, 2010). Porém, cruzando os dados sobre aumento de pedidos no CEPAGRI e demais órgãos, é possível concluir que os projetos de produção de etanol e biodiesel exacerbaram os conflitos de terras no país.

Outra justificativa para promoção dos biocombustíveis no país tratava de aumento na geração de empregos. No entanto, a geração de empregos nos projetos que foram iniciados foi bastante aquém do esperado. Concluiu-se que os biocombustíveis não teriam a capacidade de gerar a quantidade de empregos esperada (Hanlon, 2011). Tinga (2014) defende que isso se deve ao fato de que, ao conceder autorizações para empresas iniciarem a produção, o governo moçambicano não exigia formalmente nenhuma medida de formação, capacitação ou inclusão do “homem produtor local”. Além disso, houve casos de violação de direitos trabalhistas, baixa remuneração e precárias condições de trabalho, sobretudo nos projetos de cultivo de cana-de-açúcar (Ali e Muianga, 2016; O’ Laughlin e Ibraimo, 2013). Esta dinâmica não é exclusividade dos biocombustíveis:

²⁰⁰ Uma das 100 maiores empresas do mundo na área de minas e um dos maiores produtores mundiais de ferro crômio.

²⁰¹ Hanlon (2011) apresenta outros projetos nos moldes do Procana, em que a terra aparece destinada às comunidades e aos investidores estrangeiros ao mesmo tempo.

Os actuais padrões e estruturas de emprego nas agroindústrias reflectem a estrutura produtiva extractiva prevalecente na actividade agro-industrial. O foco na produção de produtos primários (por exemplo, açúcar bruto nas açucareiras, eucaliptos e pinheiros nas florestas, e chá semi-processado nas chazeiras) para a exportação; a obtenção de grandes quantidades de recursos (terra e água) a baixo custo e o acesso à mão-de-obra barata são aspectos centrais da natureza extractiva das actuais estruturas produtivas agroindustriais. A sazonalidade, a baixa remuneração e a precariedade do emprego são aspectos comuns e dominantes nas agro-indústrias. (ALI E MUIANGA, 2016, p. 1).

Admite-se que houve certa empregabilidade na implementação de projetos de biocombustíveis, mas a situação laboral era crítica. Por exemplo, em 2014 a Companhia Monapo foi acusada de trabalho escravo. Denúncias alertavam para os casos de abuso de poder e violação de direitos humanos cometidos pela empresa. Estas denúncias incluíam acusações de maus tratos, responsabilização e pagamento por peças quebradas, fim de direitos trabalhistas como férias, hora extra, alimentação, dentre outros benefícios:

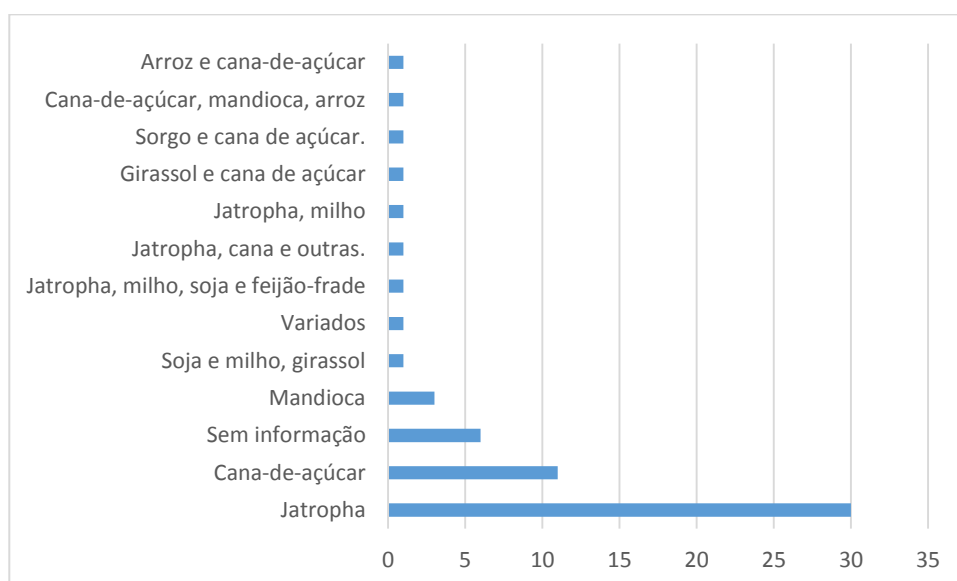
Na eventualidade de morrer um parente, os trabalhadores não são dispensados a fim de participarem nas cerimônias fúnebres, e não beneficiam do subsídio de morte. Segundo revelou Aburaque Nunes, com o actual patronato, os salários são recebidos em mão e foram canceladas as transferências bancárias. “Nas festividades do 1º de Maio, sofremos descontos nos nossos salários para a aquisição de camisetas, chapéus e um almoço de confraternização” (...). O comité sindical local não tem capacidades para a resolução desses conflitos laborais, sendo que ninguém deve desobedecer às ordens do director.

Outro trabalhador, identificado pelo nome de Armando Alassima, sofreu um desconto de 32 mil meticais, porque foi encontrado a prestar serviços numa residência alheia durante o gozo das suas férias. Este funcionário teve a sorte de lhe ter sido reembolsado o referido valor, mercê da intervenção da Procuradoria Distrital, que obrigou o patronato a devolver o valor.

Em retaliação contra o seu funcionário, o director encaminhou este à sua “cadeia pessoal”, localizada no posto administrativo de Nétia, no distrito de Monapo. Trata-se de uma loja abandonada no período colonial, onde o “prevaricador” permaneceu por um período de seis meses sem acesso a assistência alimentar, muito menos visitas, facto que revela uma autêntica violação dos Direitos Humanos (COMPANHIA, 2014, p.1)

No que concerne à segurança alimentar, a forte demanda exercida pelo mercado de *commodities* relacionado aos biocombustíveis, poderia “*desviar o uso da terra para fins diferentes da produção de alimentos, originando possíveis alterações nos preços dos alimentos e reduzindo a sua disponibilidade para os mais pobres*” (RIBEIRO E MATAVEL, 2009). O gráfico a seguir traz informações sobre as culturas a serem utilizadas na produção de biocombustíveis:

Gráfico 17: Culturas para produção de biocombustíveis



Fonte: elaboração própria.

Houve a substituição de plantações de culturas alimentares por *jatropha*, no caso de pequenos agricultores (Ribeiro e Matavel, 2009). Para atender as preocupações quanto à segurança alimentar, o governo criou na época uma comissão multisetorial a fim de reforçar a proibição do uso de culturas alimentícias para produção de biocombustíveis (Nhantumbo e Salomão, 2010). No entanto, mesmo com medidas de proteção às culturas alimentares, houve problemas nos processos. O reassentamento trouxe problemas porque a comunidade perdia grande parte de sua terra, com isso a produção de alimentos reduzia consideravelmente, trazendo insegurança alimentar. Em alguns casos, comunidades foram reassentadas em áreas que não eram propícias para agricultura²⁰² (UNAC e JÁ, 2011).

Com relação aos impactos no plano ambiental, como uso da água e da biodiversidade, argumentava-se que a produção em larga escala iria implicar no maior consumo e contaminação (por fertilizantes e pesticidas) dos cursos de água, assim como promoveria o desflorestamento devido à procura de espaço para cultivo (Ribeiro e

²⁰² A título de contextualização sócio econômica, em Moçambique, a produção alimentar não é apenas uma estratégia de sobrevivência para os agricultores, mas também uma das poucas atividades econômicas a seu alcance. Mesmo assim, mais de 35% da população sofre de insegurança alimentar crônica (ROSA, 2012). Dessa forma, o uso de culturas alimentares para produção de biocombustíveis, como é o exemplo da empresa Clean Star, que almejava uma produção de bioenergia com base na mandioca, representava uma competição para produção alimentar do país (Matavel e Chaves, 2015).

Matavel, 2009). Embora a propaganda governamental defendesse que a *jatropha* era uma cultura de fácil manejo, a sua produção em larga escala mostrou que o plantio designava alto consumo hídrico (Borras Jr et al., 2011). Registrou-se casos onde:

(...) em Dondo, por exemplo, onde uma serraria foi estabelecida para processar madeira valiosa e produzir carvão vegetal das áreas que estão sendo desmatadas para o projeto de biocombustíveis. A mudança no uso da terra é considerada um dos principais contribuintes das emissões de gases de efeito estufa. Portanto, é essencial examinar empiricamente se os ganhos líquidos de emissões dos projetos de biocombustíveis são de fato positivos²⁰³ (NHANTUMBO E SALOMÃO, 2010, p. 20)

No Brasil, as consequências ambientais negativas advindas das monoculturas de biocombustíveis, seja cana-de-açúcar ou soja, já são amplamente conhecidas (Schlesinger, 2012). Houve a constatação de que a produção de biocombustíveis gerava impactos ambientais negativos, nos moldes da indústria petrolífera ou extrativista (Dauvergne e Neville, 2009), ambas já conhecidas pela sociedade moçambicana. Não se pode afirmar que essas consequências ocorreram apenas por conta da promoção brasileira em biocombustíveis, mas cabe sim questionar de que forma o Brasil abriu caminho para uma procura desenfreada e intensa por terra e que tipo de problemas estavam envolvidos nessa corrida. Conclui-se que mesmo com a existência de um arcabouço legal de proteção ao direito fundiário de pequenas comunidades ou ao meio ambiente, como a Lei de Terras e a Lei de Florestas e Vida Selvagem de 1999, a incipiente produção de biocombustíveis apresentou problemas. Diante dos fatos, afirmam Ribeiro e Matavel (2009, p. 16) que os próprios agricultores se viram desacreditados, proferindo frases como “*do que adianta salvar algo que vão roubar?*” e “*é meu até que o governo queira*”²⁰⁴²⁰⁵.

4.4.4 Nível Institucional: regulação e instituições

²⁰³ This was observed in Dondo, for example, where a sawmill has been established to process valuable timber and produce charcoal from the areas being cleared for the biofuels project. Land use change is deemed to be a major contributor of greenhouse gas emissions. Therefore, it is essential to empirically examine whether the net emission gains from biofuels projects are indeed positive.

²⁰⁴ “Why protect what other are going to steal” or, “Its mine until the government wants it”.

²⁰⁵ Os autores acrescentam que houve uma dificuldade na realização da pesquisa de campo que analisava os impactos sócio ambientais das plantações de *jatropha* no país. Isto porque, as comunidades locais se sentiam receosas em conceder entrevistas e sofreram punições depois que a equipe do campo deixasse a região.

Nesta categoria é possível identificar três consequências: a criação de instituições para trato do tema; criação de marcos legais; e, estabelecimento formal de um modelo de ocupação de terras que tentava incluir o pequeno agricultor, o chamado *contract farming*. Como demonstrado na seção anterior, diante do crescimento de investimentos, o governo moçambicano criou medidas e instituições a fim de organizar a chegada dessas empresas e o *boom* dos biocombustíveis. Foram criados entre 2003 e 2015, marcos regulatórios e ações de base normativa, bem como novas instituições públicas (Bambo, 2014).

Para administrar o sector do biocombustível, o Governo criou um grupo de trabalho interdisciplinar envolvendo alguns ministérios e duas empresas públicas do sector de energia, nomeadamente os Ministérios da Energia, Agricultura, Indústria e Comércio, Meio Ambiente e Finanças; as empresas Petróleos de Moçambique (PETROMOC) e Eletricidade de Moçambique (EdM) (ATANASSOV *et al*, 2011 APUD MATAVEL E CHAVES, 2014, p. 5).

Estes instrumentos foram elaborados para construção, implementação e promoção do mercado de biocombustíveis no país, incluindo supervisão, monitoramento e avaliação das atividades. Vale acrescentar que o governo brasileiro apoiou a formulação da política nacional de biocombustíveis moçambicana, no âmbito do programa ProRenova (MRE, 2011) e também do acordo bilateral firmado entre os dois países em 2007, que previa este tipo de suporte (Bambo, 2014). O quadro a seguir resume estas iniciativas:

Quadro 21: Marcos para incentivo aos biocombustíveis em Moçambique

ANO	MEDIDA
2004	Presidente moçambicano afirma que a " <i>Jatropha</i> deve ser plantada em todos os solos não utilizados";
2004-2006	Distribuição pelo governo de sementes de <i>Jatropha</i> (sem acompanhamento);
2005	Criação de um grupo de trabalho interministerial sobre biocombustíveis;
2006	Força de Trabalho para Pesquisa de <i>Jatropha</i>
2006- hoje	<i>Sustainability criteria</i> da União Europeia
2007	Apresentação da Estratégia de Desenvolvimento Rural, a qual constava o Objetivo Estratégico n 4: promover a produção, consumo, transformação e exportação de combustíveis alternativos aos tradicionais, nomeadamente os biocombustíveis. Porém, não apresentava detalhes sobre como a produção deveria ocorrer;
	Workshop sobre biocombustíveis sustentáveis
	Criação de pedido único de aquisição de terras juntamente com investimentos estrangeiros (até então eram realizadas dois procedimentos em separado);

	Estabelecimento do Subgrupo de Critérios de Sustentabilidade e Modelos de Desenvolvimento;
2008	Estudo de Viabilidade da Ecoenergy (documento base para o governo moçambicano elaborar o marco regulatório do setor). Moçambique e outros 7 países denunciam critérios de sustentabilidade da UE "injustificadamente complexos"; Onda de investidores privados (abrandou no final de 2008); Aprovação formal do Procana (30.000 ha) e Principle Energy (18.000 ha); Conselho de Ministros aprovou o Regulamento das Misturas dos Biocombustíveis, bem como o Estabelecimento da Comissão Interministerial de Biocombustíveis (CIB).
2009	Política Estratégica de Biocombustíveis Política de Desenvolvimento das Energias Renováveis Aprovação da Estratégia de Energia Primeira reunião Subgrupo de Critérios de Sustentabilidade e Modelos de Desenvolvimento
2011	Regulamento De Biocombustíveis/Misturas de combustíveis fósseis
2012	Regulamento Técnico de Biocombustíveis
2013	Estrutura dos Preços dos biocombustíveis e o Regulamento de Licenciamento de Biocombustíveis Quadro da Sustentabilidade dos Biocombustíveis e a Estratégia de Conservação e Uso Sustentável da Biomassa
2014	Regulamento de Licenciamento de Biocombustíveis
2015	Regulação da Estrutura dos Preços dos biocombustíveis

Fonte: Elaboração própria a partir de Schut (2010); Matavel e Chaves (2014, 2015); ECOENERGY (2008); MOÇAMBIQUE (2011); Mataveia (2013); Hanlon (2011a).

A análise do quadro permite concluir primeiramente, que o desenvolvimento dos biocombustíveis ocorreria inspirado nos moldes da indústria no Brasil, qual seja: capitaneado pelo Estado. Isto traz questionamentos, uma vez que este setor é altamente dependente dos incentivos estatais até hoje. Os marcos institucionais de biocombustíveis elaborados e aprovados pelo governo moçambicano elegeram as culturas a serem utilizadas: cana-de-açúcar e sorgo (mapira doce), para produção de etanol e de *jatrofa* (pinhão manso) e coco para biodiesel, culturas que, teoricamente, não competiriam com a produção de alimentos. (SENADO, 2009; EM CURSO, 2011). Clements e Fernandes (2013) afirmam que a aprovação da Estratégia Nacional de Biocombustíveis (Resolução n° 22/2009) foi a principal responsável pelo aumento nos pedidos de aquisição de terras para biocombustíveis no país. A Política Estratégica de Biocombustíveis visava:

Promover a produção sustentável de biocombustíveis; reduzindo a dependência do país de combustíveis fósseis importados; diversificando as fontes de energia; promover o desenvolvimento rural sustentável; contribuindo para a geração de divisas através do aumento das exportações; explorar os mercados regionais e internacionais; promover pesquisas sobre tecnologias para a produção de biocombustíveis por instituições nacionais de ensino e pesquisa, incluindo

tecnologias aplicáveis às comunidades locais; promover a segurança alimentar e nutricional; reduzir o custo do combustível para o consumidor final; e proteger os consumidores nacionais contra os preços voláteis dos combustíveis fósseis e insegurança energética²⁰⁶ (NHANTUMBO E SALOMÃO, 2010, p. 19).

Mataveia (2013, p. 2) acrescenta que a referida política foi elaborada num contexto de “*instabilidade, imprevisibilidade e volatilidade dos preços dos combustíveis no mercado internacional e aquecimento global (GEE) resultante das mudanças climáticas*”.

O quadro 21 mostra que a criação de marcos para o setor é recente, sendo possível fazer uma ligação entre a elaboração dessas medidas e incentivos aos biocombustíveis que o Brasil realizou na mesma época. Existe uma ligação entre desdobramentos no nível social e institucional. Por exemplo, até 2007, Moçambique apresentava regulamentos específicos para o trato de processos de títulos para aquisição de terras para projetos empresariais e, em separado, avaliação de propostas de investimentos. Porém, a partir do adensamento de pedidos e forte chegada de empresas estrangeiras interessadas em investir em bioenergia no país, houve uma mudança na lei e o pedido de autorização de investimentos e acesso à terra passaram a acontecer de maneira conjunta (Schut, 2010). Conforme apresentado na seção anterior, mesmo com a existência de legislação e instituições responsáveis pelo tratamento das questões relativas aos biocombustíveis, problemas aconteceram. Isso ocorre devido uma relativa limitação institucional do Estado moçambicano que não dá conta de monitorar e fiscalizar os projetos (Nhantumbo e Salomão, 2010). Ainda constavam limitações financeiras, de logística e de infraestrutura.

Por fim, houve o estabelecimento do *contract farming*²⁰⁷, uma parceria entre empresas e produtores locais (Tinga, 2014). O *contract farming* consistia em um acordo onde as indústrias comprariam matéria prima dos produtores locais. Porém, na prática o programa não funcionou. Tinga (2014) argumenta que, a partir de um olhar otimista, o produtor teria mercado, insumos e venda assegurados. Por outro lado, a empresa detinha

²⁰⁶ *Promoting sustainable production of biofuels; reducing the country's dependence on imported fossil fuels; diversifying the sources of energy; promoting sustainable rural development; contributing to foreign exchange generation through increased exports; exploring regional and international markets; promoting research on technologies for production of biofuels by national teaching and research institutions including technologies applicable to local communities; promoting food and nutritional security; reducing the cost of fuel for the final consumer; and protecting the national consumers against the volatile prices of fossil fuels and energy insecurity.*

²⁰⁷ Apesar de ser um modelo novo nas culturas de biocombustíveis, já era usado nas plantações de tabaco e algodão e já vinha apresentando problemas nas experiências açucareiras (Tinga, 2014).

o monopólio de todo o sistema de produção e mercado, deixando o produtor refém da empresa, tanto nos preços dos insumos quanto no preço final do produto.

Do ponto de vista institucional, Tinga (2014) afirma que no auge dos investimentos, o país não possuía uma agenda clara com políticas bem definidas; os marcos institucionais ocorreram de maneira lenta, ou seja, houve um descompasso entre o regulamento formal e os investimentos. Este descompasso trouxe não só consequências “energéticas” negativas, mas também sociais, conforme descrito nas seções anteriores.

