



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO**

**A panaceia agroenergética do Brasil.** Estudo exploratório da promoção dos agrocombustíveis mediante a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento.

**Michele Dolcetti**

**Professora Orientadora: Cristina Yumie Aoki Inoue**

**Brasília**

**Julho - 2012**



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Relações Internacionais**

**MICHELE DOLCETTI**

**A panaceia agroenergética do Brasil. Estudo exploratório da promoção dos agrocombustíveis mediante a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento.**

Monografia de Graduação em Relações Internacionais apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, sob orientação da Professora Cristina Yumie Aoki Inoue.

Este exemplar corresponde à versão final da monografia defendida e aprovada, em 6 de julho de 2012, pela Banca examinadora, cujos componentes são:

**Profa. Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue**  
Instituto de Relações Internacionais -UnB

**Profa. Me. Iara Costa Leite**  
Instituto de Relações Internacionais -UnB

**Prof. Dr. Pio Penna Filho**  
Instituto de Relações Internacionais -UnB



## FICHA CATALOGRÁFICA:

Dolcetti, Michele

**A panaceia agroenergética do Brasil.** Estudo exploratório da promoção dos agrocombustíveis mediante a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento / Michele Dolcetti. - - Brasília, DF: Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília, 2012. 93 pp. ; il

Orientadora: Cristina Yumie Aoki Inoue.

Monografia (graduação) – Universidade de Brasília,  
Instituto de Relações Internacionais.

1.Brasil; 2.Agrocombustíveis; 3.Segurança Alimentar; 4.Land Grabbing; 5.Desenvolvimento; 6.Cooperação Sul-Sul. I. Inoue, C. Y. A., II. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, III. A panaceia agroenergética do Brasil. Estudo exploratório da promoção dos agrocombustíveis mediante a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento.

## REFERÊNCIA PARA CITAÇÕES:

DOLCETTI, Michele, A Panaceia Agroenergética do Brasil. Estudo exploratório da promoção dos agrocombustíveis mediante a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Monografia de Graduação. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília: 2012. pp 93



## RESUMO

Nesta pesquisa, é descrito o processo de expansão global do setor agrocombustível e as críticas fundamentais sobre seus impactos: ambientais, na soberania alimentar, na soberania sobre a terra. Considerando a consolidação exitosa do setor brasileiro em suas fases fundamentais desde 1975 até hoje, o autor identifica as bases materiais e simbólicas que permitiram inaugurar um processo de promoção dos agrocombustíveis nos parceiros em desenvolvimento do Brasil, mediante a conjunção entre as ações do Estado (diplomacia comercial e Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento) e as atividades do setor privado (Investimento Estrangeiro Direto e internacionalização das empresas multinacionais brasileiras). Aplicando um enfoque abrangente da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, são observados três casos práticos em Angola, Etiópia e Moçambique, e são estudadas as principais criticidades desta dinâmica.





## **Índice:**

<b><u>CAPÍTULO 1: AGROCOMBUSTÍVEIS NO MUNDO: AUGES E CRISE DA PANACEIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.</u></b> .....	<b>5</b>
<b><u>Uma opção para o desenvolvimento sustentável. Conformando consenso na agenda internacional.</u></b> .....	<b>5</b>
<u>Aquecimento global e impacto da atividade humana sobre o meio ambiente.</u> .....	5
<u>Dependência energética dos países exportadores de petróleo.</u> .....	6
<u>Aumento da desigualdade global e permanência de amplas margens de pobreza.</u> .....	6
<u>Precisões terminológicas: Agrocombustíveis e Biocombustíveis de primeira, segunda e terceira geração.</u> .....	7
<u>Respostas do Estado e da Cooperação Internacional; conformando consenso sobre a panaceia agroenergética.</u> .....	8
<b><u>Agrocombustíveis em crise? (2007-2008) Três grandes críticas ao consenso internacional.</u></b> .....	<b>12</b>
<u>Agrocombustíveis e segurança alimentar.</u> .....	12
<u>Agrocombustíveis e acesso à terra.</u> .....	19
<u>Agrocombustíveis e meio ambiente.</u> .....	22
<b><u>CAPÍTULO 2: AGROCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL: A EMANCIPAÇÃO DO EMERGENTE.</u></b> .....	<b>25</b>
<b><u>As quatro fases de expansão dos agrocombustíveis no Brasil.</u></b> .....	<b>25</b>
<u>Fase 1: (1975-1985) Pró-Álcool e Pró-Óleo.</u> .....	28
<u>Fase 2: (1985-1995) Queda dos preços do petróleo.</u> .....	32
<u>Fase 3: (1995-2000) Liberalização do setor.</u> .....	34
<u>Fase 4: (2000 até hoje) Recuperação dos programas de incentivo.</u> .....	36
<b><u>Situação do setor e aspectos críticos.</u></b> .....	<b>43</b>
<u>Os agrocombustíveis fomentam o desenvolvimento? Mudanças na estrutura produtiva; aspectos ambientais e socioeconômicos.</u> .....	43
<u>Os agrocombustíveis reduzem a dependência energética? Participação de investidores estrangeiros e internacionalização do setor.</u> .....	46
<b><u>CAPÍTULO 3: DIPLOMACIA DO ETANOL E COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL: ATORES, RELAÇÕES E INTERESSES EM ANGOLA, ETIÓPIA E MOÇAMBIQUE.</u></b> .....	<b>51</b>
<b><u>O exemplo de crescimento e nova projeção internacional.</u></b> .....	<b>51</b>
<u>Cooperação Internacional Sul-Sul.</u> .....	52
<u>Horizontalidade versus Verticalidade?</u> .....	54
<u>Definindo a Cooperação Sul-Sul.</u> .....	55
<b><u>Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento com parceiros africanos.</u></b> .....	<b>57</b>
<u>A complexa estrutura da Cooperação brasileira; atores e relações.</u> .....	57
<u>A complexa estrutura da Cooperação brasileira: atores e interesses.</u> .....	59
<u>A Diplomacia do Etanol.</u> .....	61
<u>Nova ênfase das relações do Brasil com países africanos.</u> .....	62

<b>Casos práticos</b> .....	<b>65</b>
<u>O caso angolano; a Odebrecht e a operação BLOCOM:</u> .....	66
<u>O caso etíope; BDFC:</u> .....	69
<u>O caso de Moçambique; o papel da Vale e da Odebrecht na conversão da região de Nacala:</u> .....	72
<b><u>CONCLUSÕES:</u></b> .....	<b>77</b>
<b><u>BIBLIOGRAFIA:</u></b> .....	<b>81</b>
<b><u>ANEXO 1: GRANDES INVESTIMENTOS EM AQUISIÇÃO DE TERRA NA ETIÓPIA</u></b> .....	<b>89</b>
<b><u>ANEXO 2: GRANDES INVESTIMENTOS EM AQUISIÇÃO DE TERRA EM MOÇAMBIQUE</u></b> .....	<b>91</b>



## **Índice de gráficos e tabelas:**

Gráfico 1: Produção mundial de biocombustíveis (milhões de toneladas)

Gráfico 2: tendências no consumo de biocombustíveis para o setor transporte (milhões de toneladas)

Gráfico 3: Evolução dos preços mundiais de alimentos (Março 2005-2011)

Gráfico 4: Evolução dos preços de produtos energéticos e alimentícios (2000-2009)

Gráfico 5: Modelo de *near-Perfect Storm*

Gráfico 6: Aquisições globais de terra por setor (milhões de hectares em proporção)

Gráfico 7: Área colhida e Produção de cana-de-açúcar no Brasil (1950-2008)

Gráfico 8: Área colhida e produção de soja no Brasil (1950-2007)

Gráfico 9: Produção de açúcar no Brasil (1980-1995)

Gráfico 10: Produção de Etanol anidro no Brasil (1980-1995)

Gráfico 11: Produção de Etanol no Brasil (1980-1995)

Gráfico 12: Produção de Etanol hidratado no Brasil (1980-1995)

Gráfico 13: Produção de Açúcar no Brasil (1995-2000)

Gráfico 14: Produção de Etanol anidro no Brasil (1995-2000)

Gráfico 15: Produção de Etanol no Brasil (1995-2000)

Gráfico 16: Produção de Etanol hidratado no Brasil (1995-2000)

Gráfico 17: Produção de Açúcar no Brasil (2000-2011)

Gráfico 18: Produção de Etanol anidro no Brasil (2000-2011)

Gráfico 19: Produção de Etanol no Brasil (2000-2011)

Gráfico 20: Produção de Etanol hidratado no Brasil (2000-2011)

Gráfico 21: Variações do preço mundial do petróleo (1861-2006)

Gráfico 22: Produção de Biodiesel no Brasil (2005-2011)

Gráfico 23: Recursos aplicados em Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica pelo Brasil, 2005-2009. (R\$ em valores correntes)

Gráfico 24: Atores-chave, fluxos financeiros e administrativos e cooperação científica e técnica no Brasil

Tabela 1: Produção de biocombustíveis no mundo em 2008 (toneladas)

Tabela 2: Políticas brasileiras de incentivo do setor biocombustível

Tabela 3: Grandes investimentos para aquisição de terra em Angola, destacando o caso Brasileiro

Tabela 4: Grandes investimentos para aquisição de terra na Etiópia, destacando o caso Brasileiro

Tabela 5: Grandes investimentos para aquisição de terra em Moçambique, destacando o caso Brasileiro

## **Lista de Siglas:**

ABC: Agência Brasileira de Cooperação (Brasil)  
ANIP: Agência Nacional para o Investimento Privado (Angola)  
ANP: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Agrocombustíveis (Brasil)  
ASA: Cúpula América do Sul-África  
BAI: Banco Africano de Investimentos  
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil)  
BRIC: Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China  
CEIB: Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (Brasil)  
CEPAGRI: Centro de Promoção da Agricultura em Moçambique  
CNI: Confederação Nacional de Indústria (Brasil)  
CNP: Conselho Nacional do Petróleo (Brasil)  
CPLP: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
ECOSOC: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas  
EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Brasil)  
FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Brasil)  
IPI: Imposto sobre Produtos Industriais (Brasil)  
IPVA: Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (Brasil)  
MAPESS: Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social (Angola)  
MCC: *Millenium Change Corporation* (EUA)  
MDE: Ministério do Desenvolvimento Agrário (Brasil)  
MDL: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo  
MRE: Ministério das Relações Exteriores (Brasil)  
OMC: Organização Mundial do Comércio  
ONU: Organização das Nações Unidas  
OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
OVEG: Programa de Óleos Vegetais (Brasil)  
PAC: Polo Agro-Industrial de Capanda (Angola)  
PANPP: Associação Pan-Africana de Produtores Não Petroleiros  
PIB: Produto Interno Bruto  
PNPB: Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (Brasil)  
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Brasil)  
RCE: Redução Certificada de Emissões  
SAIN-MF: Secretaria de Assuntos Internacionais – Ministério da Fazenda (Brasil)  
SBCE: Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação  
SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Brasil)  
UNICA: União da Indústria de Cana-de-açúcar (Brasil)  
USAID: Agência dos Estados Unidos de América para o Desenvolvimento Internacional (EUA)



Agradeço à Professora Cristina Inoue pela grande oportunidade e a atenção;  
aos Professores Lara Leite e Pio Penna, pelos conselhos e diálogos enriquecedores.  
Gracias a Miren, por este gran viaje,  
E grazie alla mia grande famiglia, Daniele, Laura, Giulio, Dario, Marta, Arianna, Cecilia, Anna,  
che non basterebbero novantatré pagine per spiegare quel che valgono...

*“Un día los dioses se repartieron la tierra entera por regiones. Fue un reparto sin ninguna disputa. Pues sería irracional creer que los dioses desconocen lo que a cada uno de ellos les conviene, o bien creer que, sabiendo qué era lo que convenía más a unos, los otros hubieran intentado apoderarse de ello favorecidos por la discordia. Gracias a la distribución que hizo la Justicia, Diké, cada uno obtuvo lo que le agradaba y se estableció en su región (...) Y de esta manera reinaron, unos en una parte, otros en otra, según las regiones que les hubieran tocado como patrimonio.”*

**Platón, Critias o la Atlántida<sup>1</sup>**

---

**1** PLATÓN, *Critias o la Atlántida*, (III ed.), Buenos Aires: Argentina, Biblioteca de Iniciación Filosófica, pp.34-35.



## **Introdução e estrutura do trabalho:**

A produção de combustíveis alternativos, elaborados com insumos agrícolas, viveu um processo de expansão extraordinário durante as últimas décadas. E o Brasil assumiu um papel fundamental neste processo, oferecendo o exemplo e proporcionando o apoio necessário para que os agrocombustíveis chegassem a constituir uma opção viável para implementar valores e ideias ínsitos no conceito de Desenvolvimento Sustentável. Entretanto, a literatura brasileira resulta dividida na hora de avaliar o potencial real desta opção para o desenvolvimento. Ainda poucos autores se dedicaram ao estudo em profundidade das práticas do Brasil finalizadas à promoção no mundo desta opção. Isso é devido, em certa medida, à novidade desta dinâmica, mas também a certos vícios da Academia brasileira que, por um lado, tende a reproduzir de maneira entusiasta os discursos retóricos do executivo; e, por outro, conta com contributos da sociedade civil extremamente críticos e pouco construtivos.

Neste trabalho nós não temos a presunção de oferecer uma análise exaustiva da questão, mas pelo menos problematizarmos os processos fundamentais envolvidos, mediante a resenha e discussão da literatura disponível. Destacando a natureza exploratória deste estudo, que é centrado em dinâmicas muito recentes e sobre as quais resulta complicado obter informações exaustivas, e devido também às limitações e vies de confirmação nos quais possivelmente tem caído quem escreve, nós limitamos o objetivo do trabalho à introdução do seguinte objeto de análise: o papel do Brasil na promoção dos agrocombustíveis em seus parceiros internacionais, mediante a conjunção entre as ações do Estado (diplomacia comercial e Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento) com as atividades do setor privado (Investimentos Estrangeiros Diretos e internacionalização das empresas multinacionais brasileiras). Para isso, dividimos a análise em três grandes fases: uma primeira, observando a expansão da produção de agrocombustíveis na escala global, suas motivações e principais críticas; uma segunda, descrevendo as diversas fases de desenvolvimento do setor no âmbito nacional do Brasil, e seu estado atual; uma terceira, identificando as relações entre atividade do Estado e atividade das grandes empresas brasileiras, na promoção do setor em parceiros africanos, com especial atenção por três casos práticos (Angola, Etiópia e Moçambique).

No primeiro capítulo, é observado o processo de formação de consenso na comunidade internacional sobre o potencial da opção agroenergética para os Estados afrontarem três grandes áreas de preocupação: 1) o desafio do meio ambiente e do aquecimento global; 2) a dependência energética de poucos países exportadores de combustíveis fósseis; 3) a desigualdade e a pobreza mundiais. Estas três grandes motivações, conformadas em uma urgência geopolítica para os Estados, propiciaram a implementação de diversos tipos de incentivos ao setor, cuja expansão é descrita em termos globais.

Mas o consenso sobre seu potencial quebrou durante os anos 2007-2009, com a consolidação de três grandes críticas. Uma primeira, com relação à segurança alimentar, evidenciou as relações entre o aumento da produção de agrocombustíveis e a crise alimentar global que ameaçou a sobrevivência de muitas

comunidades em risco. Em nosso trabalho, é citado o modelo de análise de *near-Perfect Storm* para identificar as relações de causalidade existentes, e para depois enumerar as possíveis soluções para reduzir a interdependência da economia energética e da produção de alimentos para o consumo humano.

Uma segunda questão tem a ver com o acesso à terra. São introduzidas perspectivas da literatura crítica que analisaram o fenômeno do *land grabbing*, evidenciando como, desde 2007, grandes fluxos de operações de aquisição de terra por parte de atores internacionais, provenientes ou incentivados pelas potências mundiais, reduziram a soberania sobre a terra e as possibilidades de vida de muitas populações agrícolas que viviam em regime de propriedade coletiva dos fatores de produção, em países com estruturas políticas particularmente fracas. Finalmente, é introduzida a crítica sobre o meio ambiente, evidenciando como o potencial dos agrocombustíveis reduzirem as emissões de gases de efeito estufa seja enormemente limitado às condições econômicas de rentabilidade.

Dando procedimento, no segundo capítulo introduzimos no contexto a posição do Brasil, com especial atenção pelas produções de bioetanol e biodiesel. Avaliamos a expansão do setor em perspectiva histórica, mediante divisão em quatro fases analíticas, para finalmente descrever seu estado atual, que o confirmou entre os principais produtores mundiais de agrocombustíveis; detentor do conhecimento, da tecnologia e do capital simbólico necessários para exportar seu modelo de crescimento a outros países em desenvolvimento. Contudo, aqui também destacamos os elementos de crítica, com referência aos três âmbitos anteriormente citados: desenvolvimento econômico e social; meio ambiente; soberania sobre a terra.

Desta forma, nós poderemos entender com quais bases materiais e simbólicas o Executivo brasileiro construiu um projeto de inserção internacional baseado nos princípios do Desenvolvimento Sustentável e veiculado pelas modalidades da diplomacia comercial e da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Reconhecendo a matriz retórica destes conceitos, e querendo ir além de sua contraposição política às dinâmicas hierarquizadas da Sociedade Internacional, no terceiro capítulo nós buscamos uma definição abrangente da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, que nos permita problematizar seu alto nível de pragmatismo e os múltiplos laços de relações e interesses envolvidos. Com relação a isso, será introduzida a complexa estrutura organizacional e informacional da Cooperação para o Desenvolvimento do Brasil, para depois problematizar o papel das empresas privadas em veicularem os projetos implementados.

Tentaremos definir o debate entre enfoques que identificam nos atores privados possíveis parceiros do desenvolvimento e outros que, com mais receio, vêm nestes processos um mecanismo oculto para mascarar interesses comerciais e processos de diplomacia comercial guiados unicamente pela busca da maximização do lucro. Tratando-se, segundo nossa hipótese, de mecanismos frequentes nos programas de promoção da opção agroenergética nos parceiros em desenvolvimento do Brasil.

Para exemplificar estas afirmações, aportam-se três casos práticos no contexto africano: em Angola, na Etiópia e em Moçambique. Lembrando que tratou-se de estudos exploratórios, restringidos em rigor e fiabilidade pelos limites do autor em adquirir informações exaustivas, nós tentaremos observar como, em tais casos, confluíram certas finalidades políticas de desenvolvimento, com os objetivos de projeção internacional do Brasil, e os interesses de grandes multinacionais brasileiras detentoras da capacidade técnica e financeira necessária. Com variações entre os diversos casos, o setor privado pôde contar com o apoio da diplomacia comercial do Estado ou com a oportunidade de implementar grandes projetos de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, participando de Parcerias Público-Privadas, para ampliar seu grau de internacionalização e presença no território dos parceiros africanos do Brasil.

Finalmente, serão avançadas umas conclusões gerais, sublinhando a necessidade de continuar analisando as experiências brasileiras de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, mediante enfoques mais abrangentes, que nós permitam ir além da reprodução acrítica da retórica do Executivo. Tudo isso, para evidenciar a natureza política destas dinâmicas; a multiplicidade de atores e interesses envolvidos; e, em última instância, a conformação de novos laços de poder entre o Brasil e seus parceiros em desenvolvimento. Os quais, se não reconhecidos, poderiam impedir críticas necessárias ao modelo de desenvolvimento que está sendo promovido pelo Brasil.



## **CAPÍTULO 1: Agrocombustíveis no mundo: auge e crise da panaceia do desenvolvimento sustentável.**

*“Biofuels could be the next revolution. Based on maize, sugar, cassava, oil palm, and other crops, biofuels offer potentially major new markets to agricultural producers.”*

The World Bank, *World Development Report 2008. Agriculture For Development*

### **Uma opção para o desenvolvimento sustentável. Conformando consenso na agenda internacional.**

Neste capítulo, será nosso primeiro objetivo reconstruir o quadro geral no qual se desenvolveu a construção do consenso sobre os benefícios da expansão da produção de agrocombustíveis como proposta eficaz para afrontar muitos dos desafios contemporâneos da Sociedade Internacional.