4.4.5 Nível Energético: da autossuficiência às questões práticas

No plano energético, os biocombustíveis tiveram um impacto do ponto de vista retórico. Era tema recorrente na opinião pública. Falava-se sobre a possibilidade de autossuficiência e de papel de grande exportador de energia. A intenção de Moçambique se tornar um *player* no cenário geopolítico energético estava presente no discurso do governo, do setor privado e dos atores da cooperação internacional, em especial o Brasil. No entanto, além dos fatores descritos nas seções anteriores, outros elementos travaram o desenvolvimento energético do país. Primeiro, limitações relacionadas à *jatropha* e questões técnicas como ausência de pessoal qualificado e limitações de infraestrutura. Em segundo lugar, a descoberta de grandes reservas de gás natural no norte do país que ajudou a mudar o foco do governo moçambicano (Garcia, Kato e Fontes, 2013).

Quanto ao primeiro tópico pode-se afirmar que o cultivo da *jatropha* foi prejudicado devido à: dificuldades no plantio da cultura, ausência de informações suficientes e limitações de infraestrutura. Primeiramente, diferentemente do propagado pelo governo moçambicano nos anos de febre dos biocombustíveis, o plantio dessa cultura apresentava dificuldades. Descobriu-se posteriormente, que a planta poderia se comportar como parasita consumindo nutrientes de outras plantas na área (Ribeiro e Matavel, 2009).

O valor da *Jatropha* como biocombustível está na sua capacidade de produzir sementes com alto teor de óleo, mas a qualidade e a quantidade de óleo extraído das sementes da *Jatropha* dependem de vários fatores, sendo dois dos mais importantes o método de armazenamento e o tempo extraído o óleo. No caso das comunidades rurais, onde não há capacidade de extrair o óleo, o passo sugerido após a colheita é secar as sementes ao sol por uma semana e depois armazenar as sementes em sacos de nylon. Este método produz quantidades menores de óleo, então é ideal, mas impacta mais seriamente a qualidade dos óleos, o que diminui à medida que o tempo passa, tornando-se cada vez mais ácido. O período máximo que as sementes podem ser armazenadas antes que o nível de acidez seja alto é de cerca de 3 meses [25]. Os compradores estão bem cientes dessas limitações, mas a maioria das comunidades não está ciente disso nem foi treinada para armazenar a semente dessa forma. Em contraste, as sementes de jatrofa planejadas para o replantio devem ser secas à sombra antes do armazenamento e a probabilidade de germinação diminui com o tempo, tornando muito importante replantar o mais rapidamente possível usando muita água durante a fase inicial do desenvolvimento. Este cuidado adicional não é mencionado durante as campanhas e os agricultores rurais que esperavam uma colheita fácil e de baixa manutenção (...)” (RIBEIRO E MATAVEL, 2009, p. 27).

O trecho acima revela outros dois elementos que dificultaram a propagação da *Jatropha* biocombustível sob o ponto de vista técnico: uma lacuna de conhecimento e dificuldades de armazenamento²⁰⁸. Afirmava-se, em 2009, que “há muita pesquisa que precisa ser feita. *Jatropha* é uma planta relativamente nova” ou “se alguém lhe disse que é um especialista em *Jatropha*, ele é um mentiroso” (JATROPHA, 2009, p. 1). Usualmente, culpa-se o governo moçambicano por não ter oferecido informação qualificada nos anos de intenso *marketing* para propagação da cultura. O governo poderia, igualmente, ter investido no treinamento de produtores locais, até mesmo para que a política de inserção desses produtores na produção em larga escala tivesse alguma viabilidade prática e deixasse de ser uma promessa retórica.

Da mesma forma, a dificuldade de armazenamento (Caldeira, 2015), bem como a exigência altíssima de matéria prima (eram necessários 100 kg de *Jatropha* para produzir 20 litros de óleo). O país contava, ainda, com limitações de infraestrutura quanto maquinário. Era necessário, portanto, importar toda a cadeia produtiva como maquinários, sementes, etc. o que encarecia o cultivo²⁰⁹.

Quanto a fatores sócio econômicos ainda no que concerne ao nível energético, acrescenta-se: ausência de mercado consumidor para biodiesel²¹⁰ (Nhentumbo e

²⁰⁸ Entrevista número 20.

²⁰⁹ Entrevista número 20.

²¹⁰ “O Presidente Armando Guebuza há vários anos, em suas turnês de “presidência aberta”, promoveu a produção camponesa de jatrofa - mas um mercado nunca foi criado. O jornal Savana (3 de junho de 2011)

Salomão, 2010) e ausência de um plano de diversificação de plantio de culturas (Tinga, 2014). A maioria dos projetos tinha como foco somente a produção da *jatropha* (Matavel e Chaves, 2015).

O debate à volta da promoção dos biocombustíveis em Moçambique no período 2006/2009 foi tão intenso, que os camponeses viram-se obrigados a plantar a *jatropha curcas*, mas sem ter compradores do produto final. Casos evidentes nos distritos em que os Chefes dos Serviços de Agricultura foram confrontados com sacos de muita semente produzida e embalada e sem que alguma empresa se disponibilizasse a comprá-la para processar. O desalento foi tão elevado no seio dos camponeses que não mais acreditam em programas de fomento de culturas promovidas pelo Governo (TINGA, 2014, p.11)

A pesquisa permitiu verificar que as empresas que diversificaram as culturas conseguiram manter-se diante da crise, enquanto aquelas que concentraram-se em cultivar *Jatropha* amargaram a falência.

Considerações finais do capítulo

Historicamente, os dois países saíram de ruídos diplomáticos no pós independência moçambicana para um estreitamento gradual de relações. Os anos 2000 representaram o auge dessa associação. Mesmo com uma relação marcada por controvérsias e críticas, Moçambique assumiu o papel de país mais relevante da CSS ofertada pelo Brasil, e esteve fortemente envolvido na PEB para biocombustíveis.

A cooperação brasileira em biocombustíveis teve importantes desdobramentos em solo moçambicano. Conclui-se que a tríade “Estado – Empresas – Cooperação Internacional” se constituiu como base fundacional do complexo de biocombustíveis estabelecido no país nos anos 2000. A política externa brasileira, a partir dos projetos de CSS, estava voltada para atividades de compartilhamento de informações, cabendo às empresas brasileiras e estrangeiras construir a cadeia produtiva do setor no país. Conforme a hipótese defendida nesta tese, este setor apresenta-se como ator que possui forte influência na definição da política externa.

relatou que quando o presidente estava no distrito de Ribáuè, os camponeses reclamaram que tinham sido levados a cultivar jatropa e agora têm armazéns cheios, que não podem vender. O governo disse a eles para cultivar jatropa, então o governo deveria comprá-lo, disseram eles” (Hanlon, 2011b).

Além disso, o desenvolvimento produtivo estaria fincado nos incentivos estatais, nos moldes brasileiros e com foco nos agentes estatais responsáveis por impulsionar este processo. O desenvolvimento institucional pode, nesse sentido, ser caracterizado por um aspecto positivo da promoção brasileira²¹¹. Os atores sociais cumpriram o importante papel de construir o diálogo com a dupla “estado-empresas privadas”, já fortemente articuladas. Viu-se, um aumento dos conflitos agrários no país e de consequências socioambientais negativas. O quadro a seguir traz as informações quanto aos desdobramentos de maneira resumida, a título de ilustração.

Quadro 22: Desdobramentos da PEB para Biocombustíveis em Moçambique

NÍVEL	CONSEQUÊNCIAS
PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO	Produção de estudos de viabilidade
	Publicações sobre biocombustíveis no país
	Pluralização de eventos científicos temáticos
	Diálogo entre centros de pesquisa moçambicanos e estrangeiros e/ou empresas
ECONÔMICO	Intercâmbio de pesquisadores
	Chegada de empresas estrangeiras
	Aumento no número de pedidos de aquisição de terras
SOCIOAMBIENTAL	Aumento no preço dos hectares
	Processos de usurpação de terras
	Corrupção
	Denúncias quanto às consultas
	Articulação entre grupos afetados
	Críticas quanto às condições trabalhistas
	Debate food x fuel e segurança alimentar
INSTITUCIONAL	Impactos ambientais
	Criação de instituições
	Criação de regulação
ENERGÉTICO	Estabelecimento do <i>contract farming</i>
	Impacto retórico
	Descoberta de limitações estruturais

Fonte: elaboração própria.

Na tentativa de justificar o congelamento e desaparecimento da indústria dos biocombustíveis no país, Matavel e Chaves apresentam argumentos, como: falta de uso de matérias-primas diversificadas; falta de políticas e programas de inclusão social no processo produtivo; falta de Políticas de incentivo para investidores nacionais; exclusão

²¹¹ Entrevista número 23.

da sociedade civil e dos acadêmicos nos processos de estruturação legal; falta de recursos Humanos especializados no setor. Nhentumbo e Salomão (2010) afirmam que se deve considerar limitações do próprio Estado moçambicano como mau planejamento, falta de cumprimento dos planos de uso da terra existentes e de coordenação institucional, e a incapacidade de aplicação dos dispositivos legais disponíveis ao mais atingidos nesses conflitos.

Já no contexto energético, três fatores explicam o fracasso dos biocombustíveis: primeiramente, a queda no preço do petróleo— é sabido que esta indústria é bastante vulnerável aos preços do petróleo no exterior pois o mesmo acontece no Brasil. Em segundo lugar, a descoberta de reservas de gás natural no norte de Moçambique. Em que pese fatores sistêmicos, afirma-se que a crise econômica mundial teria afetado o desenvolvimento da fonte no país, pois criou-se um clima de instabilidade financeira, travando o investimento de empresas estrangeiras em Moçambique (PRODUÇÃO, 2010). Por último, o abandono dos incentivos que os países europeus ofereciam aos projetos de biocombustíveis. Em 2016, a União Europeia, que seria o principal mercado de destino dos biocombustíveis produzidos em África, decidiu reduzir o foco nos biocombustíveis, muito em decorrência das preocupações com segurança alimentar (Chade, 2016).

A promoção dos biocombustíveis teve como consequências conflitos entre concepções sobre como os recursos deveriam ser explorados (por exemplo, biocombustíveis, alimentos, conservação, turismo) e, principalmente, quem deveria explorá-los. Por fim, não houve um único motivo para o fracasso dos biocombustíveis. Houve, de fato, um entrelaçamento de causas e efeitos que impossibilitou o desenvolvimento dos projetos, antes mesmo de começarem.

As dinâmicas de aquisição de terras para produção de biocombustíveis estavam baseadas na ideia de que o continente possuía grandes quantidades de terras aráveis disponíveis e também que a terra era subutilizada (Hanlon, 2011b; Muianga, 2015). Esta noção de mau uso da terra difundida amplamente por estudos e chefes de estado se apresentava em conformidade com um ideal capitalista sobre o modo “correto” de uso da terra: uma avaliação quantitativa da produção. A terra era considerada mal utilizada no continente por não se tratarem de produções de monocultura em larga escala. No entanto, este argumento mostrou-se falho e altamente custoso do ponto de vista social e ambiental (Borras Jr et al, 2011). O caso moçambicano ilustra esse fato com clareza.

CONCLUSÃO

Esta tese se propôs a analisar a política externa brasileira para biocombustíveis implementada entre 2003 e 2015 por meio de projetos de cooperação técnica, atentando para as suas características, atores e desdobramentos. Para tal, utilizou-se Moçambique como estudo de caso. Esta pesquisa teve como pergunta principal: por que o Brasil foi exitoso na promoção dos biocombustíveis, mas não houve desenvolvimento dos mesmos nos países parceiros da cooperação brasileira? A hipótese principal que fundamentou esta pesquisa estava ligada à participação do agronegócio como ator de PEB no que concerne ao desenho da política externa direcionada aos biocombustíveis. O fato desse ator exercer peso na sua formulação fez com que os projetos de CSS estivessem focados em fornecer informações básicas por meio de cooperação técnica. O segundo passo seria a abertura de um grande mercado para empresas brasileiras, oferecendo oportunidades para toda a cadeia produtiva dos biocombustíveis. O fato do processo decisório brasileiro ser poroso aos interesses do agronegócio fez com que a cooperação que foi delineada não estivesse pronta e madura o suficiente para garantir o desenvolvimento da indústria dos biocombustíveis nos países parceiros do Brasil, mas sim, para garantir a satisfação dos interesses desse setor. A consequência dessas dinâmicas está centrada no não desenvolvimento dos biocombustíveis nos países receptores da cooperação do Brasil. No entanto, a pesquisa de campo permitiu revelar que se deve acrescentar mais um elemento explicativo no fracasso dos biocombustíveis nos países africanos: as restrições dos próprios países.

Almeida (2016, p. 64) afirma que “*a cooperação é produto das interações entre atores e instituições que definem a política externa*”. A partir dos argumentos elaborados nesta tese, afirma-se que a cooperação é não só produto dessas interações na arena decisória, mas das possibilidades de ação de que o Estado dispõe para atuar no exterior, ou seja, depende das condicionantes postas no ambiente externo. Dessa forma, o capítulo 1 descreveu o cenário da primeira década do século XXI que apresentou: questionamentos no paradigma energético mundial, ascensão dos emergentes e aumento da preocupação quanto às questões climáticas. Juntamente com importantes aspectos da dimensão doméstica, como uma matriz energética mais limpa quando comparada aos

países desenvolvidos e a opção por uma política externa ativa e alta, que proporcionaram um ambiente favorável ao protagonismo brasileiro na cena energética internacional que se desenhava na época.

Dessa forma, o Brasil passou a promover o uso de energias renováveis, com foco nos biocombustíveis. Foram realizados eventos temáticos, bem como assinatura de acordos de cooperação técnica, explorados no capítulo 2. A formulação dessa política era, na verdade, um retrato do processo decisório brasileiro cristalizado a partir dos anos Lula da Silva: ampliação do número de atores, agendas e práticas de política externa, sobretudo de projetos de CSS. Essa promoção estava atrelada a interesses privados, representados pelo setor do agronegócio, fortemente articulado no seio do Estado. Os resultados dessas atividades estavam centrados na capacitação individual e institucional. Assim, houve foco em iniciativas de compartilhamento de conhecimentos e de *know-how* sobre as técnicas mais produtivas para plantio, manejo das culturas e métodos para produção de biocombustíveis em larga escala.

O capítulo 3 destrinchou a formação dessa política atentando para a participação do agronegócio na PEB, a partir de cursos de ação formais e informais. Feito este panorama, cabia analisar os desdobramentos dos países recebedores dessa cooperação. No capítulo 4, foi elaborada uma metodologia que resultou na escolha de Moçambique como estudo de caso. O capítulo 4 trouxe os desdobramentos observados no âmbito de produção de conhecimento, econômico, socioambiental, institucional e energético. Um dado interessante é que a maioria dos entrevistados afirmou que o esforço de promoção dos biocombustíveis havia sido positivo, principalmente diante do desenvolvimento institucional que proporcionou ao país africano. Ao cabo, a pesquisa não dá conta de captar a complexidade da realidade social moçambicana, o que se apresenta aqui é apenas o início de uma agenda de pesquisa. Houve, de fato, a formação inicial de um complexo mundial de biocombustíveis. Para Dauvergne e Neville (2009), falar de uma nova arquitetura global a partir dos biocombustíveis é um erro. Segundo os autores, era possível perceber padrões repetidos sob uma nova linguagem, legitimados por um discurso solidarista e sustentável, exposto no capítulo 1. O estabelecimento desse complexo foi um processo dinâmico que envolveu atores pró-biocombustíveis tentando moldar políticas e realizar negócios no plano internacional. No entanto, no continente africano, a implantação dos biocombustíveis como matriz energética confiável, em larga escala, enfrentou desafios como limites ambientais, problemas hídricos, limites de

infraestrutura, debate sobre segurança alimentar e uso da terra, e, não menos importantes limitações institucionais. Em resumo, a corrida pela produção de biocombustíveis não mudou a estrutura agrária comum ao modo de produção capitalista vigente. As iniciativas, embora tenham sido iniciadas, expandidas e apoiadas num forte discurso sustentável e nas promessas de autossuficiência, não lograram êxito no continente.

As dinâmicas que vemos com os biocombustíveis parecem provavelmente imitar os padrões que outros observaram na indústria de óleo de palma, com as economias emergentes do Sul integrando suas economias com os países do Norte e as multinacionais, em relações complexas que confundem as linhas entre doadores e receptores de ajuda, e produtores e consumidores de bens²¹² (DAUVERGNE E NEVILLE, 2009, p. 1098).

A partir da pesquisa realizada percebe-se a CID sempre esteve atrelada a interesses estratégicos, fosse em sua origem, fosse na ascensão do sul doador (Lima e Milani, 2016). No caso da PEB para biocombustíveis, o financiamento público para exportações foi um dos principais mecanismos do governo pra apoiar a internacionalização das empresas brasileiras, atentando para o forte papel desempenhado pelo BNDES (Milhorange, 2015). Assim, houve uma convergência de interesses entre o Estado e o setor privado brasileiro devido: i) a promoção de eventos políticos que congregavam os atores do ramo Empresarial privado dos biocombustíveis; ii) realização de eventos e acompanhamento à delegação brasileira no caso de assinatura de atos internacionais; iii) visitas dos atores do país receptor da cooperação (ou com ela já formalmente assumida ou não) às empresas privadas com intuito de aprender a produzir; iv) o realce conferido pelos então Presidentes Lula da Silva e Armando Guebuza ao papel a ser desempenhado por essas empresas, destacado na fala de Lula em um discurso de 2007:

“Com a ajuda das empresas privadas brasileiras, Moçambique poderá ingressar nessa revolução energética. O povo moçambicano se beneficiará da modernização de sua agricultura e da conseqüente criação de renda e de empregos. E acreditamos na força da cooperação Sul-Sul” (LULA, 2007 APUD BAMBO, 2014, p.50)

No entanto, o protagonismo dessas empresas não constava nos atos internacionais que formalizavam essa relação e no momento em que a falta de

²¹² *The dynamics that we see with biofuels appear likely to mimic the patterns that others have observed in the palm oil industry, with the emerging economies of the South integrating their economies with Northern countries and MNCs, in complex relationships that blur the lines between donors and recipients of aid, and producers and consumers of goods.*

viabilidade econômica e logística se tornou evidente, os projetos foram abandonados por elas. O que demonstra que essas empresas têm seus próprios interesses e objetivos. Da mesma forma e retomando Boito Jr. e Berringer (2013), há o desgaste na relação estabelecida entre os governos petistas e o setor privado, exacerbada nos anos Dilma Rousseff.

Nesses jogos de poder, os atores externos também merecem destaque. Os países do norte assumiram um papel diferenciado que oscilava entre financiamento estatal a projetos até participação maciça de empresas privadas, preocupadas em suprir a demanda energética de Europa e Estados Unidos. Este setor esteve diretamente ligado à formulação dessa política e participou ativamente das atividades que serviram como resultado de muitos desses acordos de cooperação técnica.

Na opinião de Fulquet e Pelfini (2015), a PEB para biocombustíveis direcionada ao continente africano demonstra: uma ambição política brasileira; acúmulo de *know-how* no tema; e, capacidade econômica do setor privado que visava a construir esses projetos agroindustriais do outro lado do atlântico. A partir da pesquisa realizada nesta tese, é possível acrescentar mais dois elementos: primeiro, o agronegócio como ator relevante na formulação desta política e, segundo, esse modelo de cooperação que dava grande destaque à atuação do setor no continente, apresentou problemas no que diz respeito aos desdobramentos para o país receptor.