Com isso, apoiando-nos nas observações que fizeram Herreros e Pena no contexto latino-americano<sup>2</sup>, queremos demonstrar que os incentivos governamentais à expansão do setor encontraram legitimação na convicção de que estes se configuravam como resposta a três motivos de insegurança para o Estado atual: 1) o aquecimento global e o impacto da atividade humana sobre o meio ambiente; 2) a dependência energética dos países exportadores de petróleo; 3) o aumento da desigualdade global e a permanência de amplas margens de pobreza mundial.

#### **Aquecimento global e impacto da atividade humana sobre o meio ambiente.**

As atividades de cooperação internacional sobre o meio ambiente foram aumentando durante as últimas décadas, conforme se assentava o consenso sobre o tamanho do problema e as possíveis repercussões sobre a segurança internacional e sobre o bem-estar das comunidades humanas. No nível da governança global, basta citar a inauguração do processo de cooperação estabelecido pelo ciclo de Conferências das Nações Unidas que puseram em relação temáticas de desenvolvimento e preocupações ambientais: desde a Conferência sobre Meio Ambiente Humano de Estocolmo 1972, passando pela Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de Rio de Janeiro 1992, até chegar às mais problemáticas Conferências sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo 2001 e do Rio de Janeiro 2012.

---

2 HERREROS, Mário Amin Garcia, e PENA, Heriberto Wagner Amanajás, “Biocombustíveis e comércio internacional: oportunidades e desafios para América Latina e Caribe”, *TURyDES*, Vol.4, n.11, dezembro 2011.

Dentro deste contexto, e da preocupação das nações pelo impacto das atividades produtivas e da industrialização sobre o meio ambiente, se produz a formação de consenso sobre as possíveis políticas finalizadas à redução das emissões de CO<sub>2</sub> da indústria e do transporte, e à busca de fontes energéticas alternativas. Entre as quais, destacamos aqui o papel dos biocombustíveis; produtos elaborados a partir de fontes renováveis que tivessem o potencial de substituir as fontes fósseis, cuja disponibilidade no futuro é posta em dúvida.

### Dependência energética dos países exportadores de petróleo.

Além da perspectiva de esgotamento dos combustíveis fósseis, e da preocupação ambiental da comunidade internacional, temos que destacar outro motor que motivou a busca de fontes alternativas para o funcionamento da indústria e do transporte dos estados: a evidência de que a maioria dos estados desenvolvidos e emergentes dependem, em seu provisionamento de energia, de um grupo circunscrito de produtores e exportadores de petróleo, os quais têm a capacidade de desestabilizar os mercados e provocar o caos na economia mundial, devido a motivações políticas ou para assegurar mais benefício econômico. As crises energéticas de 1973 e de 1979 são os exemplos mais citados para exemplificar os possíveis riscos de abastecimento originados em conflitos políticos internacionais.

Finalmente, a perspectiva de esgotamento das reservas e o aumento da volatilidade dos preços do óleo mineral, se conformam como motivações suficientes para incentivar os estados da Sociedade Internacional à busca de fontes alternativas e à diferenciação dos provedores, para assegurar o abastecimento<sup>3</sup>.

### Aumento da desigualdade global e permanência de amplas margens de pobreza.

Finalmente, outro potencial dos agrocombustíveis como motor de mudança internacional se reconheceu no fato de que, a implantação de grandes extensões de cultivos de insumos agrícolas para a produção de combustível, podia chegar a ser origem de desenvolvimento rural. Uma vez que a produção de agrocombustíveis viesse competitiva com a elaboração de combustíveis fósseis, os países em desenvolvimento, nos quais se dariam as condições climáticas melhores para o cultivo de cereais e outros insumos alternativos, poderiam ter a oportunidade de gerar empregos diretos e indiretos, mediante a substituição da agricultura familiar por modelos extensivos parcialmente industrializados e com alto rendimento, diversificando os destinos dos cultivos para finalmente, devido ao aumento dos preços dos produtos agrícolas, os agricultores se beneficiarem de maiores rendas.

---

3 HERREROS, Mário Amin Garcia, e PENA, Heriberto Wagner Amanajás, *Ídem*.

As três áreas de insegurança que acabamos de esboçar, demonstraram importantes pontos de coincidência e se cruzaram numa possível resposta: a introdução de formas alternativas de crescimento e de produção de energia mediante os biocombustíveis, entendida como fonte de ganhos para todos os países; importadores e exportadores de matérias primas. Motivações ambientais, energéticas e geoestratégicas coincidiram para construir consenso sobre uma “possível próxima revolução”<sup>4</sup>, sustentada no desenvolvimento dos que chegaram a ser denominados “a versão verde” dos países OPEP<sup>5</sup>.

Dando procedimento, vamos identificar umas das principais iniciativas que demonstrem que, na última década, graças à formação de consenso sobre o potencial dos agrocombustíveis para resolver os problemas anteriormente citados, assistimos ao auge da produção e dos incentivos ao cultivo de insumos alimentares para a produção de energia.

Porém, antes disso, faz-se necessário a elaboração de algumas precisões terminológicas sobre os conceitos de biocombustíveis e agrocombustíveis, para evitar as confusões que na literatura foram bastante frequentes.

#### Precisões terminológicas: Agrocombustíveis e Biocombustíveis de primeira, segunda e terceira geração.

Como dizemos, na literatura encontramos certa confusão terminológica e uma tendência à generalização entre os conceitos de biocombustível e de agrocombustível. Como podemos entender, o termo mais preciso na hora de falar de todos os combustíveis produzidos mediante a elaboração de fontes biológicas é biocombustíveis. Entre estes, podemos distinguir os biocombustíveis de primeira geração, produzidos mediante elaboração de insumos vegetais provenientes dos cultivos agrícolas (por exemplo, o bioetanol com cana-de-açúcar); os biocombustíveis de segunda geração, obtidos com produtos agrícolas não comestíveis (materiais lignocelulósicos, por exemplo); os biocombustíveis de terceira geração, produzidos mediante elaboração dos subprodutos da agricultura e da indústria alimentícia, madeira, esterco, etc.

O termo agrocombustível assumiu as conotações de uma definição política, adotada pela literatura crítica latino-americana em relação à teoria da *Agricultura para os Combustíveis*<sup>6</sup>, que encontra motivação na vontade de sublinhar o fato de que os biocombustíveis de primeira e segunda geração, competindo diretamente com a produção de alimentos pelos fatores produtivos e pelos mercados, têm consequências

---

4 THE WORLD BANK, *World Development Report 2008. Agriculture for Development*, Washington DC, 2008, p.61.

5 WADE, Abdoulaye, “Africa over a barrel”, *The Washington Post*, Saturday, October 28, 2006.

6 THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, *Agrofuels in Africa – the impacts on land, food and forests*, July 2007.

importantes na estabilidade da economia alimentar e no bem-estar das comunidades humanas (acesso aos recursos, soberania alimentar e reordenação das estruturas produtivas)<sup>7</sup>.

Dito isso, reconhecemos que a pesquisa científica e, sobre tudo, a implantação de cultivos baseados em tecnologias mais recentes que utilizam insumos não alimentares para a produção de combustíveis, não encontrou ainda uma expansão real relevante (devido principalmente aos mais altos custos de implementação e aos menores benefícios de curto prazo em comparação com as tecnologias existentes). Nosso trabalho de pesquisa se centrará na análise dos impactos e da distribuição dos agrocombustíveis, ou biocombustíveis de primeira e segunda geração, mais problemáticos para a estabilidade das comunidades humanas e mais difusos em produção industrial no mundo.

### Respostas do Estado e da Cooperação Internacional: conformando consenso sobre a panaceia agroenergética.

Nos últimos anos assistimos a uma expansão inédita da produção de agrocombustíveis e dos investimentos no setor por parte dos Estados desenvolvidos e emergentes; processo com perspectivas de se manter estável nos próximos anos. O auge dos agrocombustíveis é bem representado pelos dados que expomos a seguir. Em 2008, a produção mundial de biocombustíveis chegou à quantidade de 70,6 milhões de toneladas, quase toda utilizada para o setor dos transportes, e produzida principalmente pelos Estados Unidos de América, pelo Brasil e pelos países da União Européia<sup>8</sup>. Para dar uma ideia do ritmo de crescimento da produção, basta citar que, para o etanol, este aumentou até chegar a 52 bilhões de litros em 2007 (três vezes mais do que em 2000), e para o biodiesel, 10 bilhões de litros (mais de dez vezes a produção de 2000)<sup>9</sup>.

A produção continua sendo destinada principalmente ao consumo interno, associada à imposição de restrições relevantes às importações. Porém, e devido também aos esforços de *commoditização* por parte dos grandes produtores mundiais, são registradas maiores tendências dos agrocombustíveis entrarem no mercado internacional.

---

7 REDESMA, "Biocombustibles", *Revista Virtual Redesma*, Vol.2 (2), Julio 2008.

8 INFA 2010.

9 FAO, *The state of food and agriculture, Biofuels: prospects, risks and opportunities*, Rome, 2008.



Tabela 1: Produção de biocombustíveis no mundo em 2008 (toneladas)

	UE-27	EUA	Brasil	China	Argentina	Mundo
<b>Produção</b>	13.328	30.665	21.376	2.050	743	70.631
<b>Importações</b>	3.560	2.638	0	0	0	6.664
<b>Exportações</b>	1.390	2.258	4.078	0	725	-8.772
<b>Consumo final</b>	13.111	30.553	18.087	2.050	18	66.681

Fonte: INFA 2010, IT

Este auge na produção de biocombustíveis é devido principalmente a dois tipos de fatores. Em primeiro lugar, ao aumento exponencial dos preços do petróleo no mercado mundial, que fez com que a produção de biocombustíveis chegasse a ser economicamente eficiente, uma vez superada a fronteira ou margem de benefícios, que é determinada em comparação com os preços da gasolina e os custos de produção dos combustíveis alternativos<sup>10</sup>. Em segundo lugar, as ajudas dos Estados ao setor, na forma de limitações às importações, financiamentos diretos à produção e isenções fiscais; e políticas nacionais que obrigam a utilização de determinadas porcentagens de agrocombustíveis em mistura com a gasolina para o transporte privado. Temos aqui algumas referências à experiência europeia, que representou um incentivo relevante à expansão do setor; mas também exemplos de países emergentes que reconhecem o potencial de desenvolvimento da área e aspiram aproveitar da expansão do setor para se transformar em exportadores de energia e aumentar o próprio status internacional, junto com o bem-estar das próprias populações.