Os desdobramentos descritos no capítulo 4 explicam o porquê dos biocombustíveis terem sido um fracasso em solo moçambicano, sobretudo no tocante à questão do acesso a terra. Embora possa parecer que a concessão de terras não era assim tão grave, Borrás Jr. et al. (2011) citam o caso do Procana, exemplo explorado no capítulo 4, o qual foi concedido o direito ao uso e aproveitamento da terra por 50 anos. De acordo com a própria Lei de Terras do país, passado esse período, o projeto poderia obter o título de infraestrutura da propriedade, estabelecendo, portanto, um controle efetivo sobre todos os recursos da terra. A apropriação de terras para produção de biocombustíveis, em longo prazo, poderia constituir no controle absoluto da terra. É por isso que dados sobre matriz energética são insuficientes para análise dos biocombustíveis. O que está em jogo é uma visão de desenvolvimento, a qual de certa forma, reproduz erros já conhecidos no Brasil sob a égide da “cooperação sul-sul”. Assim:

Além disso, a presença brasileira em Moçambique – seja na cooperação, seja no investimento do setor privado – não está isolada da atuação das instituições financeiras internacionais, nem pode ser considerada mais “desinteressada” ou “solidária” se comparada à atuação de outras potências. Num quadro maior de acumulação capitalista, ela responde a uma lógica de disputa por recursos naturais e acesso a mercados, em uma competição de cunho imperialista, cujo palco se desloca, nos tempos atuais, de volta para a África. (GARCIA E KATO, 2016, p. 82).

Ademais, mesmo que não houvesse esses problemas, a própria imagem de que a CSS agrícola brasileira era baseada em “exemplos de sucesso” implementados em solo nacional apresenta problemas:

As representações da realidade, tais como a imagem de “sucesso” do Brasil, são, no entanto, construções sociais. Os diferentes actores envolvidos – tais como as elites e as autoridades brasileiras e moçambicanas, a comunidade internacional, o meio académico, etc. – desempenham um papel crucial na construção destas representações de “modelo”, “boas práticas” e “sucesso” (CHICHAVA E DURAN, 2013, p. 404).

Em se tratando dos projetos de biocombustíveis, estes eram vendidos como “uma “nova agricultura”, capaz de inovar no acesso ao desenvolvimento desejável”. O entendimento do desenvolvimento como algo a ser “alcançado” tem como ideia base uma linha reta onde os países desenvolvidos e subdesenvolvidos assumem posições opostas. Para atingi-lo, os países em desenvolvimento deveriam assumir modelos de “sucesso”. Nesse contexto, o uso das tecnologias mascarava interesses políticos. Falar sobre biocombustíveis é falar sobre uso da terra e não somente de quantificações energéticas.

Parte se do pressuposto de que países em desenvolvimento podem e devem cooperar entre si. É de extrema importância que esses Estados assumam responsabilidades dentro do sistema internacional e mais do que isso, criem e/ou aperfeiçoem laços de compartilhamento de expertise, no caso da cooperação técnica, ou em qualquer outra de suas modalidades. No entanto, na opinião de Milani (2012), justamente por terem recebido ajuda e, em alguns casos, ainda serem beneficiários de CID, os doadores emergentes não deveriam correr o risco de reprodução dos mesmos erros da CNS. Conforme lembra Muñoz (2016), os debates sobre CID não se referem apenas a sua forma, mas a seu objetivo final: o desenvolvimento. Diferentes atores disputam o sentido e prioridades deste conceito. De acordo com a autora, a partir dos anos 1990, a ONU inseriu o “desenvolvimento humano” no centro dos debates sobre

desenvolvimento. Suprir as necessidades básicas humanas passou a ser a prioridade, ao invés de questionar o porquê dessas carências. Em suas palavras:

Essas potências do sul não questionaram os objetivos do desenvolvimento tanto quanto seus meios e o papel que eles mesmos desempenham nessa definição. Se em seus primórdios, o espírito de Bandung exigia mudanças estruturais para entender que a ordem econômica mundial era uma das principais causas das desigualdades, colocando o direito ao desenvolvimento como essencial para a emancipação e autonomia dos países do sul, hoje o capitalismo parece ser aceito como uma variável incontestável para o desenvolvimento, cada vez mais entendido como crescimento econômico²¹³ (MUÑOZ, 2016, p. 237 e 238)

A autora acrescenta que as associações público privadas definem os objetivos e rumos da CSS. A CSS brasileira para biocombustíveis exemplifica essa lógica. Não houve objetivo de modificar as estruturas de poder que regem o sistema da CID, tampouco da geopolítica energética mundial. De acordo com Milani

Ambas as noções de “cooperação internacional” e “desenvolvimento” encontram suas fundações no ideal de progresso econômico e solidariedade social, bem como na necessidade de construção de amplos consensos políticos entre as nações. (...) Em nome da cooperação internacional e da promoção do desenvolvimento têm sido difundidas visões políticas, por vezes redutoras das contradições e das assimetrias entre as classes sociais, as sociedades, as nações e a economia internacional, mas também têm sido perpetradas ingerências de natureza cultural, social, econômica e política (MILANI, 2012, p. 212).

Apesar de apresentar diferenças quanto processo decisório e quanto à proposta de implementação da cooperação técnica, a cooperação sul-sul em biocombustíveis dialoga com as outras práticas da cooperação brasileira pois estão presentes o discurso de solidariedade e os princípios amistosos que definem essas práticas. Da mesma forma, é possível perceber a presença de interesses estratégicos não apenas por parte do governo, no desenho de sua inserção internacional, mas de atores privados e privilegiados que participaram do processo decisório da CSS, imprimindo a lógica da solidariedade e do interesse (Milani, 2018).

Em resumo, a cooperação sul-sul deve ser caracterizada como um instrumento de política externa usado por doadores emergentes com vistas a adquirir influência

²¹³ “*Estas potencias del sur no han cuestionado tanto los fines del desarrollo como sus medios y el papel que ellas mismas juegan en esa definición. si en sus inicios, el espíritu de Bandung exigía cambios estructurales por entender que el orden económico mundial era una de las principales causas las desigualdades, situando el derecho al desarrollo como esencial para la emancipación y la autonomía de los países del sur, hoy el capitalismo parece ser aceptado como una variable incontestable para el desarrollo, cada vez más entendido como crecimiento económico.*”

política e econômica em áreas estratégicas, se utilizando de um discurso de solidariedade, não condicionalidades e horizontalidade.

Outra característica analisada diz respeito às limitações quanto à organização dessa cooperação ofertada pelo Brasil. Primeiro, o fato de outros órgãos/departamentos, governos estaduais, prefeituras e ministérios²¹⁴ realizarem cooperação o que, de certa forma, foge ao controle do MRE; limitações de cunho financeiro/orçamentário²¹⁵, que dificulta o desenvolvimento do trabalho de diplomatas em embaixadas²¹⁶; terceiro; devido ao fato do Brasil ter aumentado muito sua participação como “doador”, verifica-se que não houve o desenvolvimento tanto institucional quanto normativo. Pode-se afirmar que o país não possuía a experiência prévia necessária para atingir os objetivos estratégicos propostos pelo Estado. Não se trata de fazer um *mea culpa* quanto à atuação brasileira fora do país. Utilizando o objeto desta tese como exemplo, verifica-se que quase não havia mais resquícios de promoção brasileira dos biocombustíveis em Moçambique. Tanto aspectos formais como atividades diplomáticas, quanto no nível individual. Isto demonstra certa falta de comprometimento do país com os objetivos traçados no plano externo. Podendo trazer reverberações em futuros projetos de cooperação.

A partir das informações colhidas, obviamente, deve-se acrescentar as limitações dos próprios países receptores. No entanto não se deve culpabilizá-los pelo fracasso dos biocombustíveis no continente africano. Isso porque embora a cooperação brasileira seja *demand driven*, a ausência de qualquer resquício sobre biocombustíveis mostra, na verdade, que a prática esteve desconectada das necessidades e capacidades desses países. Se por um lado, não houve preparo adequado para que os países recebessem a cooperação, por outro, a chegada de empresas estrangeiras contava até mesmo de arcabouço formal para proteção de seus investimentos. Era, portanto, uma questão de prioridades. Em resumo, as limitações quanto à organização e a ausência de uma política efetiva de avaliação e monitoramento agravou essa situação.

Neste ponto, surge um dilema. No caso da CSS brasileira, o fato de não haver um mecanismo de Monitoramento e Avaliação como existe nos países da OCDE não é visto como um problema pelos seus operadores. Segundo seu argumento, não é possível

²¹⁴ Isto sem mencionar a cooperação realizada por atores não governamentais como empresas, ONGs etc.

²¹⁵ Em agosto de 2015, os meios de comunicação veicularam uma série de reportagens tratando dos problemas enfrentados pelo órgão, no período que ficou conhecido como “crise do Itamaraty”.

²¹⁶ Entrevista número 16.

medir o desenvolvimento em números, por isso mesmo, é interessante que haja uma proposta de avaliação e monitoramento mais flexível e mais subjetiva. Isto, de fato, é verdade. No entanto, é desejável que haja algum compromisso não só em efetivar os projetos sugeridos mas também de avaliá-los. Lima e Milani (2016) lembram que todas essas contradições são, na verdade, um retrato das dificuldades dos países da periferia e semiperiferia em construir inserção internacional. Para os autores, a construção da política externa desses países e suas respectivas estratégias de CSS levam em consideração um conjunto de variáveis endógenas- que dizem respeito a suas próprias limitações de seus modelos de desenvolvimento- e exógenas, que tratam do lugar que este país ocupa no sistema internacional.

Os erros cometidos e as lições aprendidas pela cooperação sul-sul do Brasil apontam para algumas propostas que deveriam ser adotados pelo governo. Muñoz (2016) defende que a sociedade civil participe dos processos de definição das políticas de CSS, para que haja possibilidades de disputas quanto aos sentidos do desenvolvimento. A partir da pesquisa realizada nesta tese, é necessário institucionalizar a agência dos países receptores em um processo que ainda precisa sofrer maturação dentro do quadro da CSS brasileira: o monitoramento e a avaliação. Os agentes receptores devem participar dessas etapas amplamente difundidas e que não devem ser realizadas apenas em projetos estruturantes e financiados pelo Norte doador por meio de projetos de cooperação triangular. Isto certamente ajudará ao fortalecimento da PEB para construção de parcerias fundadas na autonomia no cenário internacional, tanto do lado dos provedores, quanto dos beneficiários de projetos de cooperação.

REFERÊNCIAS

- AALTO, P. *The new International Energy Charter: instrumental or incremental progress in governance?* Energy Research & Social Science Volume 11, January 2016, Pages 92-96.
- ABREU, F. Agência Brasileira De Cooperação. Apresentação do Embaixador Fernando Abreu no Seminário Cooperação Sul-Sul, organizado pela PUC Minas, Belo Horizonte, Abril de 2015.
- AFIONIS, S.; STRINGER, L.; FAVRETTO, N.; TOMEI, J.; E BUCKERIDGE, M. *Unpacking Brazil's Leadership in the Global Biofuels Arena: Brazilian Ethanol Diplomacy in Africa.* Global Environmental Politics, v. 16, n. 3, pp. 127 – 150.
- AFRICAN UNION. *Declaration for the First High-Level Biofuels Seminar in Africa* from “Sustainable Biofuels Development in Africa: Opportunities and Challenges,” Addis Ababa, Ethiopia, July 30-August 1, 2007.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul.* 1ª Edição. Brasília. Edição da ABC. 2013.
- AIE, Agência Internacional de Energia. *Key World Energy Statistics*, 2017.
- ALDEN, C.; CHICHAVA, S.; e, ALVES, A. C. (orgs). *Mozambique and Brazil: Forging new partnerships or developing dependency.* Ed, Fanele, África do Sul, 2017.
- ALEXANDRE, C. V. M. 2006, *O Congresso brasileiro e a política externa.* (1985-2005). Rio de Janeiro, 2006. 142 p. Dissertação de Mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).
- ALI, R; MUIANGA, C. *Geração de emprego e condições sociais de trabalho nas plantações agroindustriais em Moçambique* (2016), IDEIAS N°90, IESE, Moçambique, 2016.
- ALMEIDA, E. L. de. *Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique: os casos dos projetos de implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana.* Cad. CRH. 2016, vol.29, n.76, pp.53-68. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792016000100053&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 28/10/2018.
- ALOCKE, A. *Managing the Biofuels Boom (and Bust?): Mozambique's Experience.* Hewlett Conference at the University of Illinois at Urbana- Champaign. April 16-17, 2009.
- AMIGUN, B.; MUSANGO, J. K.; STAFFORD, W. (2011). “Biofuels and sustainability in Africa”, Renewable and Sustainable Energy Reviews, v. 15, n. 2, p. 1360-1372. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com>. >. Acesso em: 14 fev. 2018.
- AMORIM NETO, O. *De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira.* Rio de Janeiro, Elsevier, 2011 ____ *A Política Externa Brasileira: novos dilemas geopolíticos e sua falta de condicionamentos domésticos.* Análise de Conjuntura OPSA (n.3, mar. 2007)

ANASTASIA, F.; MENDONÇA, C.; e ALMEIDA, H. *Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras*. *Contexto int.* [online]. 2012, vol.34, n.2, pp. 617-657

ARAGÃO, F.M.B.F. *Participação da sociedade civil no desenvolvimento agrícola de Moçambique: um olhar sobre o ProSavana*. Anais do 3º seminário de relações internacionais da ABRI: repensando interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no século XXI - Florianópolis, de 29 a 30 de setembro de 2016.

ATANASSOV, B.; MACHUMA, L.; MACLEAN, A. (2011); *Bioenergy in Africa – opportunities and risks of Jatropha and related crops - Mozambique country study on biofuel policies and trade*. Stockholm Environment Institute, Greenlight. Maputo

AYLLÓN PINO, B. (2014). *Atores não governamentais* in MELLO E SOUZA, A. (org). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento* [Brasília]: Ipea, 277 p, 2014.

AZAMBUJA, D. *Introdução a Ciência Política: 15ª Edição*. São Paulo: Globo, 2003.

BACCHETTA, V. *Geopolítica del fracking, impactos y riesgos ambientales – Nueva Sociedad*, 244, 2013, p. 61-73.

BAILEY, R. 2008. *Another Inconvenient Truth: How Biofuel policies are deepening poverty and accelerating climate change*. Briefing Paper 114. Oxford: Oxfam International.

BARBOSA, L. M. *Segurança e mudanças climáticas: explorando a construção de ameaças no setor ambiental*. Editora Appris, 2015.

BARROS, A. F. G. *O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas* / Ana Flávia Granja e Barros. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 40), 2011.

BARROS, A.S.C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, H. & TULCHIN, J. (Eds.). *A América Latina e a Política Mundial*. São Paulo, Convívio, 1986, p. 29-42.

BARROS, G. S. Participação do BNDES na África deverá dobrar até o fim do governo Lula. 2010. Disponível em: <http://colunistas.ig.com.br/guilhermebarros/2010/03/05/participacao-do-bndes-na-africa-devera-dobrar-ate-o-fim-dogoverno-lula> Acesso em: 06 mar. 2018.

BARROS, M. J. B.; STEINBERGER, M. *Uma nova geopolítica dos recursos agroenergéticos?* In: I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014, Rio de Janeiro. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Porto Alegre: Letral, v. 1. p. 415-425, 2014.

BARROS-PLATIAU, A. F. *A política externa Ambiental*. In ALTEMANI e LESSA, *Relações Internacionais do Brasil - Temas e Agendas - Vol. 1*. Ed Saraiva, 2006.

BASTOS, C. R. Curso de Teoria do Estado e Ciência Política: 6ª Edição. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.

BNDES. Estudo de viabilidade de produção de biocombustíveis na UEMOA (União Econômica E Monetária Do Oeste Africano) - Relatório 3: Coleta de dados e entendimento da situação atual, 2013. Disponível em:

https://www.bndes.gov.br/arquivos/chamada_publica_FEP0211_Relatorios2e3.pdf

Acesso em: 04/10/2018.

BNDES. Estudo de viabilidade de produção de biocombustíveis na UEMOA (União Econômica E Monetária Do Oeste Africano) – Relatório 6: Análise de oportunidades de negócio para exportadores brasileiros e empreendedores da UEMOA, proposição de políticas públicas e marco regulatório da indústria de biocombustíveis na UEMOA.

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. *Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma*. Revista Sociologia Política, vol.21, n.47, 2013, pp.31-38.

BONAVIDES, P. *Ciência Política*: 10ª Edição, 9ª Tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BORRAS JR, S; FIG, D.; SUAREZ, S.M. *The politics of agrofuels and mega-land and water deals: insights from the ProCana case, Mozambique*. Review of African Political Economy, 2011, 38:128, 215-234.

BP, *British Petroleum Statistical Review of World Energy*, 2015.

BPC, BRICS Policy Center. *Brazilian Health and Agricultural Cooperation in Mozambique: An Overview*. 2014. BPC Papers Vol. 2 N° #05, March, 2014. BRICS Policy Center (BPC) – Rio de Janeiro – RJ, 2014.

BRANDÃO, E. A. F. A geoeconomia do etanol: as condicionantes e as oportunidades para a consolidação de um mercado global. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 13, n. 2, p. 37-50, jul./dez. 2015

BRASIL, Art. 9º da Portaria MRE 717, de 09 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.abc.gov.br/sigap/downloads/portaria_717.pdf Acesso em 12/09/2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados, Ordem do Dia nas Comissões: Comissão De Agricultura, Pecuária, Abastecimento Desenv. Rural, 54ª Legislatura - 3ª Sessão Legislativa Ordinária. 12/11/2013 Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=34183> Acesso em: 30/06/2018.

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Relatório 2003. Brasília

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Relatório 2005. Brasília.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Relatório 2006. Brasília.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Relatório 2007. Brasília.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Relatório 2008. Brasília.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Relatório 2009. Brasília.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional Relatório 2010. Brasília.

_____. CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília.

BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ANO LXIX - Nº 040 - sexta-feira, 28 de março de 2014.

BRASIL, *Mensagem ao Senado Federal*, nº 72, de 2015.

BRASIL, Presidência da República Decreto Nº 8.749, de 9 de maio de 2016.

BRASIL, Senado Federal Mensagem Ao Senado 72, 2015. Brasília, 3 De Setembro De 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Rumos da política externa brasileira: temas da agenda internacional, política externa brasileira. – Brasília: Senado Federal, 2012. p. 211

BRASIL. Decreto Nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5979-6-dezembro-2006-547571-publicacaooriginal-62358-pe.html> Acesso em 27/10/2018.

BRASIL. Mensagem ao Senado, nº 49 de 2012. Presidência da República. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106298> Acesso em: 12/09/2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BUURA, L.; MONDLANE, C.; BAILOC, O. *Strategic privatization: rehabilitating the Mozambican sugar industry*. Review of African Political Economy, 38:128, 235-256, 2011.

CABRAL, L. 2015. *Invisible battles in Brazilian agricultural cooperation*. Institute for Development Studies, Opinion, 23/03/2015. Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/opinion/invisible-battles-in-brazilian-agricultural-cooperation> Acesso em 12/12/2017 Acesso em 12/09/2018.