No caso europeu, identificamos a decisão da Comissão Europeia de 2007 de impor a meta da substituição de 10% dos combustíveis fósseis com biocombustíveis para o ano de 2010, junto com o objetivo de aumentar os investimentos públicos; comunitários e estatais, para a pesquisa e a implementação de projetos no setor. Tais decisões, que incrementaram a iniciativa anterior, que tinha como finalidade a substituição de 5,75% para 2010, afim de que reduzisse as emissões de CO<sub>2</sub>, e que segundo o Observatório das Corporações Europeias<sup>11</sup> foi impulsionada pelos grandes grupos de interesse dos setores do transporte, energético e das infraestruturas, demonstra a importância de um setor de transporte que consome 30% da energia da União Europeia, a qual é dependente das importações de 90% dos combustíveis fósseis que utiliza. O objetivo de longo prazo de chegar a uma quota verde de 15% do consumo de carburantes para o ano 2017<sup>12</sup>, se insere no reconhecimento de que o setor de transporte foi responsável por 90% do aumento das emissões europeias entre 1990 e 2010, e que a dependência das

10 PECCHIO, Franco, "Biocombustibili", *Attualità energia e ambiente*, Maggio 2007, p.92-96.

11 CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, "The EU's agrofuel folly", *Agribusiness*, June 4<sup>th</sup>, 2007.

12 STOLTE, Christina, "La bioenergia en la política exterior de Brasil", *Iberoamericana*, VIII, 30 (2008), p.161-166.

importações de gás da vizinha Rússia e de petróleo dos países da OPEP, é uma ameaça para a segurança da região.

Quanto aos países em desenvolvimento, não é possível identificar uma linha de implementação única e coerente que seja representativa de todos, senão reconhecimento da existência de múltiplas iniciativas e projetos paralelos; em particular mediante os mecanismos de Parcerias Público-Privadas.

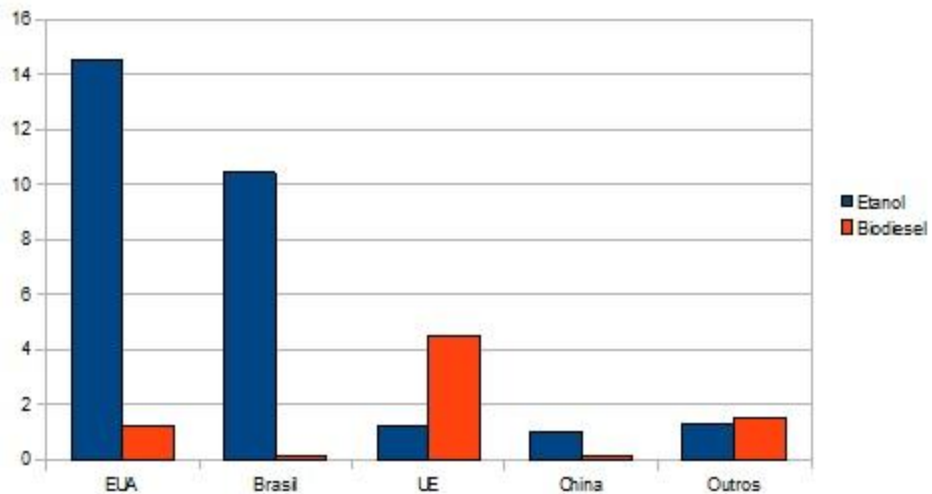
No contexto das iniciativas para o desenvolvimento do Caribe, por exemplo, citamos o projeto *Bioenergy in The Caribbean*, no contexto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), finalizado à construção de capacidades e conexões mediante a cooperação Sul-Sul, para desenvolver as energias alternativas nas ilhas do Caribe.

No contexto da região africana, pode-se citar o Encontro dos Ministros de Energia dos treze Estados da Associação Pan-africana de Produtores Não Petroleiros (PANPP no acrônimo inglês), que teve lugar em Dakar no ano 2006, como primeira iniciativa para a conformação de consenso sobre o potencial destes países. Os membros da Associação aspiram chegar a ser líderes nas estratégias alternativas de produção de energia, saciando o diferencial que até então lhes tinha limitado toda possibilidade de desenvolvimento em comparação com os vizinhos petroleiros. Inspirados no exemplo e nos passos dados pelo Brasil na década anterior, ao qual dedicaremos mais atenção no próximo capítulo, os participantes decidiram se transformar na “versão verde” dos países da OPEP<sup>13</sup>.

---

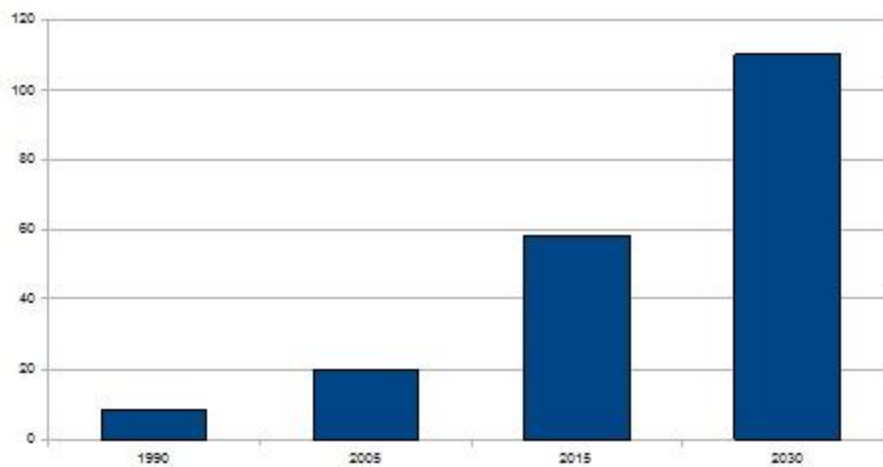
13 WADE, Abdoulaye, *Op.Cit.*

Gráfico 1: Produção mundial de biocombustíveis (milhões de toneladas)



Fonte: FAO 2008

Gráfico 2: tendências no consumo de biocombustíveis para o setor transporte (milhões de toneladas)



Fonte: FAO 2008

## **Agrocombustíveis em crise? (2007-2008) Três grandes críticas ao consenso internacional.**

Os acontecimentos do ano 2008, porém, apresentaram desafios e críticas sobre muitos aspectos, em contradição com o consenso desenvolvimentista do qual falamos anteriormente. A crença na sustentabilidade e no potencial da produção de agrocombustíveis como opção para o desenvolvimento não discriminatória, chocou com a evidência de que a expansão do setor estava tendo consequências críticas sobre diversos âmbitos, dos quais destacamos três: 1) a segurança alimentar, 2) o acesso à terra, e 3) o meio ambiente.

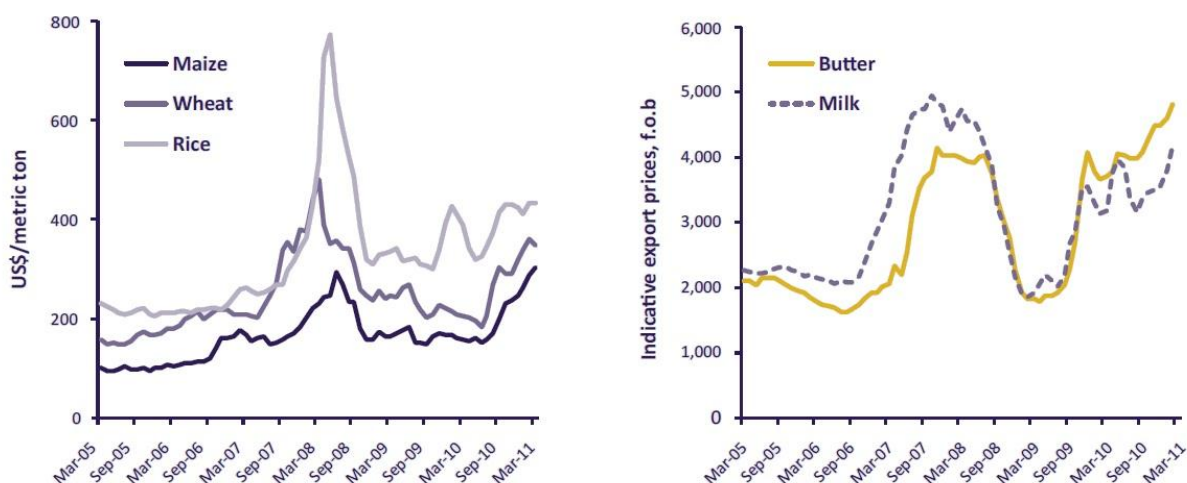
### **Agrocombustíveis e segurança alimentar.**

O consenso sobre o potencial dos agrocombustíveis como oportunidade para aumentar os ingressos dos países em desenvolvimento e das populações rurais quebrou durante os anos 2007 e 2008, pelos efeitos da denominada *crise alimentar global*. Os preços de quase todas as *commodities* agrícolas cresceram de maneira exponencial. Só para trazer um exemplo, em 2008, durante o pico mais alto da crise, os preços do milho e do trigo dobraram, e o preço do arroz triplicou, com relação à lista de preços de 2003<sup>14</sup>. Porém, e até agosto de 2009, muitos outros produtos alimentares, substitutivos dos interessados do primeiro aumento ou relacionados com eles enquanto insumos de produção, como a soja, os óleos, a mandioca, a carne e os produtos lácteos, registraram importantes subidas dos preços.