CANESIN, C. H.; BUENO, A. M. C. *Agricultura, comércio internacional e cooperação sul-sul: o contencioso do algodão Brasil-EUA*. In: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L.F. (Org.). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. 1ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 315-351.

- CARMODY, P. *Globalising solidarity or legitimating accumulation? Brazilian strategies and interests in Africa*. Irish Studies in International Affairs, Vol. 24, 2013, pp. 81-99.
- CARVALHO, M. I. V. de. (2010). *Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha*. Dados, vol. 53, n o 2, pp. 405-445.
- CARVALHO, M. I. V. de. *Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle*. Contexto Internacional, vol. 25, n. 2, 2003.
- CASON, J., & POWER, T. (2009). *Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era*. International Political Science Review, 30 (2), 117-140
- CASTELAN, D. R. (2014). *Internacionalização econômica e coalizões políticas*. Tese de Doutorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- CASTEL-BRANCO, C. N. *Dependência de ajuda externa, acumulação e ownership: contribuição para um debate de economia política*. Cadernos IESE nº 7, Moçambique, 2011.
- CASTRO NEVES, J. A. de. *O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e ALCA*. Contexto Internacional, vol. 25, n. 1, 2003. _____ *O Congresso Nacional e a política externa brasileira*. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas*, v.2. pp. 365-387. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- CASTRO, C. A. P. de; FALCÃO, L. P. *Ciência Política: Uma Introdução*. São Paulo: Atlas, 2004.
- CASTRO, F. M. de O.; CASTRO, F. M. de O. 2009. *1808-2008: Dois séculos de história da organização do Itamaraty*. Volume 2 (1979-2008). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Historia_da_org_do_itamaraty_vol_2.pdf. Acesso em 21/01/2018.
- CEPAGRI. *Moçambique: investimento privado na agricultura*. Ministério da Agricultura, Apresentação em Power Point, Maputo, Moçambique, 2009.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)*. Revista Brasileira de Política Internacional (Impresso), v. 57, 2014, p. 133-151.
- CHEIBUB, Z. B. *Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica*. Revista Dados, 1985, 28 (1): 113–31.
- CHICHAVA, D.; CABRAL, L.; SHANKLAND, A.; BUCLEY, L.; LIXIA, T.; YUE, Z. *Chinese and Brazilian Cooperation with African countries: the case of Mozambique*. Future agricultures, China and Brazil in African Agriculture (CBAA) Project work stream, Work Paper n. 49 2013.

- CHICHAVA, S. A “operação lava jato” vista de Moçambique, Ideias, Boletim Nº96, Instituto de Estudos Sociais e Econômicos, Maputo, Moçambique, 2017.
- CHICHAVA, S. *As economias “emergentes” no sector agrícola moçambicano: leituras, implicações e desafios*. In: BRITO, L. CASTEL-BRANCO, C. N.; CHICHAVA, S.; FRANCISCO, A. (Org). *Desafios Para Moçambique*, 2011. Maputo, 2011.
- CHICHAVA, S. DURÁN, J. *O Brasil na agricultura moçambicana: parceiro de desenvolvimento ou usurpador de terra?* In: BRITO, L.; CASTEL-BRANCO, C.N.; CHICHAVA, S.; FORQUILHA, S. FRANCISCO, A. (Org.). *Desafios para Moçambique 2013*. 1ed.Maputo. 2013, 397-416.
- CHICHAVA, S.; DURAN, J. *Civil society organization’s political control over Brazil and Japans development cooperation in Mozambique: More than a mere whim?* London School of Economics. Global South Unit Working Paper Series, Working Paper No. 2. 2016.
- CHICHAVA, S.; DÚRAN, J.; CABRAL, L. SHANKLAND, A.; BUCKLEY, L.; LIXIA, T.; YUE, Z. *Discursos e narrativas sobre o engajamento brasileiro e chinês na agricultura moçambicana*. In: BRITO, L.; CASTEL-BRANCO, C.N.; CHICHAVA, S.; FORQUILHA, S. FRANCISCO, A. (Org.). *Desafios para Moçambique 2013*. 1ed.Maputo. 417-447, 2013.
- CIA ALVES, E.; BARBOSA, G; RIBEIRO, R. A. *Mudanças nos objetivos energéticos e política externa brasileira: os biocombustíveis no Brasil de 2003 a 2012*. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 9, p. 26-46, 2018.
- CLEMENTS, E. A.; FERNANDES, B. M. *Estrangeirização, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique*. *Observador Rural*, n.6, maio 2013. Disponível em: http://www.omrmz.org/images/publicacoes/Observador_6.pdf Acesso em: 12/06/2016.
- CNI–Confederação Nacional da Indústria. *Os Empresários Brasileiros e a Rodada do Milênio: Contribuições da Coalizão Empresarial Brasileira*. Documento no 1, 1999.
- COLOMER, M. *A crise na Ucrânia: o gás russo versus o shale gas americano*. Blog do InfoPetro. 24/03/2014. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2014/03/24/a-crise-na-ucrania-o-gas-russo-versus-o-shale-gas-americano/#more-5177> Acesso em 12/09/2018.
- CONANT, M. A.; GOLD, F. R. *A geopolítica energética*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército. 1981
- CONZENDEY, C.M.B. e CAVALCANTE, P. M. *Novas Perspectivas para Acordos Internacionais de Investimentos: o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)*. *Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais*. – v. 1, n. 2 (out. 2015). - [Brasília]: FUNAG, 2015.
- CORNETET, J. M. C. *A Política Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade*. *Conjuntura Austral*, v. 5, 2014, p. 111-150.

COSTA, C. K. F.; MAIA, S. F. e SAMPAIO, L. M. B. *Exportações brasileiras de suco de laranja e subsídios americanos: uma análise empírica de estratégias comerciais (1991-2006)*. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 50, Nº 1, p. 083-106, Jan/Mar 2012 – Impressa em Abril de 2012.

COSTA, S. R.; BUENO, M. G. *A saga do algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC*. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004

COTULA, L., et. al. 2009. Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa. London: International Institute for Environment and Development (IIED).

COUTO, L. F. *A Diplomacia do Etanol*. Revista Mundorama, 16/07/2010. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?article=a-diplomacia-do-etanol-por-leandro-freitas-couto> Acesso em 12/09/2018.

CRIEKEMANS, D. *The geopolitics of renewable energy: different or similar to the geopolitics of conventional energy?* - ISA's 52nd Annual Convention, 2011

DANESE, S. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

DAUVERGNE, P. E; NEVILLE, K. *The Changing North–South and South–South Political Economy of Biofuels*. Third World Quarterly. Volume 30, Issue 6, 2009.

DEFNEY, K. *Hubbert's peak: the impending world oil shortage*. Princeton: Princeton University Press, 2001. _____ *Beyond Oil – the view from Hubbert's peak*. New York, NY: Hill and Wang, 2005.

DI CIOMMO, M.; *O futuro da cooperação para o desenvolvimento*. O papel crescente dos doadores emergentes. Relatório Development Initiatives, 2014, 31pgs. Disponível em: <http://antigo.bricspolicycenter.org/homolog/arquivos/FCDesenvol.pdf> Acesso em: 06/11/2018.

DIAP, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Radiografia do Novo Congresso*, 2006. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso> Acesso em: 28/06/2018.

DIVERIO, N. *Ação e participação dos atores domésticos para influenciar a posição brasileira na rodada de negociações agrícolas da OMC*. Boletim Gaúcho de geografia, maio, V. 42, n. 2, 2015.

DOLCETTI, M. *A panaceia agroenergética do Brasil: estudo exploratório da promoção dos agrocombustíveis mediante a cooperação sul-sul para o desenvolvimento*. Brasília, DF: Instituto de Relações Internacionais –Universidade de Brasília, 2012. 93pp.

DOPCKE, W. *Lula na África: a política africana e a cooperação sul sul*. Revista Meridiano, n 47.

ECHART MUÑOZ, E.; DUARTE, R. S.; SILVA, J. P. L.; NOVACEK, N. *Ubuntu: conhecendo a África 2015 (Material de divulgação)*.

ECOENERGY. *Avaliação dos Biocombustíveis em Moçambique*. Relatório Final, Ministério da Agricultura de Moçambique, Ministério da Energia de Moçambique. Maputo, Moçambique, 2008.

EMBRAPA. *Folha da Embrapa ano XXI*, n 172, Junho 2013. Disponível em: https://www.embrapa.br/documents/1355163/2088352/0413_02_nco_falaramdenos_folhadaEmbrapa_abr_2013.pdf/420a8d9f-0c6a-4981-8555-8e348f1acb03 Acesso em: 12/12/2017.

EPE, Empresa de Pesquisa Energética. *Balço Energético Nacional 2015*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisas Energética, Rio de Janeiro, 2015.

FAIRBAIRN, M. *Indirect expropriation: the role of national institutions and domestic elites in Mozambican farmland grab*. International Conference Global Land Grabbing. Land Deal Politics Initiative, 2011.

FARIA, c. A. P. *O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários*. Contexto Internacional, vol. 34, 2012, pp. 311-355.

FERES P. F. D. *Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil* / Paulo Fernando Dias Feres. – Brasília FUNAG, 2010. 300 p.: il. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=470&Itemid=41 acesso em 10/10/2017.

FERLINI, V. L. A. *Açúcar e Colonização: organização social no Brasil colônia*. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2010.

FERNANDEZ, K. *Estudio de los intereses económicos y políticos de la Cooperación Sur-Sur implementada por Brasil para el desarrollo de biocombustibles en África (2003-2010)*. CEBRI Artigos, Volume 2, Ano VII, 2012. Disponível em: <http://www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-artigos/estudio-de-los-intereses-economicos-y-politicos-de-la-cooperacion-sur-sur> Acesso em: 06/11/2018.

FGV, *Oportunidades e desafios para o Brasil na ampliação do espaço internacional para uso de energias renováveis*, Apresentação em powerpoint, FGV Projetos, Rio de Janeiro, 2012.

FIAN INTERNATIONAL. 2010. *Land grabbing in Kenya and Mozambique: a report on two research missions – and a human rights analysis of land grabbing*. Heidelberg, Germany: FIAN International Secretariat.

FIGUEIRA, A. R. *O processo decisório na Política Externa Brasileira*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. 2009

FIGUEIRA, A. R. *Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores*. Revista Brasileira de Política Internacional, 2010, 53 (2): 5–22.

FIGUEIRA, A.R. *Processo decisório em política externa no Brasil: uma análise preliminar*. I Congresso da Associação Brasileira de relações internacionais, 2007

- FRANCISCO, A. *Sociedade civil em Moçambique e no Mundo*. Ideias Nº24, (2009).
- FRANCISCO, A. *Sociedade civil em Moçambique expectativas e desafios*. Desafios IESE 2010.
- FRANCO, J.; LEVIDOW, L.; FIG, D.; GOLDFARB, L.; HÖNICKE, M.; MENDONÇA, M. L. *Assumptions in the European Union biofuels policy: frictions with experiences in Germany, Brazil and Mozambique*, The Journal of Peasant Studies, 37:4, 2010, 661-698.
- FREITAS, E. P.; QUEIRÓS, M. M (2017). *O Circuito Produtivo dos Agrocombustíveis no Brasil Sob a Ordem do Liberalismo Transnacional: Do Controle Estatal à Hegemonia Corporativa*. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 21, n. 3, p. 771-792, dez. 2017. ISSN 2179-0892.
- FREIXO, A.; RISTOFF, T. *Desenvolvimento nacional e integração regional: O BNDES como instrumento de política externa no governo Lula da Silva*. Mural Internacional, Ano III, n.2, Dezembro de 2012.
- FULQUET, G.; PELFINI, A. *Brazil as a new international cooperation actor in Sub-Saharan Africa: Biofuels at the crossroads between sustainable development and natural resource exploitation*. Energy Research & Social Science, Volume 5, January 2015, p. 120-129.
- FUSER, I. *Energia e relações internacionais*, ed. Saraiva, 2013.
- GARCIA, A. S.; KATO, K.Y.M.; FONTES, CAMILA. *A história da caça ou do caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África*. PACS, 2013.
- GERALDELLO, C. S. *Agronegócio brasileiro e comércio internacional nos anos 2010: a atuação da citricultura paulista*. Anais do 6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 25 a 28 de julho de 2017 - Belo Horizonte/MG. 2017
- GLOBAL BIOENERGY PARTNERSHIP - GBEP, Programa da Semana da Bioenergia, 2013.
- GOLDWYN, D. L. e KALICKI, J. H. *Energy & Security – Toward a New Foreign Policy Strategy*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2005.
- GONÇALVES, G. *O papel da Petrobras Biocombustível no futuro da agroenergia: quais as perspectivas?* 6 Congresso Brasileiro de Melhoramento de Plantas. 2011.
- GOVINDA, T. S.; EKANAYAKE, I.J. *Are Biofuels Economically Competitive with Their Petroleum Counterparts?* Production Cost, Analysis for Zambia. Energy Policy Volume 43, April 2012, Pages 70-79.
- HABKA, B. D. *O caso do algodão na OMC (2002-2010)*. Trabalho de Conclusão do Curso. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós Graduação Latu Senso em Relações Internacionais. Brasília, 2010.
- HAGE, J. A. *A energia, a política internacional e o Brasil*. Ed. Instituto memória, 2008.

HANLON, J. (2011a); *Resposta às comunidades, doadores e investidores*: Terra move-se para topo da agenda política. Boletim sobre o processo político em Moçambique, Maputo, 22 fev.2011. n 48. Publicado por CIP e AWEPA. p. 1-10. Disponível em: https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2011/02/terra-move-se-para-topo-da-agenda-pol%C3%ADtica.html Acesso em: 28/10/2018.

HANLON, J. *Understanding land deals in Africa*: Country report: Mozambique. The Oakland Institute, Oakland, CA. 2011.

HARTMANN, A. (2013) *Brasil e África*: 30 anos de cooperação entre Brasília e Maputo. Dissertação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de ciências econômicas. Programa de pós graduação em estudos estratégicos internacionais. Porto Alegre, 2013.

HARVEY, D. *El Nuevo imperialism*, 2003, Akal Ediciones.

HEVIA, A. E. *Geopolítica y energía*. Revista Polis. vol. 7 n° 21, 2008. 7-15 Editorial de la universidad bolivariana de chile, 2008.

HILL, C. J. *The changing politics of foreign policy*. New York, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 1-155, 219-282, 308-337 e 345-357. _____. *What is to be done?* Foreign policy as a site for political action. *International Affairs*, vol. 79, n o 2, 2003, pp. 233-255.

HIRST, M. E. S; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. Nueva Sociedad. Luzes e sombras do Brasil atual. Nueva Sociedad, v. 230, 2011, p. 22-41.

HOMERIN, J. *Sociedade civil em Moçambique*: actores em movimento. Ambassade de france au mozambique service de cooperation et d'action culturelle. Embaixada da França, Maputo, Moçambique, 2005.

IGLÉCIAS, W. *O empresariado do agronegócio no Brasil*: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. Revista. Sociologia. Política, Curitiba, 28, p. 75-97, jun. 2007

IGLESIAS, C.A. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa*: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

INSTITUTO MARQUÊS DE VALLE FLÔR (IMFV). *Impactos dos Biocombustíveis nas Políticas de Desenvolvimento*. Coerência.pt, 2011.

IPEA, *Além da Autosuficiência*: O Brasil como protagonista no setor energético, Texto para Discussão 1725, 2012. _____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*: 205-2009. Brasília: IPEA & ABC (COBRADI 2010). _____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*: 2010. Brasília: IPEA & ABC (COBRADI 2010). _____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*: 2011-2013. Brasília: IPEA & ABC (COBRADI 2011-2013), 2016.

IRENA (2016), *Bioethanol in Africa*: the case for technology transfer and south-south co-operation, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi.

JACOMO, J. A. *"Revolução Dourada": o papel dos biocombustíveis na Política Externa da administração Lula da Silva*. Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais - Integração Regional e Cooperação Sul-Sul no século XXI. 20-22 de Junho/12, Porto Alegre. 2012. pp. 283-303.

JORGE, N. *Relações Brasil-África: panorama geral*. Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 1, n. 2 (out. 2015). - [Brasília]: FUNAG, 2015.

KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. *Internalization and Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

KGATHI, D.L.; MFUNDISI, K. B.; MMOPELWA, G.; MOSEPELE, K. *Potential impacts of biofuel development on food security in Botswana: A contribution to energy policy*. Energy Policy, Volume 43, April 2012, Pages 70-79, 2012.

KLARE, M. T. (2004). *Blood and Oil - The Dangers and Consequences of America's Growing Dependence on Imported Petroleum*. New York: Metropolitan Books, Henry and Holt Company. _____ (2008) *Rising Powers, Shrinking Planet: the New geopolitics of energy*, New York: Metropolitan Books. _____ (2008a). "A nova geopolítica da energia". Agência Carta Maior, 22/05/2008
<http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15011>

KLOSS, E.C. *Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira*. FUNAG, Brasília, 2012

KOHLHEPP, G. *Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil*. Revista Estudos Avançados. v. 24, n. 68, 2010.

KRAYCHETE, E. S. (2012). *O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional*. Salvador: Caderno CRH, v. 25, n. 65.

LEITE, I. C. *Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos*. Observador on line, OPSA, v.7, n.03, mar. 2012

LEITE, I. C. *Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos*. ed Observatório Político Sul-Americano. Observador On-line, v.7, n. 03: 2012. 41p.

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L.; POMEROY, M.; CONSTANTINE, J.; NAVAS-ALEMAN, L.; SHANKLAND, A.; YOUNIS, M. . *Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate*,. Institute of Development Studies (IDS), Brighton, UK, 103 pp. [Evidence Report No. 59], 2014.

LEOPOLDI, M. A. P. Políticas de Internacionalização em face aos desafios do século XXI: instituições e políticas voltadas para a ampliação do comércio exterior e o apoio às multinacionais. In: Renato Boschi; Alexandre Ávila Gomide. (Org.). Capacidades Estatais em Países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. 01ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, 2016, v. 01, p. 387-421.

LIMA, M. M. C. *Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da EMBRAPA e da FIOCRUZ na África* / Melina Moreira Campos Lima – Rio de Janeiro: UFRJ/IE 2012.

LIMA, M. M. de O. *Grupos de interesse e legislativo: a atuação do empresariado na política comercial brasileira*. Cadernos de Estudos das Negociações Internacionais, CAENI, Série *Working Paper*, São Paulo, (2013)

LIMA, M. R. S. de. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48. n. 1, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292005000100002&script=sci_arttext. Acesso em: 10 jul. 2013.

LIMA, M. R. S. de. *Instituições democráticas e política exterior*. Contexto Internacional, vol. 22, no 2, 2000, pp. 265-303 _____ & SANTOS, Fabiano. *O Congresso e a política de comércio exterior*. Lua Nova, 2001.

LIMA, M. R. S.; MILANI, C. R. S. *Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento*. In: LIMA; M. R. S.; MILANI, C. R. S.; MUÑOZ, E. E. (Org.). *Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina*. 1ed. Buenos Aires: CLACSO, 2016, v. 1, p. 21-40.

LULA DA SILVA. Declaração à Imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita aos Estados Unidos da América Camp David - EUA, 31 de março de 2007.

LUNDIN, I. 2014. A política externa do Brasil in “as potências emergentes na construção da multipolaridade inclusiva” Wache, P.; Lundin, Irae Baptista; Fainda, Valter; Gomes, Sergio. Instituto Superior de Relações Internacionais, ISRI, Maputo, Moçambique.

MANCINI, C. 2010. *O esforço do setor agrícola para influenciar a agenda brasileira na Rodada Doha*. Revista Administração em Diálogo Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2010

MANCINI, C. *O agronegócio e as negociações comerciais internacionais: uma análise da ação coletiva do setor privado*. 2008. 192f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MANCUSO, W.P. & OLIVEIRA, A. J. 2005. *Abertura econômica, liderança política e ação coletiva do empresariado no Brasil contemporâneo: os planos doméstico e internacional*. Trabalho apresentado em 30 de setembro de 2005 no workshop “Instituições, Grupos de Interesse e Desenvolvimento”, no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

MANDAMULE, U. *Marracuene: O Fogo Sob as Cinzas? Um Estudo Sobre Posse da Terra, Conflitos e Land Grabbing em Moçambique*. Conferência do Sector Familiar e Desenvolvimento em Moçambique, Observatório do Meio Rural, 2014.

MAPA, *Câmaras Setoriais e Temáticas*. Apresentação em Power Point, 2018.

MAPA. *Intercâmbio comercial do agronegócio: Estados Unidos- 10 Edição*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio Departamento de Acesso a Mercados e Competitividade. 2018. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/documentos/intercambio-comercial-do-agronegocio-10a-edicao/16863_estados_unidos.pdf Acesso em: 30/06/2018.

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. *South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation*. *International affairs*, v. 93, 2017, p. 681-699.

MARIN, D. C. (03/08/2013). *Exploração de gás de xisto nos Estados Unidos inicia revolução energética*. *Jornal Estadão*. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,exploracao-de-gas-de-xisto-nos-estados-unidos-inicia-revolucao-energetica,160917e> Acesso em 01/07/2016.

MARINHO, F. A Cooperação entre Brasil e Estados Unidos na Área dos Biocombustíveis: Iniciativa Bilateral e Transbordamentos Multilaterais. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, p. 330-355, 2015.

MARTIN, L. L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton (New Jersey): Princeton University Press, 2000

MARTIN, L., *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princenton, Princeton University Press, 2000, pp.3-52.

MATAVEIA, M. (2013). *O processo de regulamentação do sector de Bioenergia em Moçambique*. In: Workshop sobre a Produção Sustentável da Biomassa no Sudeste de África, 19-21 Março de 2013, Maputo.

MATAVEL, N.; CHAVES, G. Caracterização do Setor de Biodiesel no Moçambique. *Revista Espacios*. Vol. 36 (Nº 03) Año 2015.

MEDEIROS, M.A.; FROIO, L. *Actors, Interests and Strategies of Brazilian Foreign Policy on Biofuels*. *Brazilian Political Science Review*. 6 (1), 2012, p. 37-52.

MILANI, C. *Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul*. *Caderno CRH*, Salvador, v 25, n 65, Maio/Agosto, 2012.

MILANI, C. R. S. *Brazil's South-South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, (SAIIA Occasional Paper), 2014.

MILANI, C. R. S; MUNOZ, E. E; KLEIN, M.; DUARTE, R. *Atlas da Política Externa Brasileira*. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2014. v. 1. 148 p.

MILANI, C. R. S. *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, 224p.

_____. *Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018. v. 1. 350 p.

- MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, B.; LOPES, L. L. *Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, Cadernos de Análise / Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 2013.
- MILHORANCE, C.C. *Economias emergentes e instituições nacionais: debate sobre a presença brasileira em Malawi e Moçambique*. In: Brito, L.; Castel-Branco, C.N.; Chichava, S. (Org.). *Desafios para Moçambique 2015*. 1ed. Maputo, p. 445-478. 2015.
- MILNER, H. V. *Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations*, Princeton University Press, 1997, pp.3-29.
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Energias renováveis e temas correlatos: levantamento dos Atos Internacionais do Brasil*. Brasília, 2011.
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Resumo Executivo de Política Externa 2003-2010*. Brasília, 2011.
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Subsídios sobre a cooperação internacional em bioenergia*. Departamento de Energia Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis. Documento Interno, Brasília, 2015.
- MOLONY, T. and SMITH, J. 2010. 'Biofuels, Food. Security, and Africa'. *African Affairs*, 109 (436), pp.489-498.
- MONTEIRO, J. A. *O dumping contra as exportações brasileiras de suco de laranja concentrado e sua discussão na OMC*, Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil. 2010.
- MORAES, I. A. e MATTOS, R. B. *Cooperação Brasil - África em Biocombustíveis Durante o Governo Lula: uma parceria para o desenvolvimento*. *Conjuntura Austral*, vol. 3 n 13 agosto/setembro, 2012.
- MOSCA, J.; BRUNA, N.; MANDAMULE, U. *A economia política da agricultura: ênfase para o agronegócio*. Observatório do Meio Rural, Moçambique, 2015.
- MOURA, C. P. de. *O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco*. *Cena Internacional*, ano 8, n. 1, 2006, p. 20-34.
- MRE/DPR – Ministério das Relações Exteriores do Moçambique e Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Moçambique. *Dados Básicos e Principais Indicadores Econômico-Comerciais: Moçambique*. Junho, 2012. Disponível em: <http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDMocambique.pdf> Acesso em: 22/01/2018.
- MUIANGA, C. *Dinâmicas actuais de aquisição de terra para investimento em Moçambique*. In: Brito, L.; Castel-Branco, C.N.; Chichava, S. (Org.). *Desafios para Moçambique 2015*. 1ed. Maputo, p. 201-223. 2015.
- NAIK, S.N.; GOUD, V.V.; ROUT, P.K.; DALAI, A.K. *Production of First and Second Generation Biofuels: A comprehensive review*. *Renew. Sustain. Energy Rev.* 2010, 14, 578–597.

- NHANTUMBO, I.; SALOMÃO, A. *Biofuels, land access and rural livelihoods in Mozambique*. IIED, London, 2010.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- O'LAUGHLIN, B.; IBRAIMO, Y. *A Expansão da Produção de Açúcar e o Bem-Estar dos Trabalhadores Agrícolas e Comunidades Rurais em Xinavane e Magude*, (2013), Cadernos IESE Nº 12.
- OHIMAIN, E. I. *Can the Nigerian biofuel policy and incentives transform Nigeria into a biofuel economy?* Energy Policy, Volume 54, March 2013, Pages 352-359. (2007)
- OLIVEIRA, A. J. de; Onuki, J.; Mancuso, W. P. *Política externa comercial e grupos de interesse*. BIB, São Paulo, nº 72, 2º semestre de 2011, p. 41-54.2011. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/previous-issues/bib-72/8367-politica-comercial-instituicoes-e-grupos-de-interesse/file> Acesso em 28/06/2018.
- OLIVEIRA, A. J. e PFEIFER, A. *O Empresariado e a Política Exterior do Brasil*, in ALTEMANI, H. e LESSA, A. C. (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Saraiva, pp. 389-428, 2006.
- OLIVEIRA, I. T. M. *A atuação do Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC: o caso do contencioso do algodão contra os EUA*. Boletim de Economia e Política Internacional, Número 2, Abril 2010, DEINT, IPEA, 2010.
- OLIVEIRA, I. T. M. e MILANI, C. R. S. *Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP*. DADOS–Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.55, no 2, 2012, pp. 367 a 401.
- OLIVEIRA, L. K. *Energia como recurso de poder na política internacional: geopolítica, estratégia e o papel do centro de decisão energética*. Dissertação de doutorado em Ciência Política, apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012. _____ *Geopolítica dos países emergentes*. I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Porto Alegre, 2015.
- OLIVEIRA, R. R. de. *O Congresso Nacional e a política externa brasileira: posicionamento dos senadores frente às negociações para a formação da Alca (1994-2005)*. Dissertação. Universidade de Brasília - UnB Departamento de História Programa de Pós-Graduação em História, 2011.
- OLIVEIRA, M. F. *Multilateralismo, democracia e política externa no Brasil: Contenciosos das patentes e do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC). Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, n 1, janeiro/junho 2007, p.7-38.
- OMENA, L. A.; SOUZA, R. R. de; e SOARES, M. J. N. *O papel dos biocombustíveis na nova configuração geopolítica*. Revista de Geopolítica, v. 4, n. 1, p. 79-97, jan/jun, 2013.

OWOEYE, O. (2016). *Access to energy in Sub-Saharan Africa: A human rights approach to the climate change benefits of energy access*. Environmental Law Review 2016, Vol. 18(4) 284–300.

PAES, D. C. A. de S. *Transnacionais Brasileiras: Análise de Incentivos e do Apoio Governamental*/Diego Cristovão Alves de Souza Paes. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010.

PANIZZA, F. *La marea rosa*. In Análise de Conjuntura OPSA. N.º 8, 2006.

PASSOS, R. D. F. *A política Externa do Governo Dilma Rousseff: uma Brevíssima Avaliação*. In: CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M.; SANTOS, A. (Org.). *A Conjuntura econômica e política brasileira e argentina* 1.a ed. Marília; São Paulo: Oficina Universitária/Cultura Acadêmica, 2015, v. 1, p. 85-92.

PEREIRA, A. D.; TATIM, J. M. What Brazil-Mozambique relations tell us about South-South cooperation In ALDEN, C.; CHICHAVA, S.; e, ALVES, A. C. (orgs). *Mozambique and Brazil: Forging new partnerships or developing dependency*. Ed, Fanele, África do Sul, 2017.

PEREIRA, J. E. A. *Geopolítica, Segurança Jurídica E Inserção Do Brasil Na Questão Energética Internacional*. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.17 n. 1 p. 1-172, jan/jun 2011.

PEREIRA, M.G; DONATO, M. *A Inserção do Sul Global no Debate Ambiental: uma análise a partir do Relatório de Founex*. Revista de iniciação científica em relações internacionais, v. 2, p. 70, 2014.

PIMENTEL, F. *O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira* / Fernando Pimentel. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

PORTO - GONÇALVES, C. W. *Outra Verdade Inconveniente – a nova geografia política da energia numa perspectiva subalterna*. Rio de Janeiro: Lamparina/Clacso/Anpege/Faperj, v. 1, p. 181-219, 2008.

PUTNAM, R. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, International Organization, 42, 3, 1988, pp. 427-460.

RAMANZINI Jr, H. e MARIANO, M. P. *O Brasil e o G-20: Pressões domésticas e a construção da posição negociadora na Rodada Doha da OMC*. 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), São Paulo 20, 21 e 22 de julho de 2011.

REBUÁ, M. *Cooperação em Energia Brasil e Países Africanos*. 12 Encontro Internacional de Energia, São Paulo, 2011. _____ *Participação do Brasil no Cenário Mundial de Energias Renováveis*. VII Congresso Internacional de Bioenergia São Paulo, São Paulo, 30 de outubro de 2012.

RENZIO, P.; GOMES, G. Z.; MARQUES, J. M. E.; NIV, A. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: como responder aos desafios correntes*. Brics Policy Center, BPC Policy Brief, v. 3, p. 1, 2013.

RIBEIRO, D. e MATAVEL N. *Jatropha! A socio-economic pitfall for Mozambique*, Justiça Ambiental & União Nacional de Camponeses (UNAC). Maputo: SWISSAID, 2009.

RIBEIRO, D; MATAVEL, N; FRIENDS OF EARTH INTERNATIONAL. *The Jatropha Trap: the realities of farming jatropha in Mozambique*. Friends of Earth International. Amsterdam, Issue 118. September 2010.

RIBEIRO, E. J. J.; MORAES, R. F. de. *De BRIC a BRICS: como a África do Sul ingressou em um clube de gigantes*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 255-287, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292015000100255&script=sci_arttext Acesso em: 22 ago. 2015.

RIBEIRO, R. A. 2016. *Congresso e Agronegócio na política externa brasileira: dois pesos, duas medidas?* Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, agosto de 2016.

RIBEIRO, R. A. *Estado e biocombustíveis no Brasil: uma parceria para o desenvolvimento?* Ponto de Vista (Rio de Janeiro), v. 8, p. 1-31, 2013.

RIBEIRO, R. A. & Carvalho, T. C. O. *A política externa brasileira pós transição democrática: a análise de conteúdo de discursos*. Anais do 5º encontro nacional da abri redefinindo a diplomacia num mundo em transformação, 2015. p. 1-18.

RIBEIRO, W. C. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo, Ed. Contexto, 2001

RIFKIN, J. *The third revolution: How lateral power is transforming energy, the economy and the world*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

Robledo, C. *New donors, old practices?* South-South Cooperation of Latin American emerging donors. Bandung: Journal of the Global South_2: 3, 2015.

ROCHA, E. S. 2017. Cultural Exchange between Brazil and Mozambique: The positive impact of the activities of the Maputo Theatre of the Opressed Group In ALDEN, C.; CHICHAVA, S.; e, ALVES, A. C. (orgs). In *Mozambique and Brazil: Forging new partnerships or developing dependency*. Ed, Fanele, África do Sul, 2017.

ROSSI, A. *Especial Estadão 10 anos de Brasil na África*. 29/10/2013.

SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Prefácio: M. F. Strong; trad. Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo (FUNDAP), 1993. _____ (2007) “*A revolução energética do século XXI*”. Revista Estudos Avançados, vol. 21, nº 59, jan./abr., p.21-38. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n59/a03v2159.pdf>

SANCHEZ, Michelle Ratton et. al. *Política Externa como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988)*. Revista de Sociologia e Política, no 27, 2006, p. 125-143.

SANTANA, H. R. P. *Grupos de interesse e a política externa brasileira para a ALCA*. Contexto Internacional, vol. 23, n. 1, 2001.

- SANTOS, T; SANTOS, L; RIBEIRO, R. A.; CORREA, E. *Belo Monte: impactos sociais, ambientais, econômicos e políticos*. Tendencias, Colômbia, v. 13, p. 214-227, 2012.
- SARAIVA, M. *Balanço da política externa de Dilma Rousseff: Perspectivas futuras?* Relações Internacionais, n. 44, 2014, p. 25-35.
- SCHEIBE, E. F. (2008). *Biocombustíveis e política externa brasileira: coerência histórica entre política energética e política externa e o papel dos grupos de interesse na questão dos biocombustíveis*. Monografia, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2008.
- SCHLESINGER, S. (2013). *Cooperação e investimentos do Brasil na África: O caso do ProSavana em Moçambique*. Fase. Maputo. 60p.
- SCHLESINGER, S. *Cooperação e Investimentos Internacionais do Brasil: A internacionalização do etanol e do biodiesel*. Realização: Núcleo Justiça Ambiental e Direitos, FASE, julho de 2012.
- SCHLESINGER, S. *Cooperação e investimentos internacionais do Brasil: a internacionalização do etanol e do biodiesel*. Realização: Núcleo Justiça Ambiental e Direitos, FASE, julho de 2012.
- SCHLESINGER, S. *Lenha nova para velha fomalha: a febre dos agrocombustíveis*, FASE, 2008.
- SCHOLTEN, D.J. E BOSMAN, R. *The Geopolitics of Renewable Energy: a Mere Shift or Landslide in Energy Dependencies?* 12th Political Science Conference Politicologenetmaal, Ghent, Belgium, 30-31 May 2013.
- SCHUT, M.; SLINGERLAND, M.; LOCKE, A. *Biofuel developments in Mozambique*. Update and analysis of policy, potential and reality. Energy Policy 38 (2010).
- SCHUTTE, G. R. (2014). *Energia e desenvolvimento sustentável*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil.
- SCHUTTE, G. R. *Avaliação Crítica da Diplomacia do Etanol*. Anais do 1 Seminário Nacional de Pós Graduação em Relações Internacionais, Brasília, 2012.
- SCHUTTE, G; BARROS, P. *A Geopolítica do Etanol*, Boletim de Economia e Política Internacional 01, janeiro/março 2010. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA, 2010.
- SENNES, R. U.; MENDES, R. *Políticas Públicas e Multinacionais Brasileiras*. In: RAMSEY, J.; ALMEIDA, A. (Org.). *A ascensão das multinacionais brasileiras*. 1ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2009, v. p. 157-176.
- SERRANO, F. *A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000*. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

- SHANKLAND, A.; CABRAL, L. Narratives of Brasil-Africa Cooperation for Agricultural Developmet: New Paradigmas? Londres: Future Agricultures, 2013.
- SILVA, D. C. da. *Comércio Internacional: Conflitos-suco de laranja*. Em 26.11.2003. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1384/Comercio-Internacional-Conflitos> Acesso em: 28/06/2018.
- SILVA, E. C. G. da; SPÉCIE, P.; e, VITALE, D. 2010. *Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira*. Brasília, Maio de 2010; Texto para Discussão 1489, IPEA.
- SILVA, R. D. 2014. *Atores e agendas da política comercial externa brasileira: coalizões de defesa e as negociações dos acordos inter-regionais de livre comércio*. Ponto De Vista, Perspectivas sobre o desenvolvimento. Nº 8, agosto 2014
- SIMIONATTO, I.; COSTA, C. R. *Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista*. Temporalis, Brasília (DF), ano 12, n. 24, p. 215-237, jul./dez. 2012.
- SIMÕES, A. J.F. *Petróleo, gás natural e biocombustíveis: desafio estratégico no mundo e no Brasil*. *Revista de Política Externa*, v. 15, número 3, p. 21-34, 2007.
- SIMÕES, A. J. F. *Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional*. In: *Biocombustíveis: Realidades e Perspectivas*, FUNAG, 2007.
- SIMON, S. A. S. (2012). *Diplomacia econômica brasileira: as negociações agrícolas da Rodada Doha (2003-2008)*. Dissertação de mestrado, UFRGS.
- SINGER, A. *Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)*, *Novos Estudos* 102, 2015. Disponível em: http://www.adcefetj.org.br/arquivos/13_10_15_01.pdf Acesso em: 06/11/2018.
- SLATER, D. *Intervenciones y la geopolitica de lo imperial*. *Geopolíticas*, vol 5, n. 1, 2014.
- SOUZA, A. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. CEBRI: Rio de Janeiro. 112p. Disponível em: <http://www.cebri.org/portal/publicacoes/estudos-e-pesquisas/agenda-internacional-do-brasil> Acesso em: 01/06/2018.
- SOUZA, A. de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula / Amaury de Souza*. – Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009. ISBN 978-85-352-3462-6.
- SOVACOOOL, B. K. (2011). *Defining, measuring, and exploring energy security*. In SOVACOOOL, B. K. (Ed.). *The Routledge Handbook of Energy Security*. Londres: Routledge International Handbooks, 1-42. _____ *How long will it take conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions?* 2015.
- SUYAMA, B.; RIGOUT, F. *Avaliação do projeto “apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do c-4” (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali)*. Agência Brasileira de Cooperação, Plan Políticas Públicas e Centro de Estudos e Articulação Da

- Cooperação Sul-Sul, 2015. Disponível em:
http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/plan_cotton4_PT.pdf Acesso em: 06/11/2018.
- TINGA, J. *Biocombustíveis em Moçambique*: Estudo de Caso. Relatório Final (Documento Interno). Action Aid, Moçambique, 2014.
- UNAC & GRAIN. The land grabbers of the Nacala Corridor, 2015. Report. Disponível em: <https://www.grain.org/article/entries/5137-the-land-grabbers-of-the-nacala-corridor> Acesso em: 01/11/2018.
- UNAC & JUSTIÇA AMBIENTAL. *Os Senhores da Terra*: Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de Terras em Moçambique: casos de estudo. Maputo, Justiça Ambiental e UNAC. Março de 2011.
- UNECA. United Nations Economic Commission for Africa. BRICS/Africa Partnership for Development: Driving Inclusive Growth and Transformational Change. United Nations Economic Commission for Africa, 2014 Addis Ababa, Ethiopia, 38 pgs., 2014. Disponível em: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/africa-brics_2014_fin.pdf Acesso em 27/10/2018.
- UNEP-WCMC. *The State of Biodiversity in Latin America and the Caribbean*: A mid-term review of progress towards the Aichi Biodiversity Targets, Cambridge, UK, 2016
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *South–South and Triangular Cooperation in the Biofuels Sector*: the African experience, Genebra, 14 – 16 de diciembre de 2009, p.7. Disponível em: http://www.unctad.org/en/docs/ciimem2crp2_en.pdf Acesso em 17/06/2018.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (UNECA). *Biofuels: What strategies for developing the sector in West Africa?*, 2008. Disponível em: [http://np-net.pbworks.com/f/UN+Africa+\(2008\)+Strategies+Biofuels+for+West+Africa.pdf](http://np-net.pbworks.com/f/UN+Africa+(2008)+Strategies+Biofuels+for+West+Africa.pdf) Acesso em 17/06/2018.
- VAISMAN, R. (2010). “Cooperação Brasil-Angola na produção de etanol.” Revista eletrônica ICTSD - International Centre for Trade and Sustainable Development. v. 6, n. 1, Abr. 2010; Genebra, Suíça. Disponível em: <http://ictsd.org/i/news/pontes/74348/#sthash.ufImk39H.dpuf>. Acesso em: 01/11/2018.
- VALLER FILHO, W. *O Brasil e a crise haitiana*: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007.
- VEIGA, P. da M. (2007), *Política comercial no Brasil*: características, condicionantes domésticos e *policy-making*, in JANKE, M. S.; SILBER, S.D (orgs.), *Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais*. São Paulo, singular, pp. 71-162.
- VIANA, S. M. K. 2015. *Cooperação internacional para o desenvolvimento e interesses organizados*: os atores privados na cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira. Universidade de São Paulo Instituto de Relações Internacionais Programa de Pós-Graduação Em Relações Internacionais. São Paulo, 2015.