---

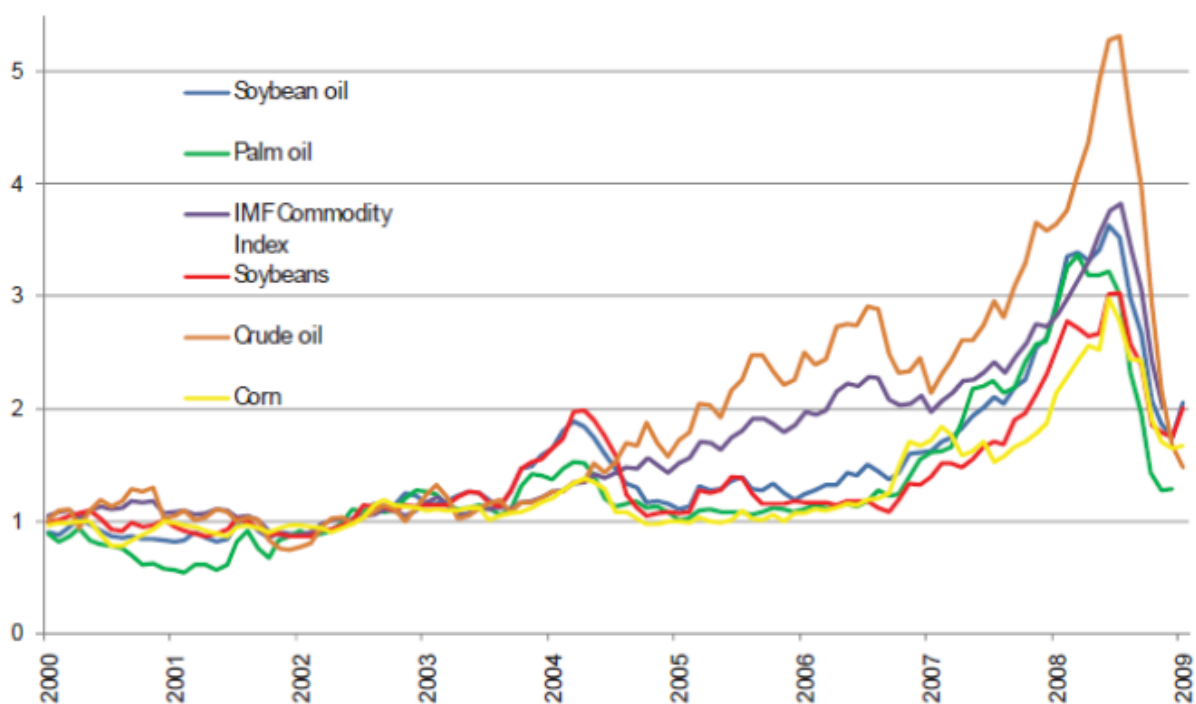
14 HEADEY, Derek, MALAIYANDI, Sangeetha, e FAN, Shenggen, "Navigating the perfect storm. Reflections on the food, energy and financial crises", *IFPRI Discussion Paper*, n.00889, August 2009.

Gráfico 3: Evolução dos preços mundiais de alimentos (Março 2005-2011)



Fonte: esquema elaborado por FAN, TORERO e HEADEY<sup>15</sup> com dados FAO 2011

Gráfico 4: Evolução dos preços de produtos energéticos e alimentícios (2000-2009)



Fonte: Gráfico elaborado por Farm Foundation<sup>16</sup>, em relação ao índice de preços constantes sobre 2002, dados FMI

15 FAN, Shenggen, TORERO, Maximo, e HEADEY, Derek, "Urgent Actions Needed to Prevent Recurring Food Crises", *IFPRI Policy Brief*, n.16, March 2011.

16 FARM FOUNDATION, "What's driving food prices?", *Issue Report*, March 2009 Update.

Na discussão acadêmica sobre as causas e as consequências do fenômeno descrito, emergiu o debate sobre a relação competitiva entre a produção agrícola para a alimentação humana e para a produção de agrocombustíveis, denominada como o debate *Food vs. Fuels*.

Ainda que diversos autores minimizaram a importância dos agrocombustíveis no aumento dos preços, indicando a especulação como fator determinante e a persistência de políticas protecionistas dos estados desenvolvidos como variável interveniente decisiva, parece que nos últimos anos a literatura chegou a um consenso sobre a combinação de fatores causais e contextuais que foi responsável pela crise. Entre os primeiros, destaca-se a importância do aumento da demanda mundial de cereais e alimentos em geral, pela qual contribuiu de forma mais que substancial a demanda para produção de agrocombustíveis. Como variável interveniente que incidu, mas que não foi necessária para a crise em todos os produtos indicados, sublinha-se a notável diminuição dos estoques mundiais e das capacidades de aumentar a oferta<sup>17</sup>.

De todo modo, temos que sublinhar que as pesquisas disponíveis sobre as relações causais que motivaram o salto inflacionista no mercado de *commodities* agrícolas é caracterizada por um alto grau de politização.

Reconhecendo a relevância política das análises, como motor prescritivo de toda política pública inerente a processos tão importantes para o bem-estar das populações nacionais, podemos manter certo cuidado na hora de propô-las neste trabalho. O qual, devido à complexidade dos fenômenos analisados, não pôde se basear na elaboração própria dos dados macroeconômicos disponíveis.

E exatamente devido ao alto grau de complexidade das relações causais que levaram à crise alimentar dos anos 2007 e 2008, sabemos que a literatura crítica oferecida pelas diversas ONGs que trabalharam sobre o tema não sempre apresenta níveis fiáveis de rigor analítico. Do outro lado, é necessário ter precaução com os elaborados trabalhos de grupos de pesquisa e comunidades epistêmicas que se formaram durante os últimos anos para afrontar o tema analisado, porque os resultados que eles propõem podem ser condicionados e cair em viés de diversas naturezas, devido principalmente a: preconceitos ideológicos sobre o papel do mercado e do Estado na organização e alocação dos produtos agrícolas; dependência financeira ou burocrática de certas organizações internacionais e Estados; tendência prescritiva na elaboração de propostas políticas e estratégias de crescimento.

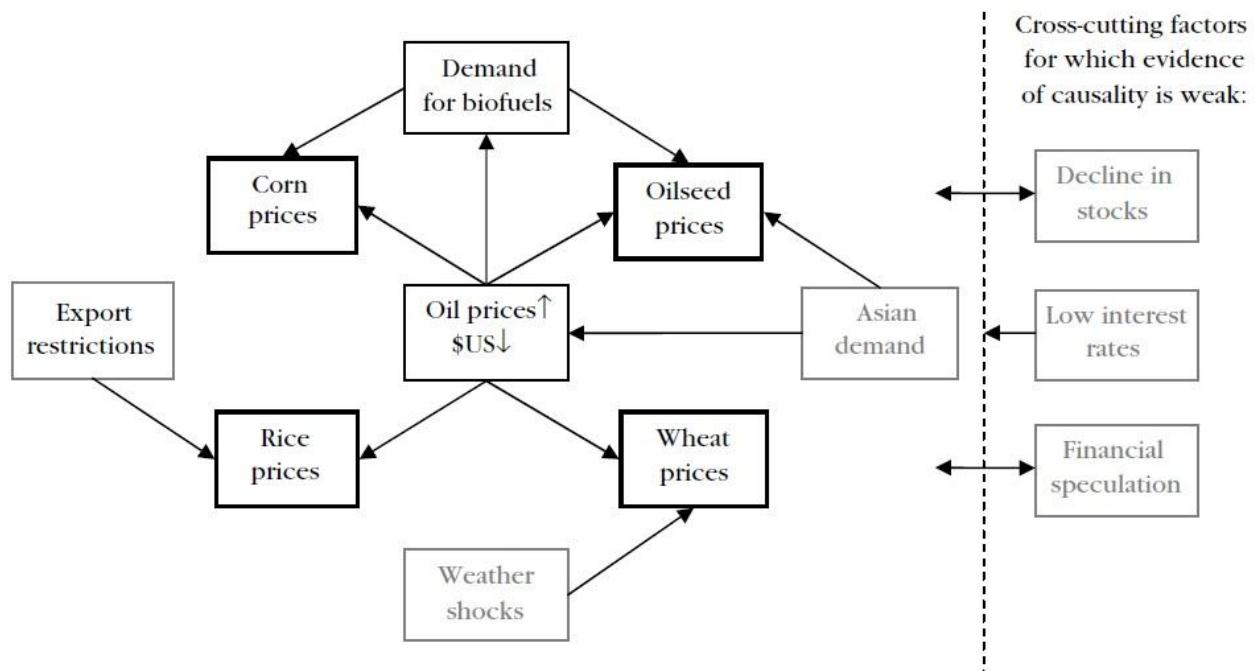
Dito isso, e considerando nossa atenção pela problemática exposta como mecanismo suficiente para nos por em alerta de possíveis preconceitos na análise, procedemos aqui à eleição de uma linha interpretativa que, segundo nosso parecer, reflete mais, senão a realidade da questão, pelo menos o nível alcançado de consenso na comunidade acadêmica, sobre as causas e os efeitos da crise alimentar, objeto da nossa

---

17 HEADEY, Derek, e FAN, Shenggen, "Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices", *Agricultural Economics*, n.39, 2009, supplement 375-391, p.381.

investigação. Trata-se do modelo denominado de *near-Perfect Storm*, citado pelos autores Headey e Fan<sup>18</sup> e pelo Programa Mundial Alimentar das Nações Unidas.