VIGNA, E. *A bancada ruralista: um grupo de interesse* – INESC Argumento nº 8 INESC, Brasília, 2001, p. 01-52.

VILAS-BÔAS, J. C. 2014. O BNDES e a internacionalização das empresas brasileiras na África nos anos 2000. Observatório o Brasil e o sul, 2014. Disponível em: <http://www.obs.org.br/comercio-e-investimento/723-o-bndes-e-a-internacionalizacao-das-empresas-brasileiras-na-africa-nos-anos-2000> Acesso em: 01/11/2018.

VISENTINI, P.; Fagundes, G.; PEREIRA, A. D. (Orgs.). *África do Sul: História, Estado e Sociedade*. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Africa_do_sul_historia_estado.pdf Acesso em: 22 ago. 2015.

VON BRAUN, J. AND R. MEINZEN-DICK. 2009. 'Land grabbing' by foreign investors in developing countries: risks and opportunities. IFPRI Policy Brief 13, April. Washington DC: IFPRI.

VON MALITITZ, G.P.; BRENT, A., 2008. Assessing the biofuel options for Southern Africa. In: CSIR (Council for Scientific and Industrial Research), Science real and relevant: 2nd CSIR Biennial Conference. Pretoria, South Africa 17–18 November 2008. Pretoria: CSIR.

WELZ, A (2009); *Ethanol's african land grab*. *Motherjones*. Estados Unidos, 15 mar.

WENDT. *International Energy Security: The Continuing Challenge*. US Dep State Bulletin. 1984.

WILKINSON, J. *Biodiplomacia brasileira na África: o caso dos biocombustíveis*. Action Aid. Rio de Janeiro: 2014. 30p. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/sites/files/actionaid/biodiplomacia.pdf> Acesso em 13/01/2018.

WOLDE-GEORGIS, T. AND GLANTZ, M. H., *Biofuels in Africa: a pathway to Development?* (April 13, 2010). International Research Center for Energy and Economic Development, Occasional Papers: Number Forty-Three, 2009 . Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1589101>

WWF, 2008. *Biofuels investment in southern Africa: Malawi, Mozambique, Zambia e Zimbabwe*. Mozambique consultancy report on biofuel study. Disponível em: http://www.wwf.se/source.php/1203702/Mozambique_biofuel_report_June2008_Bio_fuels_draft.pdf Acesso em 07.02.2018.

YERGIN, D. (2006). *Ensuring energy security*. Foreign affairs, March/April: 69-82. _____ (2011). *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*. New York: Penguin Press. _____ (2014) *A Busca: energia, segurança e reconstrução do mundo moderno*. Tradução Ana Beatriz Rodrigues. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

ZECA, E. (Organizador). *Moçambique - Recursos Energéticos e Política Internacional*. 278 pgs, Escolar Editora, Moçambique, 2016

WEBSITES

ABAG, A Associação Brasileira de Agribusiness. Disponível em:

<http://www.abag.com.br/eventos/interna/2cba#sthash.dsocrBa5.dpuf> Acesso em 12/02/2017.

ABC- Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.gov.br/> Acesso em: 07/11/2018.

Agência Internacional de Energia, *Website*, 2018. Disponível em: <https://www.iea.org/> Acesso em: 07/11/2018.

Atlas da Justiça Ambiental, Universidade Autônoma de Barcelona. Disponível em: <http://ejatlas.org/> Acesso em: 01/11/2018.

Banco Mundial, informação por país, 2017. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador> Acesso em 07/11/2018. Acesso em:07/11/2018.

Câmara dos Deputados. Website. “Frentes Parlamentares” Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes52.asp> Acesso em 12/01/2018.

Centro de promoção de Investimentos. Governo da Província de Maputo. Disponível em: <http://www.pmaputo.gov.mz/por/Servicos/Centro-de-Promocao-de-Investimentos> Acesso em 01/11/2018.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Dicionários. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/confederacao-nacional-de-agricultura-cna> Acesso em: 28/06/2018.

EUR-LEX- Acesso à Legislação da União Europeia. Acordo de Cotonou. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar12101> Acesso em:04/07/2018

Global Bioenergy Partnership. *La Asociación Global para la Bioenergía*. Secretaria da GBEP. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Divisão do Clima, Energia e Posse da Terra. <http://www.globalbioenergy.org/> Acesso em 07/11/2018.

Governo de Moçambique, 2018. Website, disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Mocambique/Informacao-Geral> Acesso em: 30/06/2018.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html#> Acesso em 12/01/2018.

International Energy Agency. What is shale gas and why is it important? Disponível em: http://www.eia.gov/energy_in_brief/article/about_shale_gas.cfm Acesso: 25/01/17.

International Energy Forum, Website. Disponível em: <https://www.ief.org/about-ief/ief-overview.aspx> Acesso em: 12/12/2017

Ministério de Relações Exteriores. Website. Disponível em:
<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/> Acesso em 28/10/2018.

PETROBRAS: <http://sites.petrobras.com.br/minisite/petrobrasbiocombustivel/>

PORTAL DO GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. Disponível em:
<http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Cidadao/Informacao/Direito-do-Uso-e-Aproveitamento-de-Terra> Acesso em 04/07/2018.

Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. Website. Disponível em:
<http://ses.sp.bvs.br/lis/resource/27553#.WxWyWO4vzIU> Acesso em 12/01/2017.

SIGAP- Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de projetos:
<http://www.abc.gov.br/sigap/ct.aspx>

USAID, Mozambique Power Africa Fact Sheet, 2018. Disponível em:
<http://www.usaid.gov/powerafrica/mozambique> Acesso em: 07/11/2018.

DOCUMENTOS

MOÇAMBIQUE. Lei de Investimentos 3/93, 24 de junho de 1993, p. 122-(7).
Disponível em:
<http://www.consuladodemocambiqueporto.pt/files/content/Regulamento%20da%20Lei%20de%20Investimentos.pdf> Acesso em 31 mai. 2016

MOÇAMBIQUE. *Procedimentos para aquisição do direito de uso e aproveitamento de terra*. Direção Nacional de Terras e Florestas.

ADECRU, Associação Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais, 2013. Carta aberta das organizações de Moçambique frente ao ProSavana. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/denuncias/prosavana.html> Acesso em: 20.04.2017.

MOÇAMBIQUE. (1997); Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro. *Lei de Terras*. Maputo. p 2-3.1997

MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DA ENERGIA (2012). *Estatística de Energia 2000-2011*. Maputo.

MOÇAMBIQUE.(2000);Resolução n° 24/2000 de 3 de Outubro. *Estratégia de Energia*. Maputo. p 1- 2.

MOÇAMBIQUE (2009). Resolução n° 22/2009 de 21 de Maio. *Política e Estratégia de Biocombustíveis*. Série n° 20. 3° Maputo.

MOÇAMBIQUE. (2009); Resolução n° 10/2009 de 4 de Junho. *Estratégia de Energia 2009 – 2013*. Maputo. 1- 2.

MOÇAMBIQUE. (2009); Resolução nº 62/2009 de 14 de Outubro. *Política de Desenvolvimento de Energias Novas e Renováveis*. Maputo. 1- 2.

MOÇAMBIQUE. Lei de Investimentos 3/93, 24 de junho de 1993, p. 122-(7).

Disponível em:

<http://www.consuladodemocambiqueporto.pt/files/content/Regulamento%20da%20Lei%20de%20Investimentos.pdf> Acesso em 31/11/2017.

NOTÍCIAS

A DISPUTA comercial Brasil-África do Sul: possíveis impactos sobre os BRICS. *Pontes, Volume 8 - Number 7*. 13.11.2012. Disponível em:

<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-disputa-comercial-brasil-%C3%A1frica-do-sul-poss%C3%ADveis-impactos-sobre-os-brics> Acesso em: 30/06/2018.

ABEF recebe representante do Itamaraty. *Página Rural*, 26.03.2010. DISPONIVEL

EM: <http://www.paginarural.com.br/noticia/129601/abef-recebe-representante-do-itamaraty>

ACORDO tereos-petrobras para produção de etanol em moçambique é importante avanço para internacionalização do setor. *Única Notícias*. 15/12/2011. Disponível em:

<http://www.unica.com.br/noticia/3695205692036979688/acordo-tereos-petrobras-para-producao-de-etanol-em-mocambique-e-importante-avanco-para-internacionalizacao-do-setor/> Acesso em: 30/09/2018.

ACTION AID. “Biocombustíveis sustentáveis causam fome na África”, Portal *Action aid*. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/2013/09/biocombustiveis-sustentaveis-causam-fome-na-africa> Acesso em 12/12/2017.

AÇÚCAR Guarani reforça participação na Companhia do Sena. *Macua*, 27/12/2007

Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2007/12/acar-guarani-re.html Acesso em 30/09/2018.

AÇUCAREIRA da Maragra quer reajustar salários menos do que o oficial e discrimina trabalhadores moçambicanos. *Jornal A Verdade*, 11/08/2017, Destaques-Economia.

Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/nacional/63078-acucareira-da-maragra-quer-reajustar-salarios-menos-do-que-o-oficial-e-discrimina-trabalhadores-mocambicanos>

Acesso em: 01/11/2018.

ALMEIDA, R.; E ZANLORENSSI, G. Hidrelétricas, carvão, petróleo: como cada país gera sua energia. *Nexo Jornal*, 27/03/2018. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2018/03/27/Hidrel%C3%A9tricas-carv%C3%A3o-petr%C3%B3leo-como-cada-pa%C3%ADs-gera-sua-energia> Acesso em: 07/11/2018.

APEX-BRASIL, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. “Brasil exporta fábricas completas para o setor sucroalcooleiro”, 2011. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/portal/> acesso em 09/07/2017.

APLA, Arranjo produtivo Local do Alcool, “23% do PIB e 43% da balança comercial do país”. Disponível em: <http://www.apla.org.br/agronegocio-43-da-balanca-comercial> Acesso em: 30/06/2018.

AZEVEDO, Ana Lúcia. “Acidente em Mariana é o maior da História com barragens de rejeitos”. *O Globo*, Rio de Janeiro. 17/11/2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/acidente-em-mariana-o-maior-da-historia-com-barragens-de-rejeitos-18067899> Acesso em 12/12/2017.

BAETA, Juliana. “Contaminação do rio Doce ameaça vida marinha no Espírito Santo”. *O Tempo*. Belo Horizonte. 09/05/2015. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/hotsites/mar-de-lama/contamina%C3%A7%C3%A3o-do-rio-doce-amea%C3%A7a-vida-marinha-no-esp%C3%ADrito-santo-1.1161772> Acesso em 12/12/2017.

BANANA nacional na trincheira, *Estado de Minas*, 15.08.2014, Disponível em: http://www.srb.org.br/noticias/article.php?article_id=6746 Acesso em: 30/06/2018.

BEEFPOINT, 10/02/03 - Fórum pede negociação mais agressiva. Disponível em: <http://www.beefpoint.com.br/forum-pede-negociacao-mais-agressiva-3150/>

BERALDO, Paulo Palma. “Adido Agrícola: O Trabalho De Romper Fronteiras Entre Nações E Abrir As Portas Para O Agronegócio Mundo Afora”. *De olho no Campo*. 2016. DISPONÍVEL EM: <http://www.deolhonocampo.com.br/2016/06/adido-agricola-funcao-trabalho-agronegocio-globalizacao-mapa.html> Acesso em 28/06/2018.

BERRON (2015), A captura corporativa na política externa brasileira. *Carta capital*, 07/08/2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/20150807/captura-corporativa2015-a-ceu-aberto-a-penetracao-do-capital-na-politica-externa-brasileira-990.html> Acesso em: 21/06/2018.

BIOCANA, 2013. Frente do setor sucroenergético já é uma das maiores bancadas da câmara federal. 12/11/2013. Disponível em: <http://www.biocana.com.br/index.php/noticia/visualizar/frente-do-setor-sucroenergetico-ja-e-uma-das-maiores-bancadas-da-camara-federal-> Acesso em 07/06/2018.

BIOCOMBUSTÍVEIS é tema de fórum na África. Canal Ubrario, 02/12/2011. Disponível em: <https://ubrario.com.br/2011/12/02/biocombustiveis-e-tema-de-forum-na-africa/> Acesso em: 12/09/2018.

BIOCOMBUSTÍVEIS sustentáveis causam fome na África”, Portal *Action aid*, 22/09/2013. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/2013/09/biocombustiveis-sustentaveis-causam-fome-na-africa> Acesso em 12/12/2017.

BIOCOMBUSTÍVEIS: projeto ECOMOZ já produz *Jatropha*. *Macua Blog*. Maputo, 18/08/2009a. Disponível em:

https://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/08/biocombustiveis-projecto-ecomoz-j%C3%A1-produz-jatropha.html. Acessado em 16 Junho de 2013.

BIOCOMBUSTÍVEIS para Botsuana, Suinocultural Industrial, Mercado Externo, 20/10/2009b. Disponível em:

<https://www.suinoculturaindustrial.com.br/imprensa/biocombustiveis-para-botsuana/20091020-082812-F880> Acesso em 12/09/2018.

BIODIESEL brasileiro na África. Suinocultural Industrial, Mercado Externo, 13/10/2009. Disponível em:

<https://www.suinoculturaindustrial.com.br/imprensa/biodiesel-brasileiro-na-africa/20091013-145855-j648> Acesso em 12/09/2018.

BNDES e bancos africanos de desenvolvimento assinam Memorandos de Entendimento, Portal BNDES, São Paulo, SP, 21/0/2012. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20120621mou> Acesso em 12/09/2018.

BNDES lança livro para divulgar etanol brasileiro no mundo. Correio da Bahia, Brasil. 16/11/2008. Disponível em: <http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/bndes-lanca-livro-para-divulgar-etanol-brasileiro-no-mundo/> Acesso em 12/12/2017.

BRANCO, Mariana. Camex autoriza Itamaraty a questionar Indonésia sobre carne bovina. *Agência Brasil*, 14/08/2014. Disponível em:

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-08/camex-autoriza-itamaraty-questionar-indonesia-sobre-carne-bovina> Acesso em: 30/06/2018.

BRASIL ajudará Moçambique na produção de biocombustíveis. *Tribuna do Norte*.

28/02/2011. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/brasil-vai-ajudar-mocambique-em-estudo-para-producao-de-biocombustiveis/173892> Acesso em 18/09/2018.

BRASIL apresenta Estudo de Viabilidade de Produção de Biocombustíveis no Senegal”, Governo do Brasil, 05/10/2010. Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/10/brasil-apresenta-estudo-de-viabilidade-de-producao-de-biocombustiveis-no-senegal> Acesso em 12/12/2017.

BRASIL promove fórum internacional de biocombustíveis”. G1, Mundo, 28/02/2007.

Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1473374-5602,00-BRASIL+PROMOVE+FORUM+INTERNACIONAL+DE+BIOCOMBUSTIVEIS.html> Acesso em 12/10/2018.

BRASIL substitui mercados para o frango, *AbrasNet*. 15/07/2009 Disponível em:

<http://www.abrasnet.com.br/clipping.php?area=14&clipping=7735> Acesso em: 30/06/2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Audiência vai debater com ministros importação de banana do Equador, 30/08/2013. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/450728-AUDIENCIA-VAI-DEBATER-COM-MINISTROS-IMPORTACAO-DE-BANANA-DO-EQUADOR.html> Acesso em: 30/06/2018

BOTSUANA conhece experiência Brasileira em biocombustíveis. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Disponível em:

<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2009/10/botsuana-conhece-experiencia-brasileira-em-biocombustiveis> Acesso em 12/12/2017.

BRASIL. Decreto nº 5.979 de 6 de dezembro de 2006. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

PESQUISA Servirá de conteúdo para as Frentes parlamentares do setor sucroenergético. Brasilagro, 2012. Link não disponível.

BRIANEZI, 2009. Brasil exporta modelo de produção de etanol a países da África e do Caribe. *Repórter Brasil*, 09/12/2009. Disponível em:

<http://reporterbrasil.org.br/2009/12/brasil-exporta-modelo-de-producao-e-riscos-para-frica-e-caribe/> Acesso em: 12/12/2017

CABRAL, 2015, “Invisible battles in Brazilian agricultural cooperation”, 23/03/2015.

Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/opinion/invisible-battles-in-brazilian-agricultural-cooperation> Acesso em 12/12/2017.

CALDEIRA, A. Biocombustível à base de jatropha está ainda a ser estudado em Moçambique, com resultados pouco encorajadores. *Jornal a Verdade*,

07/08/2015. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/nacional/54364-biocombustivel-a-base-de-jatropha-esta-ainda-a-ser-estudado-em-mocambique-com-resultados-pouco-encorajadores> Acesso em: 18/09/2018.

CAMPOS, C.C. *Ampliação do espaço internacional*, 2012. Agroanalysis, Revista de Agronegócio da FGV, Junho de 2012. Disponível em:

<http://www.agroanalysis.com.br/6/2012/mercado-negocios/energia-renovavel-ampliacao-do-espaco-internacional> Acesso em: 27/10/2018.