Gráfico 5: Modelo de *near-Perfect Storm*



Fonte: Esquema elaborado por HEADEY e FAN. A graduação das cores é utilizada em função da intensidade da relação causal

Utilizando este modelo como quadro de orientação para a análise dos estudos sobre a crise alimentar, podemos observar que, a partir do ano 2006, se deu uma nova situação caracterizada, como elemento-chave, por um aumento relevante no preço do petróleo que, como dissemos anteriormente, contribuiu com a quebra da fronteira de eficiência para a produção de agrocombustíveis (*Break even point*, como é denominada por Pecchio<sup>19</sup>). Este acontecimento fomentou os investimentos privados e os incentivos governamentais para a produção de agrocombustíveis, e aumentou a procura agregada de cereais e de terra

18 HEADEY, Derek, e FAN, Shenggen, *idem.*; e HEADEY, Derek, MALAIYANDI, Sangeetha, e FAN, Shenggen, *op. Cit.*

19 PECCHIO, Franco, *Op.Cit.*

cultivável<sup>20</sup>. A relação entre este processo e o aumento dos preços alimentícios é reconhecida, segundo as pesquisas analisadas, por taxas entre 20% e 60%<sup>21</sup>.

O aumento da demanda dos países emergentes, como a China e a Índia; assim como a especulação financeira, são relativizados no seu impacto sobre a crise alimentar pela literatura posterior a 2008. O primeiro fator se deu graças à observação de que não contribuiu de maneira relevante ao aumento da procura mundial; o segundo, pela demonstração de que a especulação é melhor estimulada em um segundo momento, quando os preços do mercado resultam altos e voláteis<sup>22</sup>.

Os primeiros produtos que tiveram aumentos consideráveis foram o milho, utilizado na produção de bioetanol nos Estados Unidos de América; e os óleos de sementes vegetais, usados para o biodiesel europeu. Porém, no decorrer do tempo, se registraram efeitos indiretos sobre os preços da soja e de outros insumos não utilizados na produção de agrocombustíveis, devido a um mecanismo de substituição nas produções<sup>23</sup>.

Finalmente, para a difusão da crise às outras produções, foi incisivo o esgotamento das reservas agrícolas de trigo e sementes que teve lugar desde 2006, devido a fatores climáticos que, durante dois anos, provocaram diminuições na produção mundial. Em junho 2008 acabaram as reservas de milho e soja; em fevereiro do ano seguinte também as de trigo e arroz<sup>24</sup>. Paralelamente, se registrou uma segunda relação com o preço do petróleo, devido a produção de alimentos que é extremamente dependente dos insumos industriais, para os fertilizantes por exemplo, e prejudicada pelos custos do transporte. No caso

---

20 RAJAGOPAL, Deepak, HOCHMAN, Ga, TIMILSINA, Govinda, e ZILBERMAN, David, *Quantifying the role of biofuels in the global food crisis*, October 12, 2008.

21 RAJAGOPAL, Deepak, SEXTON, Steven, HOCHMAN, Gal, ROLAND-HOLST, David, e ZILBERMAN, David, "Model estimates food-versus-biofuel trade-off", *BIOfuels*, October-December 2009, p.199-201;  
ELLIOTT, Kimberly, "Biofuels and the Food Price Crisis: A survey of the issues", *Center for Global Development, Working Paper N. 151*, August 2008;  
KRISTOUFEK, Ladislav, JANDA, Karel, e ZILBERMAN, David, *Correlations between biofuels and related commodities before and during the food crises: a taxonomy perspective*, University of California, Center for energy and Environmental Economics, January 2012;  
MITCHELL, Donald, "A note on rising food prices", *Policy Research Working Paper*, n.4682, The World Bank Development Prospects Group, July 2008.

22 HEADEY, Derek, e FAN, Shenggen, *Op.Cit.*, p.337;  
HEADEY, Derek, MALAIYANDI, Sangeetha, e FAN, Shenggen, *Op.Cit.*, p.2.

23 HEADEY, Derek, e FAN, Shenggen, *Ídem*, p.379;  
BOUEL, Antoine, DIMARANAN, Betina V., e VALIN, Hugo, "Modeling the Global Trade and Environmental Impacts of Biofuel Policies", *IFPRI Discussion Paper*, n.01018, August 2010, p.1.

24 FARM FOUNDATION, *Op.Cit.*



estadunidense, por exemplo, estes dois elementos provocaram um aumento ulterior dos preços das exportações agrícolas de entre 20 e 30%<sup>25</sup>.

Por todos estes elementos, chegamos a confirmar que a relação entre a economia energética e a produção agrícola chegou à sua máxima intensidade de interdependência e que se demonstrou com as dinâmicas da crise alimentar. Finalmente, muitos autores, e em particular os interessados em pressionar para que os países desenvolvidos reduzam as restrições ao comércio de produtos agrícolas, destacaram a responsabilidade deles no aumento dos preços e na limitação das capacidades de auto regulação do mercado para a satisfação da demanda.

Porém, e como sublinham Headey, Malaiyandi e Fan, este processo se saiu melhor após 2008, como resposta à expansão da crise sobre outros setores produtivos. Não se trataria, então, de fatores causais, senão de elementos que exacerbaram a crise<sup>26</sup>; políticas equivocadas dos estados, que converteram mercados sólidos em mercados em crise, violando as normas de demanda e oferta, e que provocaram uma segunda crise alimentar<sup>27</sup>.

Como dizemos anteriormente, o enfoque mais útil para entender o que aconteceu é o que reconhece a presença de uma *Perfect Storm*; a qual, segundo a denominação do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas, se caracteriza por ser uma interação de diversos fatores, intensificando-se entre eles, que provocam o aumento da demanda e a alta volatilidade dos preços. E causando consequências a longo prazo sobre a segurança alimentar das populações de mais baixas rendas, as quais dedicam entre 50 e 70% dos seus salários para a aquisição de alimentos. Os pequenos produtores agrícolas poderiam se beneficiar pelos mecanismos inflacionários só se forem vendedores líquidos de alimentos e se os custos da produção não aumentarem em paralelo; situação, esta, que como dizemos, não se apresenta com facilidade<sup>28</sup>.

As observações destes autores estão finalizadas ao entendimento de que o entusiasmo dos estados e dos empresários sobre o potencial revolucionário dos agrocombustíveis, verteu na elaboração de políticas de incentivos equivocadas, porque não são direcionadas ao crescimento e ao desenvolvimento dos mais pobres<sup>29</sup>.

---

25 HEADEY, Derek, e FAN, Shenggen, *Op.Cit.*, p.379.

26 HEADEY, Derek, MALAIYANDI, Sangeetha, e FAN, Shenggen, *Op.Cit.*, p.3, 15.

27 IFPRI, *Índice Global del Hambre*, 2011, p.53.; IFPRI, *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria. Cómo balancear la necesidad de alimento humano, alimento animal y de combustible*, 2009.; FAN, Shenggen, TORERO, Maximo, e HEADEY, Derek, *Op.Cit.*

28 HEADEY, Derek, e FAN, Shenggen, *Op.Cit.*, p.382-383.

29 The BEFS analytical framework, *Bioenergy and food security*, 2010.; OECD, "Price volatility in food and agricultural markets: policy responses", *Policy Report*, 2 June 2011.;

Uma vez estabelecida a área de consenso da literatura sobre as causas da crise alimentar, cada ano mais sólida, constatamos finalmente que, contrariamente, não há consenso sobre as possíveis soluções a esta estreita inter-relação entre a expansão do setor produtivo dos agrocombustíveis e a diminuição da segurança alimentar das populações mais pobres.

Uma possível solução, segundo os grupos de pesquisa que apoiam os interesses dos grandes exportadores de matérias-primas, se concentra na necessidade da eliminação das barreiras às importações. Ademais de favorecer países com vantagens comparativas, este mecanismo ajudaria em compatibilizar a produção de alimentos e de combustíveis, deixando o mercado responder ao aumento da demanda e encontrar um preço de equilíbrio mais baixo, sem os incentivos estatais aos setores nacionais.

Outra proposta, baseada no potencial da pesquisa e da tecnologia, aposta para os biocombustíveis de segunda e de terceira geração, que têm menos impactos sobre a terra e que não competem com a produção de alimentos. Trata-se de uma boa alternativa que, porém, e como nos referimos anteriormente, não resulta economicamente eficiente nesta conjuntura e não tem grande potencial de ser introduzida na produção industrial de grande escala.

Outro mecanismo sobre a mesa é a regulamentação da especulação financeira, para limitá-la no âmbito da produção agrícola. Como dissemos, porém, a especulação demonstrou ser uma variável interveniente sucessiva ao estabelecimento, pelo mercado, de preços altos e altamente voláteis.

Também, temos propostas de criação de estoques internacionais de cereais e alimentos básicos, como mecanismo de emergência que, porém, não intervém sobre os mecanismos estruturais dos mercados internacionais de alimentos, ainda que seria uma demonstração da vontade dos estados de cooperar contra a insegurança alimentar.

Finalmente, entre as últimas propostas, destaca-se a possibilidade de ampliar a fronteira de produção agrícola às denominadas *terras marginais*, não produtivas e não aproveitadas pelas populações humanas. Este enfoque, apoiado pelas instituições internacionais como o Banco Mundial, recebeu muitas críticas pelo alto nível de generalização que o distingue, do qual teremos a oportunidade de falar no seguinte parágrafo, dedicado às interseções entre o setor dos agrocombustíveis e a competição pela terra.

---

DE GORTER, Harry, e JUST, David R., "The social costs and benefits of biofuels: the intersection of environmental, energy and agricultural policy", *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol.32, N.1, 2010, p.4-32.; IFPRI, *Biofuels and grain prices: impacts and policy responses*, May 2008.

## Agrocombustíveis e acesso à terra

As perspectivas de ganho para o setor privado de produção de agrocombustíveis e também as preocupações de muitos estados desenvolvidos e emergentes da Sociedade Internacional sobre a necessidade de se tutelar da alta volatilidade nos preços dos alimentos e dos perigos do aquecimento global com relação a disponibilidade de produtos primários no futuro, fomentaram um processo concomitante, que a literatura crítica denominou de *Land Grabbing*, ou seja roubo de terra.

Como precisão terminológica basta dizer que, com *roubos*, a literatura analisada costuma considerar as aquisições, em geral, de grandes áreas de terra cultivável; por meio de compras, concessões, ou arrendamentos; pela ação de atores transnacionais e também de atores locais que adquirem mais terra mediante a ajuda de Investimentos Estrangeiros Diretos.

Paralelamente à crise alimentaria, então, assistimos à generalização de grandes aquisições transnacionais de terra a partir do ano 2007 que, longe de ser uma mera bolha especulativa motivada pela volatilidade dos preços e pela busca de terra cultivável para a crise da demanda, parece se consolidar com o processo em expansão<sup>30</sup>.

Para analisar este fenômeno, afortunadamente disponibilizamos de um ótimo instrumento oferecido pela rede de movimentos e ONGs *Land Matrix*, que analisou 1217 acordos sobre terra, por um total de 83.3 milhões de hectares adquiridas em países em desenvolvimento. Os dados gerais de *Land Matrix* registram 203 milhões de hectares de terras vendidos de 2000 a 2010 (oito vezes o território do Reino Unido ou, convertido ao parâmetro brasileiro, um quarto do território do Brasil), dos quais 78% para a produção agrícola (três quartos de biocombustíveis)<sup>31</sup>.

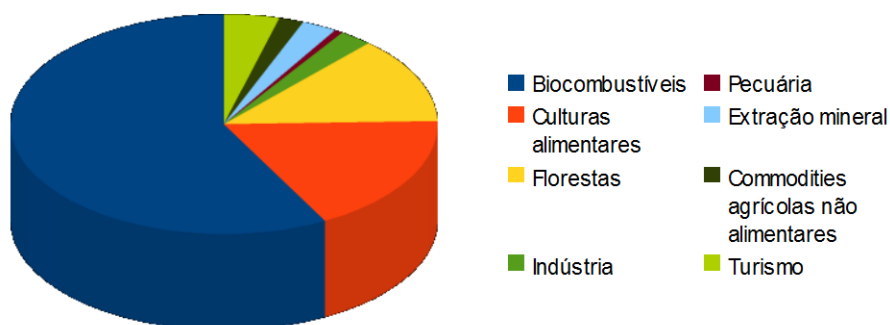
---

30 ANSEEUW, Ward, ALDEN WILY, Liz, COTULA, Lorenzo, e TAYLOR, Michael, *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the global commercial pressures on land research project*, ILC, Rome, 2012.

31 *Ídem.*;

FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, *Africa: up for grabs. The scale and impact of land grabbing for agrofuels*, June 2010.

Gráfico 6: Aquisições globais de terra por setor (milhões de hectares em proporção)



Fonte: Elaboração de ANSEEUW, ALDEN WILY, COTULA, e TAYLOR, em base a dados LAND MATRIX 2012

Segundo os estudos, trata-se de operações sobre uma extensão de terra igual a 1.7% da terra cultivável do mundo que, na sua maioria têm lugar em território africano. Além disso, só onze dos países analisados concentram 70% das operações em andamento. Demonstrando que os objetivos são sobretudo os países em desenvolvimento, com determinadas características socioeconômicas.

Como preocupação geral, os pesquisadores evidenciam que, na maioria dos contratos aos quais eles puderam ter acesso, faltam compromissos claros sobre o destino da produção. Segundo *Land Matrix*, em 40% dos casos destina-se ao país de origem do investimento<sup>32</sup>.

Finalmente, faz-se interessante, sobretudo pelo caso específico da nossa análise, o papel central que tiveram os países emergentes<sup>33</sup> (denominados BRIC) neste processo. Os quais, devido à condição particular deles, foram ao mesmo tempo objetivos e promotores de grandes aquisições de terra. A China e o Brasil destacam em número e intensidade das iniciativas, promovidas em particular em parceiros em desenvolvimento, e sobretudo nas áreas de maior proximidade geográfica. Identifica-se, em consequência, uma tendência regional inserida em dinâmicas emergentes de aquisição Sul-Sul, na conformação de processos que, a cada ano que passa, demonstram-se motivados por finalidades geoestratégicas<sup>34</sup>.

32 COTULA, Lorenzo, *What's in the contracts?*, iied, 2011

33 ANSEEUW, Ward, ALDEN WILY, Liz, COTULA, Lorenzo, e TAYLOR, Michael, *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the global commercial pressures on land research project*, ILC, Rome, 2012.

34 *Ídem*, p.22.

Com relação aos tipos de investidores, cabe destacar que a maioria são companhias privadas, seguidas por companhias públicas ou de participação majoritária estatal, fundos de investimento e, finalmente, Parcerias Público-Privadas<sup>35</sup>. Estas últimas estão aumentando nos últimos anos, graças também ao apoio das organizações internacionais<sup>36</sup>, criando específicos problemas de conflitos de interesses sobre o papel dos governos, responsáveis da venda das terras tutelando o interesse público, e ao mesmo tempo interessados enquanto diretos investidores das empresas que se criam para as operações de venda, concessão, arrendamento<sup>37</sup>.

Referente ao impacto deste processo nos países em desenvolvimento, fala-se de problemas de aumento da insegurança alimentícia pelos pobres; de desalojamentos massivos e violações dos direitos fundamentais das populações locais que vivem em regime de propriedade coletiva nas terras arrendadas pelos governos; de empobrecimento das terras e de mudanças abruptas nos sistemas produtivos e nos ecossistemas locais<sup>38</sup>.

Como afirma o informe de OXFAM de 2011 sobre o problema do roubo de terras, contrariamente às afirmações do Banco Mundial que, em 2010, declarou ter observado a presença de 445 milhões de hectares de terra agrícola sem utilizar, o objetivo dos investimentos e das políticas de conversão delas não costuma ser em África e outros países porque têm um suposto excedente de fatores produtivos, senão porque têm Estados mais fracos e menos capazes de proteger os direitos das próprias populações locais contra as lógicas de apropriação das terras. Da mesma maneira, a ideia de que existissem grandes porções de terras marginais apresentou ser uma perigosa generalização.

Como demonstraram os estudos de casos de The Gaia Foundation e The African Biodiversity Network, onde os investidores viam terra disponível, havia comunidades organizadas de agricultores e pastores, com fortes vínculos históricos, culturais e econômicos com os próprios ecossistemas. Populações dificilmente absorvíveis em novos sistemas de organização da produção que têm a tendência a virarem mão de obra dependente.

---

35 *ibidem*, p.24.;

VON BRAUN, Joachim, e MEINZEN-DICK, Ruth, "Land grabbing by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities", *IFPRI Policy Brief*, n.13, April 2009, p.1.

36 Cite-se o caso do impulso da Secretaria Geral da ONU às parcerias público-privadas para a promoção de investimentos, em relação à iniciativa de criação da SEFA (Energia Sustentável para Todos): Denunciado por The Biofuelwatch, *Energia sostenible para todos - ¿O sostenidos beneficios para unos pocos?*, 21 Febrero 2012.

37 COTULA, Lorenzo, e TAYLOR, Michael, *Op.Cit.*, p.29.

38 OXFAM, "La nuova corsa all'oro. Lo scandalo dell'accaparramento delle terre nel Sud del Mondo", *Rapporto di analisi di Oxfam*, 22 settembre 2011.

## Agrocombustíveis e meio ambiente

A última clivagem fundamental que preocupou os analistas durante os últimos anos foi a que existe entre o potencial, expressado no princípio deste trabalho, de fomento da produção de agrocombustíveis como resposta aos riscos da mudança do clima, e a evidência de que a implantação deles não implique necessariamente nas reduções das emissões de gases de efeito estufa.

Além de considerar a fronteira de benefícios para a produção de biocombustíveis, a literatura começou a se preocupar com a verdadeira fronteira para redução de emissões que estes oferecem. Isso encontra motivação pela importância que chegou ter a legitimação ambiental na implementação de cultivos de biocombustíveis. Por exemplo, temos que citar os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) introduzidos no Protocolo de Kyoto entre as possíveis medidas de flexibilidade; junto com a implementação conjunta e o mercado de carbono, para conjugar os objetivos de redução de emissões de CO<sub>2</sub> dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (com diversas responsabilidades segundo a diferenciação entre Países Anexo I e II). Com relação a projetos que contribuam para este objetivo em países em desenvolvimento, resulta possível negociar no mercado internacional as Reduções Certificadas de Carbono (RCE) reconhecidas pelas instituições nacionais estabelecidas, para que entidades dos Países Anexo I possam alcançar seus compromissos de redução e para estimular maiores esforços dos Países Anexo II. Desde outubro de 2009 foram registrados os primeiros reconhecimentos de RCE para plantações de grande escala para produção de biocombustíveis em diversos países em desenvolvimento<sup>39</sup>.

Outro elemento que captura a nossa atenção é o mecanismo ativado pela Secretaria Geral da ONU com a agenda SEFA (*Sustainable Energy For All*) que, desde 2012, tenta catalisar e incentivar as ações dos países em desenvolvimento para um uso mais amplo e eficiente das fontes de energia integrando a participação de atores do setor privado (incluindo o fomento dos biocombustíveis a grande escala). Com a criação da Rede de Profissionais de Acesso à Energia; a participação exclusiva das representações dos EUA, da UE, da Rússia, da Índia e do Brasil; e a presença muito marcada de corporações, consultorias e companhias financeiras relacionadas com o interesse setorial dos agrocombustíveis; a iniciativa tem a finalidade de criar consenso sobre a utilidade de propiciar os investimentos internacionais em agrocombustíveis nos países em desenvolvimento.

Quanto aos benefícios reais para o meio ambiente, observamos como, para uns tipos de biocombustíveis, seria necessária mais emissão de gases de efeitos estufa do que para a elaboração de

---

39 THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, BIOFUELWATCH, CARBON TRADE WATCH, THE GAIA FOUNDATION, THE TIMBERWATCH COALITION, *The CDM and Africa: Marketing a new land grab*, February 2011.

gasolina. Isso é, devido ao aumento dos custos diretos, e ao incremento dos insumos industriais necessários para a conversão de produções agrícolas destinadas à alimentação<sup>40</sup>.