CANADIANOS envolvidos na produção de biocombustíveis. Correio da Manhã. 22/09/2009. Disponível em:

http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/09/por-canadianos-envolvidos-na-produ%C3%A7%C3%A3o-de-biocombust%C3%ADveis.html Acesso em: 18/09/2018.

CANAL AVICULTURA INDUSTRIAL. “*Confirmada a União UBA e Abef*” em 28/04/2010. Disponível em:

<https://www.aviculturaindustrial.com.br/imprensa/confirmada-a-uniao-da-uba-e-abef/20100428-142231-d568> Acesso em 12/02/2017.

CAVALCANTI, Glauce. BNDES fecha três escritórios no exterior. O Globo,

Economia. 03/11/2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bndes-fecha-tres-escritorios-no-exterior-20406903> Acesso em: 3/09/2018.

CELEBRAÇÃO de Acordo de Cooperação entre o Itamaraty e o BNDES para a Promoção dos Biocombustíveis em Países em Desenvolvimento. Portal do Itamaraty,

17/02/2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2472-celebracao-de-acordo-de-cooperacao-entre-o-itamaraty-e-o-bndes-para-a-promocao-dos-biocombustiveis-em-paises-em-desenvolvimento-brasilia-17-de-fevereiro-de-2011> Acesso em 12/12/2017.

CHADE, Jamil. Europa propõe abandonar biocombustíveis de primeira geração. O Estado de São Paulo, 30/11/2016. Disponível em:

<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral/europa-propoe-abandonar-biocombustiveis-de-primeira-geracao,10000091681> Acesso em: 06/11/2018.

CINCO anos depois, Brasil vence caso do algodão na OMC. *Pontes*, 9/06/2008, Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/cinco-anos-depois-brasil-vence-caso-do-algod%C3%A3o-na-omc-0> Acesso em: 30/06/2018.

COLLARES, D. Quênia: Embrapa representa Brasil na discussão de biocombustíveis, Embrapa, Notícias, 28/09/15. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/5821659/quenia-embrapa-representa-brasil-na-discussao-de-biocombustiveis> Acesso em: 12/12/2017.

COMÉRCIO entre Brasil e África cresce 416% em 10 anos. Terra, Operações Empresariais. 06/12/2013. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/operacoes-cambiais/operacoes-empresariais/comercio-entre-brasil-e-africa-cresce-416-em-10-anos,40d58a549341f310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html> Acesso em: 23/06/2018.

COMPANHIA Industrial de Monapo escraviza trabalhadores. Jornal Verdade, 20/03/2014. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/nacional/44945-companhia-industrial-de-monapo-escraviza-trabalhadores> Acesso em: 18/09/2018.

CONCESSÃO de terra para biocombustíveis em Sofala-enerterra e Grown Energy *Macua Blog*, Moçambique, 19/08/2009. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/08/concess%C3%A3o-de-terra-para-biocombust%C3%ADveis-em-sofala.html Acesso em: 01/11/2018.

CONHEÇA a usina de açúcar em Angola. UOL, Economia, 29/08/2014. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/album/2014/08/29/conheca-a-usina-de-acucar-de-angola.htm?abrefoto=11#fotoNav=12> Acesso em 20/04/2017.

COSTA, Ruth. Resultado de embargo russo divide exportadores no Brasil. *BBC Brasil*, 12/12/2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141209_russia_ru Acesso em: 30/06/2018.

COUTO, L. F., 2010. “A diplomacia do etanol”, *Mundorama*, 01/08/2010. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?article=a-diplomacia-do-etanol-por-leandro-freitas-couto> Acesso em 12/09/2018.

COUTO, Mia in ROSSI, A. Em uma década, relação com o Brasil avança mas enfrenta críticas. *Estado de São Paulo*, Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,em-uma-decada-relacao-do-brasil-com-a-africa-avanca-mas-enfrenta-criticas,1090652,0.htm> Acesso em: 15/01/2018.

DESCOBERTO em 2007, pré-sal guarda 50 bilhões de barris de petróleo. *Globo*, *Globo Ciência*, Rio de Janeiro, 19/05/2012. Disponível em: <http://redeglobo.globo.com/globociencia/noticia/2012/05/descoberto-em-2007-pre-sal-guarda-50-bilhoes-de-barris-de-petroleo.html> Acesso em: 12/12/2017

DEZOITO fotos da nova usina de açúcar da Odebrecht em Angola, Nova Cana, 02/04/2014. Disponível em: <https://www.novacana.com/n/industria/usinas/fotos-usina-acucar-odebrecht-angola-290814/> Acesso em: 12/09/2018.

DIB, 2017 a Adidos agrícolas visitam propriedade rural no município de Miranda em Mato Grosso do Sul, *Ana Cristina Dib* 20/07/2017; ____ 2017 b. *Adidos Agrícolas de nove países e da UE visitam fazendas produtoras de uva e manga na Bahia*, *Ana Cristina Dib*, 26/04/2017 ____ 2017 c. CNA e adidos agrícolas debatem prioridades do agronegócio no mercado internacional, 09/11/2017.

EM CURSO 33 projectos de biocombustíveis em Moçambique. *Portal do Governo de Moçambique*, Maputo, 01/09/2011. Disponível em: http://www.portaldogoverno.gov.mz/noticias/news_folder_politica/setembro2011-1/emcurso33projectosdebiocombustiveisemmocambique/ Acesso em 18/09/2018.

EMBAIXADAS brasileiras terão adidos agrícolas para divulgar etanol, *Portal Única*. 24/03/2010. Disponível em: <http://www.unica.com.br/noticia/38706557920337715081/embaixadas-brasileiras-terao-adidos-agricolas-para-divulgar-etanol/> Acesso em: 03/11/2018.

EMBRAPA, 2012. “A missão da Embrapa na África”, *Jornal GGN*, 25/05/2012 Disponível em: <https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-missao-da-embrapa-na-africa> Acesso em: 28/06/2018.

EMBRAPA. “Quênia: Embrapa representa Brasil na discussão de biocombustíveis”, *Embrapa*. 28/09/15. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/5821659/quenya-embrapa-representa-brasil-na-discussao-de-biocombustiveis> Acesso em: 12/12/2017.

EMERGENTES com biocombustíveis. *Avicultura Industrial*, Economia. 30/03/2010. Disponível em: <https://www.aviculturaindustrial.com.br/imprensa/emergentes-com-biocombustiveis/20100331-084718-w599> Acesso em: 30/09/2018.

EMPRESAS dos EUA exploram oportunidades no setor energético na África. Embaixada dos Estados Unidos, 22/04/2014. Disponível em: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/portuguese/article/2014/04/20140428298400.html#ixzz3fVHXsM6z> Acesso em: 03/11/2018.

ESPECIALISTAS do Brasil avaliam desenvolvimento de biocombustíveis em Moçambique. *Macauhub*, 09/07/2009. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/07/especialistas-do-brasil-avaliam-desenvolvimento-de-biocombust%C3%ADveis-em-mo%C3%A7ambique.html Acesso em: 18/09/2018.

ESTADÃO. Ministério quer barrar importação de banana do Equador, *Estadão* em 12/07/2013. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI340061-18532,00-MINISTERIO+QUER+BARRAR+IMPORTACAO+DE+BANANA+DO+EQUADOR.html> Acesso em: 30/06/2018.

EUA e Brasil fecham acordo em disputa do algodão ante OMC, *Revista Exame*. 01/10/2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/eua-e-brasil-fecham-acordo-em-disputa-do-algodao-ante-omc/> Acesso em:30/06/2018.

EXPORTADOR de carne suína quer levar briga com Coréia do Sul à OMC. *Valor Econômico*. 17.11.08. Disponível em: <http://setcarr.org.br/noticias/205/exportador-de-carne-suina-quer-levar-briga-com-coreia-do-sul-a-omc.html> Acesso em: 30/06/2018.

FÁBIO Brugnago e Marcelo Koche participam de reunião em Brasília para discutir a importação de banana do Equador. Gabinete do Vice-Prefeito – GVP, Prefeitura de Barra Velha. *Barravelhense*. Santa Catarina, em 08/08/2013. Disponível em: <http://barravelhense.blogspot.com.br/2013/08/fabio-brugnago-e-marcelo-koche.html> Acesso em: 30/06/2018.

FELLET, J. Embrapa está revendo presença na África, diz presidente. *BBC Brasil*, 04/02/2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/02/embrapa-esta-revendo-presenca-na-africa-diz-presidente.html> Acesso em 12/12/2017.

FERRAZ, M. J. *Pontes*, Volume 9 - Number 7: Adido agrícola: linha de frente do agronegócio brasileiro.31/082013. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/adido-agr%C3%ADcola-linha-de-frente-do-agroneg%C3%B3cio-brasileiro> Acesso em 28/06/2018.

FILHO, A. P. 1ª usina de açúcar de Angola é do Brasil e tem até roubo de cana por macaco”, *UOL*, Angola, 29/08/2014. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/08/29/1-usina-de-acucar-de-angola-e-do-brasil-e-tem-ate-roubo-de-cana-por-macaco.htm> Acesso em 20/04/2016.

FÓRUM pede negociação mais agressiva. *BeefPoint*. 10/02/2003. Disponível em: <http://www.beefpoint.com.br/forum-pede-negociacao-mais-agressiva-3150/> Acesso em: 30/06/2018.

GALPBUIZI investe 100 mil Euros por ano. *Macua Blogs*, 08/06/2009. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/06/galpbuzi-investe-100-mil-eurosano.html Acesso em: 01/11/2018.

GEBRIM, S. “Brasil apresenta projeto de biocombustíveis ao continente africano”, *Grupo Cultivar*. 13/10/2009. Disponível em: <http://www.grupocultivar.com.br/noticias/brasil-apresenta-projeto-de-biocombustiveis-ao-continente-africano> Acesso em: 12/12/2017.

GOVERNO reitera sua decisão de promover biocombustíveis. *CanalMoz*, 23/11/2009. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/11/governo-reitera-sua-decis%C3%A3o-de-promover-biocombust%C3%ADveis.html Acesso em: 18/09/2018.

HERMES, F. 20 obras que o BNDES financiou em outros países. *Spotniks*, 10/10/2014. Disponível em: <http://spotniks.com/20-obras-que-o-bndes-financiou-em-outros-paises/> Acesso em 12/12/2017.

INMETRO promove o Seminário Padrões para o Etanol da África e da América Latina PEAAL, *Inmetro Notícias e Eventos*, 20/07/2010. Disponível em: www.inmetro.gov.br/noticias/verNoticia.asp?seq_noticia=3036 Acesso em: 12/12/2017.

JATROPHA de Moçambique causa polémica na Suíça. *Swissinfo*, Economia, Meio Ambiente. 08/09/2009. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/economia/jatropa-de-mo%C3%A7ambique-causa-pol%C3%AAmica-na-su%C3%AD%C3%A7a/7577930> Acesso em: 06/11/2018.

JATROPHA em Moçambique. 13/11/2009. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/11/a-jatropa-em-mo%C3%A7ambique.html Acesso em 18/09/2009.

JULIÃO, L. BANANA/CEPEA: Importaremos banana do Equador?, *HuffPost Brasil*, em 23/12/2017. Disponível em: <http://www.hfbrasil.org.br/br/banana-cepea-importaremos-banana-do-equador.aspx> Acesso em: 30/06/2018

KOHLMANN, 2008, “*Fórum de Negociações Agrícolas Internacionais entrega reivindicações para Rodada Doha*”. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/especial/sc/planetaatlantida/19,0,2048197,Forum-de-Negociacoes-Agricolas-Internacionais-entrega-reivindicacoes-para-Rodada-Doha.html> Acesso em 24/06/2016.

LOBATO, P. H.; MANSUR, C. Produtores brasileiros de banana temem importação da fruta colhida no Equador. *Jornal O Estado de Minas*, 14/08/2013. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/08/14/internas_economia,434815/prdutores-brasileiros-de-banana-temem-importacao-da-fruta-colhida-no-equador.shtml Acesso em: 30/06/2018.

LULA convida Angola para 'revolução dos biocombustíveis', *Estadão*, 18/10/2007. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-convida-angola-para-revolucao-dos-biocombustiveis,66805> Acesso em 12/12/2017

NOVA fábrica de Antirretrovirais: uma faca de dois gumes? Macahub, 24/08/2012. Macahub. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2012/08/nova-f%C3%A1brica-de-antiretrovirais-uma-faca-de-dois-gumes.html Acesso em 24/06/2018.

MAGALHÃES, M. L. P. Brasil abre queixa contra Indonésia na OMC por restrição a carne de frango. *Folha de São Paulo*. 17.12.2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/10/1533692-brasil-abre-queixa-contra-indonesia-na-omc-por-restricao-a-carne-de-frango.shtml> Acesso em: 30/06/2018.

MAPOTE, William. Mozambican Farmers Fear Foreign Land Grabs. *All Africa*, 28/12/2013. Disponível em: <https://allafrica.com/view/group/main/main/id/00028147.html> Acesso em: 06/11/2018.

MARCHESINI, L; CAMPOS, E. Em novo site, BNDES libera dados de contratos internacionais. *Valor econômico*, 02/06/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4078468/em-novo-site-bndes-libera-dados-de-contratos-internacionais> Acesso em 12/12/2017.

MARIN, D. C. Setor agrícola quer Rodada Doha mais ambiciosa. *Estadão*. 6/07/08. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,setor-agricola-quer-rodada-doha-mais-ambiciosa,207061> Acesso em: 30/06/2018.

MARIN, D. C.; e CHADE, J. UE perde outra na OMC. Agora são as bananas. *O Estado de São Paulo*, 28/10/2005, Economia & Negócios, p. B10. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/312879/noticia.htm?sequence=1> Acesso em: 30/06/2018.

MÁXIMO, W. Africanos pedem ajuda da Embrapa para produzir biocombustíveis Agência Brasil , 02/03/2007 Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2007/03/02/africanos-pedem-ajuda-da-embrapa-para-produzir-biocombustiveis/> Acesso em: 12/12/2107.

MEDEIROS, E.; FONSECA, B. As Bancadas da Câmara. *Agência Pública* 18/02/2016, Disponível em: <http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/> Acesso em: 28/06/2018

MELLO, P. C. Política Econômica de Dilma está quebrando o Etanol, *Folha de São Paulo*, 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/161373-politica-economica-de-dilma-esta-quebrando-o-etanol.shtml?loggedpaywall> Acesso em: 23/07/2016.

MELLO, P. C. Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África. *Folha de São Paulo*, São Paulo. 22/03/2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduz-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml> Acesso em 12/09/2018.

MERCADO de energia africana tem grande potencial de negócios. *Uol*, 21/11/2015. Disponível em: <http://m.jc.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2015/11/21/mercado-de-energia-africana-tem-grande-potencial-de-negocios-209077.php> Acesso em: 04/10/2018.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. África do Sul volta a importar carne bovina e suína do Brasil. *Portal Brasil*. 26/02/2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/02/africa-do-sul-retoma-importacao-de-carne-bovina-e-suina> Acesso em: 30/06/2018.

MOÇAMBIQUE em estudo internacional sobre produção de biocombustíveis. *ONU News*, 17/03/2014. Disponível em: http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2014/03/mocambiqueemestudo-internacionalsobreproducaodebiocombustiveis/#.Vbqlp_IVhBc Acesso em: 18/09/2018.

MOÇAMBIQUE votará plano para produção de biocombustíveis. 2009a. *Biodieselbr*, Em Foco. 06/03/2009. Disponível em: <https://www.biodieselbr.com/noticias/em-foco/mocambique-plano-producao-biocombustiveis-06-03-09.htm?PageSpeed=noscript> Acesso em: 30/09/2018

MOÇAMBIQUE conta com 1 projectos de investimento na produção de biocombustíveis. *Macauhub*, 08/06/2011. Disponível em:

<http://www.macauhub.com.mo/pt/2011/06/08/mocambiquecontacom31projectosde-investimentonaproducaodebiocombustiveis/> Acesso em: 18/09/2018.

MOÇAMBIQUE: PERSPECTIVAS DOCES. *Etverde*, 06/03/2009. Disponível em: <http://ehgarde.blogs.sapo.pt/tag/biocombust%C3%ADveis> Acesso em: 18/09/2018.

Moçambique: Quadro Legal é Favorável aos biocombustíveis. *Jornal Notícias*, 08/04/2014b. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/ciencia%C2%ADe%C2%ADambiente/13647%C2%ADMocambique%C2%ADquadro%C2%ADlegal%C2%ADe%C2%ADfavoravel%C2%ADao%C2%ADuso%C2%ADde%C2%ADbiocombustiveis> Acesso em: 18/09/2018.

MOÇAMBIQUE: Governo de Moçambique recebeu 21 projectos para a produção de biocombustíveis. *Macauhub*, 23/06/2008a. Disponível em: <http://www.macauhub.com.mo/pt/2008/06/23/5252/> Acesso em: 18/09/2018.

MOREIRA, A. Brasil entra na briga da banana contra EU. *Valor Econômico*, 04/04/2005, Agronegócios, p. B9. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/451014/noticia.htm?sequence=1> Acesso em: 30/06/2018.

MOVIMENTOS denunciam a parceria da WWF com o ProSavana em Moçambique: Comunicado da Campanha não ao ProSavana. Pambazuka News, 08/03/2016. Disponível em: <http://www.pambazuka.org/pt/activism/movimentos-denunciam-parceria-da-wwf-com-o-prosavana-em-mo%C3%A7ambique> Acesso em 20/04/2017.

MRE, Ministério das relações Exteriores. Regime europeu de importação de bananas – resultado da arbitragem, Nota nº 373. 01/08/2005. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/conteudo/noticias/noticia.asp?nNoticia=1738> Acesso em: 30/06/2018.

MRE, Ministério de Relações Exteriores. Contencioso na OMC entre Brasil e Indonésia sobre restrições à exportação de carne bovina brasileira àquele país – Pedido de Consultas, 04.04.2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13718-contencioso-na-omc-entre-brasil-e-indonesia-sobre-restricoes-a-exportacao-de-carne-bovina-brasileira-aquele-pais-pedido-de-consultas> Acesso em: 30/06/2018.

NENAKHOVA, E. Levantamento do embargo russo à carne brasileira é questão de dias? *Sputniknews*, Economia, 27.04.2018. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/economia/2018042711095174-carne-suina-bovina-russia-brasil-embargo/> Acesso em: 30/06/2018.

NOS EUA, preço baixo desafia produtoras de petróleo de xisto. *Jornal Estadão*, São Paulo. 21/03/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nos-eua-preco-baixo-desafia-produtoras-de-petroleo-de-xisto,10000022339> Acesso em 12/09/2018.

NOVACANA, 2018. *Website*. Produção de cana-de-açúcar no Brasil e no mundo. Disponível em: <https://www.novacana.com/cana/producao-cana-de-acucar-brasil-e-mundo/> Acesso em: 07/06/2018.

OLIVEIRA, T. Política externa, democracia e o novo Congresso. *Carta Capital*, 12/03/2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-ggri/politica-externa-democracia-e-o-novo-congresso-3676.html> Acesso em 28/06/2018.

PAÍS mostra projeto de biocombustíveis para África. *Terra*, Economia, 13/10/2009. Disponível em: <http://economia.terra.com.br/pais-mostra-projeto-de-biocombustivel-para-africa,4d084b47ee7da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html> Acesso em 12/09/2018.

PARA CNI, Brasil poderia fazer melhor proveito de solução de controvérsias da OMC. *International Centre for Trade and Sustainable Development. Pontes: Informações e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável*. 13/04/2017. Disponível em: <https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/para-cni-brasil-poderia-fazer-melhor-proveito-de-solu%C3%A7%C3%A3o-de-controv%C3%A9rsias> Acesso em: 07/06/2018.

PARA ÚNICA, Acordo Brasil União Europeia incentiva a comoditização dos biocombustíveis. *Única Notícias*, Internacional, 20/07/2010. Disponível em: <http://unica.com.br/noticia/1476333892036406485/para-unica-por-cento2C-acordo-brasil-uniao-europeia-por-centoC3-por-cento81frica-incentiva-por-centoC2-por-centoB4comoditizacao-por-cento60dos-biocombustiveis/> Acesso em 12/09/2018.

PARANÁ vai aumentar pressão política para reverter embargo russo à carne brasileira. *Agência de Notícias do Paraná*. 24/02/2012. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=67800&tit=Parana-vai-aumentar-pressao-politica-para-reverter-embargo-russo-a-carne-brasileira> Acesso em: 30/06/2018.

PIERRO, B. A missão da EMBRAPA na África. *Jornal GGN*. 25/05/2012. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-missao-da-embrapa-na-africa> Acesso em: 12/12/2017.

PIERRO, B. A missão da Embrapa na África 2012. *Brasilianas.org*, 25/05/2012. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-missao-da-embrapa-na-africa> Acesso em 12/12/2017.

POLESE, P. 2014. A bancada ruralista e o Congresso do capital. *Brasil de Fato*, 14/10/2014. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/30142> Acesso em: 27/10/2018.

PORTAL BRASIL, Novos adidos agrícolas são designados. 24/03/2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2015/03/novos-adidos-agricolas-sao-designados> Acesso em 28/06/2018.

PRESIDENTE defende a aposta na produção de biocombustíveis. *Africa21*, 01/09/2009. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/09/presidente-defende-a-aposta-na-produ%C3%A7%C3%A3o-de-biocombust%C3%ADveis.html Acesso em 18/09/2018.

PROCANA indignada. *Macua Blog*, Disponível em:
http://www.macua.blogs.com/moambique_para_todos/2010/01/procana-indignada.html
Acesso em 01/10/2018.

PRODUÇÃO de biocombustíveis: Projectadas fábricas para Beira e Nacala. *Macua Blog*, 05/12/2009. Disponível em:
http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/12/produ%C3%A7%C3%A3o-de-biocombust%C3%ADveis-projectadas-f%C3%A1bricas-para-beira-e-nacala.html
Acesso em: 18/09/2018.

PRODUÇÃO de Jatropha em risco de abandono. *Macua Blog*, 09/03/2010. Disponível em:
http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2010/03/produ%C3%A7%C3%A3o-de-jatropha-em-risco-de-abandono.html Acesso em: 01/11/2018.

PRODUTORES afirmam que liberar importação de banana do Equador pode trazer novas pragas e doenças para o Brasil. *Portal do Agronegócio*, em 12/08/2013. Disponível em:
http://www.faebr.org.br/index.php?id=121&tx_ttnews%5Btt_news%5D=6577&cHash=98777e593747da7cb20e17db6c94b534 Acesso em: 30/06/2018.

PROJETO África e Nanotecnologia. *Revista Agroanalysis*, Especial EMBRAPA, Janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.agroanalysis.com.br/1/2011/conteudo-especial/especial-embrapa-projeto-africa-e-nanotecnologia> Acesso em: 12/12/2017.

REUNIÃO em Brasília discute embargo russo à carne suína. *Canal Rural*, 23/03/2011. Disponível em: <https://canalrural.uol.com.br/noticias/pecuaria/reuniao-discute-embargo-russo-brasilia-nesta-segunda-13919/> Acesso em: 30/06/2018.

ROSAS, R. Arroz une Mercosul contra EUA. *Jornal do Brasil*, 23/08/2005, Economia & Negócios, p. A19. Disponível em:
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/63878/noticia.htm?sequence=1>
Acesso em: 30/06/2018.

ROSSI, A. Em vez de remédio contra Aids, fábrica financiada pelo Brasil em Moçambique produzirá analgésico. *BBC Brasil*. 06/12/2017. Disponível em:
<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42176248> Acesso em: 30/06/2018.

RÚSSIA decreta novo embargo à carne brasileira. *Rossiyskaya Gazeta*, 10/04/2013. Disponível em:
<https://br.rbth.com/internacional/2013/10/04/russia-decreta-novo-embargo-a-carne-brasileira-22091> Acesso em: 30/06/2018.

RÚSSIA: Importação de carne suína do Brasil está a prestes ser interrompida. *Suíno Cultura Industrial*. 31/07/2013. Disponível em:
<https://www.suinoindustrail.com.br/imprensa/russia-importacao-de-carne-suina-do-brasil-esta-a-prestes-ser-interrompida/20130731-090714-1385> Acesso em: 30/06/2018.

SALVADOR, F. País vence disputa do frango na OMC. *O Estado de São Paulo*, 18/02/2005, Economia, p. B8; Disponível em: Fonte:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/315009/noticia.htm?sequence=1>
Acesso em: 01/07/2018.

SAMORA, R. Indonésia vai abrir seu mercado à carne bovina brasileira. *Reuters*. 12/02/2018. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1I60TF-OB RTP> Acesso em: 30/06/2018.

SEBUSIANI, J. “Mapa E Mre Criam Diretrizes Para Seleção De Adidos Agrícolas”, *AB&DF Notícias*. 08/11/2016. Disponível em: <http://abdf.adv.br/opinioes/mapa-e-mre-criam-diretrizes-para-selecao-de-adidos-agricolas/> Acesso em: 21/03/2018.

SENADO do Brasil aprova parceria com Moçambique nos biocombustíveis. *Macauhub* 01/06/2009. Disponível em: <https://macauhub.com.mo/pt/2009/06/01/portugues-senado-do-brasil-aprova-parceria-com-mocambique-nos-biocombustiveis/> Acesso em: 18/09/2018.

SEVERAL companies have formed subsidiaries in Maputo to go into the market for producing biofuels. *Macua Blog*, 13/07/2007. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2007/07/several-compani.html Acesso em: 01/11/2018.

SHEL: A dona do etanol no mundo. *Isto é Dinheiro*. 09/02/2010. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro-temp/edicoes/644/imprime161986.htm> acesso em 20/04/2017.

SOCIEDADE BRASILEIRA DA AGROPECUÁRIA, SBAL. “Empresas do Agronegócio estão entre maiores doadores para campanhas de candidatos a presidência”. Disponível em: <http://www.sba1.com/noticias/geral/41044/empresas-do-agronegocio-estao-entre-maiores-doadores-para-campanha-de-candidatos-a-presidencia#.V2wp6PkrLIU> Acesso em: 28/06/2018.

TRANSACCIONADOS 11 mil hectares de terra para produção de Jatropha em Moçambique. *Macua Blog*, 03/12/2009. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2009/12/transaccionados-11-mil-hectares-de-terra-para-produ%C3%A7%C3%A3o-de-jatropha-em-mo%C3%A7ambique.html Acesso em: 01/11/2018.

UNCTAD Defende Biocombustíveis para Desenvolver Países de Terceiro Mundo, *Canal Ubrabio*, 18/06/2008. Disponível em: <http://www.unica.com.br/noticia/738689392036979688/unctad-defende-biocombustiveis-para-desenvolver-paises-de-terceiro-mundo/> Acesso em 12/09/2018.

UNICA, 2010. Embaixadas brasileiras terão adidos agrícolas para divulgar etanol 24/03/2010 Disponível em: <http://www.unica.com.br/noticia/38706557920337715081/embaixadas-brasileiras-terao-adidos-agricolas-para-divulgar-etanol/> acesso em 07/06/2018.

UNICA, 2013. Nova frente parlamentar pela valorização do setor sucroenergético criada em mg 17/12/2013. Disponível em: <http://www.unica.com.br/noticia/38108671920330267015/nova-frente-parlamentar-pela-valorizacao-do-setor-sucroenergetico-criada-em-mg/> acesso em 07/06/2018.

UNICA, 2013. Urgência da situação do setor sucroenergético "está clara" para o legislativo, diz Unica. Disponível em: <http://www.unica.com.br/noticia/40728229920344564516/urgencia-da-situacao-do-setor-sucroenergetico-por-cento22esta-clara-por-cento22-para-o-legislativo-por-cento2c-diz-unica/> acesso em 07/06/2018.

UNICA, 2015. Câmara dos deputados relança frente parlamentar pela valorização do setor sucroenergético. 07/05/2015. Disponível em: <http://www.unica.com.br/noticia/25950095920341693540/camara-dos-deputados-relanca-frente-parlamentar-pela-valorizacao-do-setor-sucroenergetico/> Acesso em 07/06/2018.

USD 710 milhões investidos na produção de biocombustíveis. *Jornal A Verdade*, 25/01/2010. Destaques-Economia. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/economia/1682-investidos-170-milhoes-usd-na-producao-de-etanol> Acesso em 28/10/2018.

VÁSQUEZ, E. Bananas: uma década na agenda da OMC. *Pontes*. 01/12/2007. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/bananas-uma-d%C3%A9cada-na-agenda-da-omc> Acesso em: 30/06/2018.

VERDÉLIO, A. Programa de aquisição de alimentos chega a cinco países africanos. Agência Brasil, Caderno Geral, 08/02/2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-02/paa-africa-beneficia-agricultores-e-estudantes-em-cinco-paises-africanos> Acesso em: 20/09/2018.

VIEIRA, A., Brazilian Multinationals accused of 'slave-labour' in Angola. *Farm Land Grab, News*, 19/03/2014. Disponível em: <https://www.farmlandgrab.org/post/view/23298-brazilian-multinationals-accused-of-slave-labour-in-angola> Acesso em: 12/09/2018.

VIGNA, A. 2013. "Odebrecht, uma transnacional alimentada pelo Estado", *Le Monde Diplomatique*, 02/10/2013. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/odebrecht-uma-transnacional-alimentada-pelo-estado/> Acesso em: 12/09/2018.

VILAS-BOAS, J. O BNDES e a internacionalização das empresas brasileiras na África nos anos 2000. *Observatório o Brasil e o Sul*. Disponível em: <http://www.obs.org.br/comercio-e-investimento/723-o-bndes-e-a-internacionalizacao-das-empresas-brasileiras-na-africa-nos-anos-2000> Acesso em: 12/12/2017.

VITTA, L. de. Embargo russo anima produtores de carne do Brasil. *Gazeta do Povo*, 07/08/2014. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/embargo-russo-anima-produtores-de-carne-do-brasil-ebuzvwwfca8tgaz7wscwna5vy> Acesso em: 30/06/2018.

WASSERMAN, "Lula convida Angola para 'revolução dos biocombustíveis'. *BBC*, 18/10/2007. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-convida-angola-para-revolucao-dos-biocombustiveis,66805> Acesso em 12/12/2017

ZAMBÉZIA vai produzir alimentos e etanol a partir de 2014. *O País*. 27/03/2013. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/index.php/component/content/article/38->

economia/24714-zambezia-vai-produzir-alimentos-e-etanol-a-partir-de-2014.html?tmpl=component&print=1&page= Acesso em: 18/09/2018.

ZANATTA, M. Unctad alerta para riscos da febre dos biocombustíveis *Valor Econômico*, 09/05/2007, Agronegócios, p. B12. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/477235/noticia.htm?sequence=1> Acesso em 12/09/2018.

TESES E DISSERTAÇÕES

ALMEIDA, E. L. de. *Entre o discurso solidário e a ação pragmática: o sentido da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo Lula da Silva*. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil, 2015.

BAMBO, T. F. *Cooperação Sul-Sul: o acordo Brasil-Moçambique na área de biocombustíveis*. 2014, 114 pgs. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BRANDÃO, E. *Análise do programa brasileiro de apoio ao uso de etanol na África: propostas para o desenvolvimento sustentável da produção de cana-de-açúcar em Moçambique*. 2014, 130 p. (Mestrado em Planejamento Energético). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Energético, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro.

CAMPOS, L. C. *Relações Brasil-Moçambique: da desconfiança à cooperação (1975-1985)*. 2015. 86 pgs. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CARPENEDO, C. C. C. F. *O agronegócio como fator de influência na política externa brasileira: a disputa do algodão entre Brasil e Estados Unidos (2002-2014)*. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Maria. Centro De Ciências Sociais e Humanas. Departamento de Economia e Relações Internacionais. Curso de Relações Internacionais, 2015.

GONÇALVES, F. C. N. I. *Cooperação Sul-Sul e Política Externa: um estudo sobre a participação de atores sociais*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2011.

HARTMANN, A. *Brasil e África: 30 anos de cooperação entre Brasília e Maputo*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais). 2013, 105 pgs. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

MARINHO, F. A *Cooperação entre Brasil e Estados Unidos na Área dos Biocombustíveis*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2011

SANTARELLI, Mariana. *Do cerrado brasileiro à savana moçambicana: controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova revolução verde na África*. 2016.

206 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

VEIGA, B. G. *Unfolding Processes of Biofuel Implementation: The case study of Ngeue, Mozambique*. Master International Development Studies, Graduate School of Social Sciences, University of Amsterdam. 75 pgs, 2012.

APÊNDICE A: Lista de Entrevistados em ordem alfabética

NOME/função	Informações básicas
Acadêmica	Especialidade em cooperação sul-sul
Acadêmica	Especialidade em cooperação agrícola
Acadêmica	Especialidade em questão agrária na África
Acadêmica	Especialidade em movimentos sociais agrários
Acadêmico	Especialidade em meio ambiente e energia na África
Acadêmico	Especialidade em Cooperação Sul-Sul
Carlos Henrique Canesin	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
Economista e consultor	Especialidade em questão agrária e biocombustíveis no Brasil
Filipe Francisco	Setor privado (Enerterra) de Moçambique
Jorge Tinga	Consultor de Moçambique
Nuno de Oliveira	Setor Privado de Moçambique
Pádraig Carmody	Associate Professor na Trinity College Dublin e na University of Johannesburg
Paulo WACHE	Cientista político, professor e pesquisador no Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI) de Moçambique
Representante	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Representante	Ministério de Recursos Minerais e Energia de Moçambique
Representante	Movimento Social de Moçambique
Representante	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil
Representante	Entidade do setor privado (Brasil)
Representante	Departamento de Energia do Ministério de Relações Exteriores (MRE) do Brasil
Representante	Ministério de Relações Exteriores do Brasil
Sérgio Gouveia	Setor privado/estatal de Moçambique
Técnica	Ex-participante de um programa moçambicano de capacitação para produção em biocombustíveis
Técnico	Técnico ProSavana –Ministério de agricultura de Moçambique
Técnico	Setor privado (etanol) do Brasil
Técnico	Ministério de agricultura (MINAG) de Moçambique

APÊNDICE B: Roteiro básico de perguntas

O roteiro de perguntas foi elaborado a partir de cinco grandes grupos a serem entrevistados:

1. Representante de órgãos dos governos;
2. Empresários, representantes comerciais, setor privado;
3. Acadêmicos, pesquisadores de temas relevantes para a tese: energia; questões agrícola, ambiental e agrária; cooperação sul-sul; segurança alimentar; relação Brasil-Moçambique e presença brasileira na África;
4. Sociedade Civil: movimentos sociais, associações, etc.;
5. Organizações Internacionais.

Parte-se da ideia de que o âmbito público, ou seja, aquele responsável pelo processo decisório e principais escolhas sobre os projetos de cooperação, oferecerá as respostas mais qualificadas quanto a esse processo e o peso de diferentes atores na escolha das ações do governo brasileiro no exterior. Porém, como já é sabido, a política externa brasileira não sofre influência apenas de atores no nível no âmbito público. Atores da esfera privada e, no caso da CID em biocombustíveis, mormente o agronegócio e as empresas dos setores da soja e da cana de açúcar, participaram ativamente do processo decisório da política externa brasileira. A fim de utilizar um ponto de vista teoricamente isento de interesses pessoais e dotado de rigor científico, acrescenta-se o grupo de acadêmicos e pesquisadores dos temas relevantes da pesquisa, quais sejam: política externa brasileira, cooperação, energia, biocombustíveis, atores domésticos, agronegócio e processo decisório. Ademais, como é objetivo do trabalho analisar as consequências dos projetos para as populações africanas nos mais diferentes níveis sociais, busca-se entrevistar os grupos que estão diretamente ligados com a execução dos projetos, tanto no nível estatal (embaixadas e setores dos governos) quanto no nível não estatal, ou seja, movimentos sociais envolvidos com os projetos.

Essa ordem faz sentido na medida em que analisamos o processo de escolha/ tomada de decisão sobre os projetos de cooperação que envolvem preferencialmente esses atores. Assim, o raciocínio seria dar “voz” ao nível oficial (âmbito público), aos atores não estatais (esfera privada), aos pesquisadores do tema e aos receptores desses projetos. O relatório foi pensado, portanto, a partir de três eixos temáticos:

[RELEVÂNCIA <> OBJETIVO <> ATORES <> RESULTADO]

Tentando captar as respostas capazes de suprir as lacunas existentes nos documentos oficiais e bibliografia que explora o tema, foram pensados os seguintes questionamentos (a serem selecionados, obviamente, de acordo com o grupo de entrevistado).

PERGUNTAS BÁSICAS

1. Qual é a importância estratégica da questão energética para o Brasil hoje? Qual o lugar dos biocombustíveis neste cenário?
2. Qual a importância dos projetos de cooperação técnica em biocombustíveis com países africanos?
3. Como se deu o processo de negociação para implementação deste projeto? Como o presidente Luís Inácio Lula esteve envolvido na promoção do projeto?
4. Qual era o objetivo do governo brasileiro ao firmar uma parceria com países africanos para produção de biocombustíveis?
5. Como acontece o processo decisório sobre um projeto de Cooperação? Como ocorre a escolha dos atores envolvidos? Qual o peso da esfera doméstica na definição do projeto de cooperação técnica?
6. Quais os prazos e orçamentos dos projetos? Existe um modelo apresentado pelo governo brasileiro para definição dessas variáveis?
7. Quais são os mecanismos de financiamento dos projetos?
8. Quais as características dos projetos? Existem determinantes comuns para sucesso ou fracasso de um projeto de cooperação em biocombustíveis? Quais os elementos facilitadores para que um projeto seja exitoso? Elementos sócio políticos, culturais ou econômicos são relevantes?
9. Qual o resultado dos projetos até agora? É possível perceber mudanças na realidade social dos lugares que receberam os projetos de cooperação? Há benefícios a serem medidos? Quem são os maiores beneficiados?
10. Que tipo de barreiras o Brasil e os países recebedores enfrentam? Por que existem resistências? Que atores estão envolvidos na resistência a esses projetos? De que

maneira eles atuam? Como se dá a atuação dos governos com esses grupos, existe diálogo?

11. Qual a capacidade tecnológica dos países receptores dos projetos na produção de biocombustíveis?

12. Após a queda dos projetos observadas durante os anos do governo Dilma, qual será o futuro dos biocombustíveis?

As perguntas visam avaliação das experiências da cooperação a partir do discurso e não somente de documentos oficiais. A ideia de divisão em grupos é de identificar as suas características, assim como captar a diferença de percepção dos atores sobre os elementos necessários para realização dos projetos e seus desdobramentos.