Finalmente, muitos autores destacam o fato de que estes cultivos apresentam altas taxas de contaminação, devido ao uso maior de pesticidas e de recursos hídricos<sup>41</sup>, e que aumentam o empobrecimento da terra, causando danos irreparáveis<sup>42</sup>.

Último elemento crítico é pelos efeitos indiretos da produção de agrocombustíveis, devido a que estes teriam um impacto na expansão da fronteira agrícola dos estados, empurrando o deslocamento de outros cultivos<sup>43</sup>. O exemplo mais citado na literatura disponível é o caso dos cultivos brasileiros. Neste contexto, o discurso das autoridades federais se defende afirmando que as maiores plantações de cana-de-açúcar para bioetanol foram implantadas nas regiões meridionais e orientais do país; especialmente no estado do São Paulo. Segundo muitos autores, porém, a produção de agrocombustíveis empurrou a produção de outros alimentos para as regiões do norte, e para a Amazônia, com efeitos no desmatamento, ainda que a resposta do governo federal se demonstrou bastante eficaz, com o projeto de Lei do Zoneamento Agroecológico de Cana-de-açúcar, preparado pelo Congresso Nacional em setembro de 2009; e graças ao Compromisso Nacional para o Aperfeiçoamento das Condições de Trabalho na cana-de-açúcar<sup>44</sup>.

Finalmente, e outra vez, a possibilidade de redução destes efeitos colaterais mediante os biocombustíveis de segunda e terceira geração parece longe ainda, porque analisando os custos de produção em comparação aos preços internacionais do petróleo e aos custos de elaboração, a elaboração destes ainda não é conveniente sem políticas de apoio do Estado ao setor<sup>45</sup>.

---

40 SCHARLEMANN, Jorn P. W., e LAURANCE, William F., "How green are biofuels?", *Science*, n.319, 43, 2008.; SEARCHINGER, Timothy, et al., "Use of US cropland for biofuels increases greenhouse gases through land-use change", *Science*, February 2008.; FARGIONE, et al., "Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt", *Science*, January 2008.

41 MERINO GARCÍA, Pedro Antonio, e NONAY DOMINGO, María Teresa, "Descripción, evolución y retos del sector de los biocombustibles", *Boletín Económico del ICE*, n.2971, Agosto 2009.; FAO, *The state of food and agriculture, Biofuels: prospects, risks and opportunities*, Rome, 2008.

42 THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, THE ETHIOPIAN SOCIETY FOR CONSUMER PROTECTION, THE GAIA FOUNDATION, *Biofuels – a failure for Africa*, December 2010.

43 FAO, *Op.Cit.*, p.59.

44 SCHUTTE, Giorgio Romano, e SILVA BARROS, Pedro, "A geopolítica do etanol", *Boletim de Economia e Política Internacional*, Ipea, Número 01, Jan. Mar. 2010, p.33-43.; LAPOLA, David M., SCHALDACH, Ruediger, ALCAMO, Joseph, BONDEAU, Alberte, KOCH, Jennifer, KOELKING, Christina, e PRIESS, Joerg A., "Indirect land-use changes can overcome carbon savings from biofuels in Brazil", *Proceedings of the Academy of National Sciences*, February 2010.

45 REDESMA, "Biocombustibles", *Revista Virtual Redesma*, Julio 2008, Vol.2 (2).





## **CAPÍTULO 2: Agrocombustíveis no Brasil: a emancipação do emergente.**

*“ A cada dia que passa o Brasil está provando que o biocombustível é uma alternativa extraordinária. E aos poucos os países vão se convencendo disso. E aos poucos vários países estarão também utilizando biocombustível. Eu acredito isso...”*

Afirmção de Lula ante a imprensa em ocasião do encontro com o Presidente dos EUA Barak Obama, dia 14 de Março de 2009

### **As quatro fases de expansão dos agrocombustíveis no Brasil.**

Como nós indicamos anteriormente, diversas motivações incentivaram os Estados para introduzir os biocombustíveis na própria matriz energética. Fatores ambientais, socioeconômicos e geoestratégicos contribuíram para a criação de um novo consenso sobre as oportunidades oferecidas pelo setor, legitimando toda ação de incentivo estatal sob uma retórica que, por primeira vez, conseguiu combinar motivações desenvolvimentistas com um discurso legitimador de sustentabilidade.

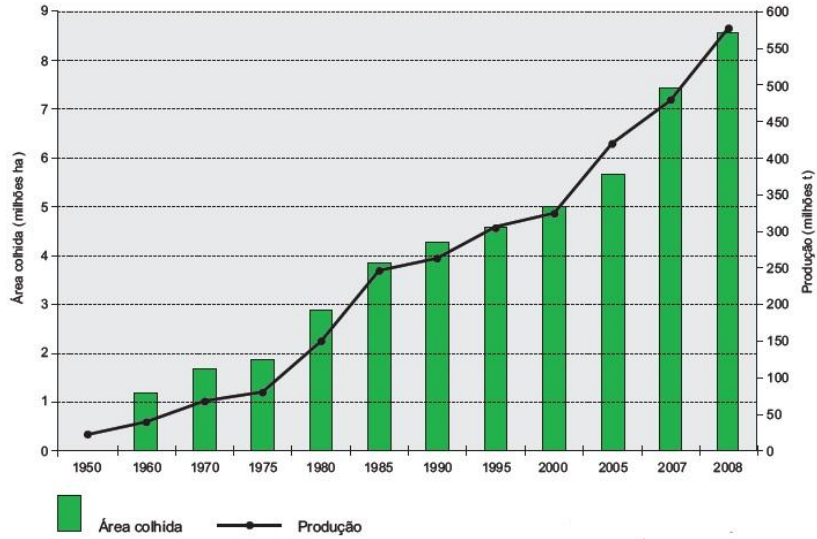
Como afirma De Queiróz<sup>46</sup>, este novo discurso permitiu a países como o Brasil, conjugar as próprias necessidades de desenvolver-se com os novos valores de respeito do meio ambiente promovidos pelos países mais influentes na conformação da agenda política internacional. Esta mudança, na posição adotada pelos executivos que se sucederam ao poder no Brasil, é visível nos discursos oficiais levados no âmbito das Conferências intergovernamentais das Nações Unidas. Em particular, na diferença substancial visível entre a posição que o Brasil adotou na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de 1972, e na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que teve lugar no Rio de Janeiro em 1992. Sob auspício do célebre *Informe Brundtland*, e com uma renovada ação estratégica dos negociadores brasileiros (recordando a confiança do novo Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer, que via na Conferência uma oportunidade de renovação pela posição do Brasil no sistema internacional), a Conferência contribuiu para assentar o conceito de Desenvolvimento Sustentável na agenda internacional, como possibilidade de integração entre as necessidade de desenvolvimento e os novos valores ambientais. E foi então que ficou consolidada a nova posição do Brasil como país promotor do setor de agrocombustíveis, graças a uma experiência radicada em quase vinte anos de êxito e expansão. Para entender esta dinâmica, nós dedicamos este capítulo à análise do setor no contexto doméstico brasileiro.

---

46 DE QUEIRÓZ, Herbert Geraldo, *Desenvolvimento e meio ambiente: O debate sobre a produção de etanol no Brasil*, Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Orientador: Otávio Soares Dulci, Belo Horizonte, 2009

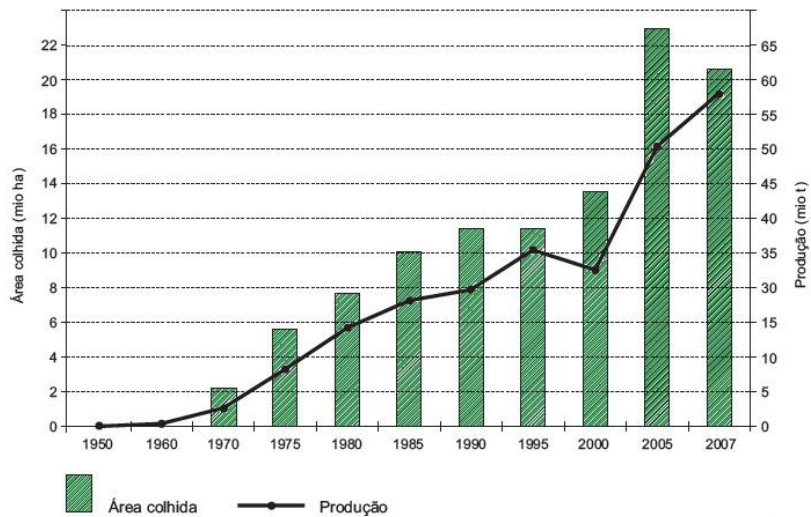
Para isso, será preciso observar sua evolução em perspectiva histórica. Com base na reelaboração do estudo de Gerd Kohlhepp, são estabelecidos quatro períodos analíticos, desde 1975 até hoje, para problematizar os níveis de desempenho do setor, em correlação com dois fatores determinantes: as variações nos preços mundiais do petróleo que, como foi mencionado anteriormente, determina em primeiro lugar a margem de eficiência da produção; e as políticas de apoio ativadas pelo Estado, determinadas pela capacidade financeira e pelas convicções macroeconômicas dos governos que se sucederam ao longo dos anos. Finalmente, nós tentaremos representar o estado do setor hoje em dia, que, segundo nossa hipótese, consolida o Brasil como *potência agroenergética*, capaz de aproveitar a própria posição para se fortalecer no ambiente internacional, e reforçar laços de cooperação com outros países do Sul do mundo.

**Gráfico 7: Área colhida e Produção de cana-de-açúcar no Brasil (1950-2008)**



Fonte: Elaboração de KOHLEPP, em base ao Banco de dados IBGE 2010

**Gráfico 8: Área colhida e produção de soja no Brasil (1950-2007)**



Fonte: Elaboração de KOHLEPP, em base ao Banco de dados IBGE

## Fase 1: (1975-1985) Pró-Álcool e Pró-Óleo.

O precedente mais relevante na legislação brasileira sobre o setor foi a criação, em 1931, do Instituto do Açúcar e do Álcool, que ao longo do tempo tentou formular indicações para introduzir o álcool combustível na matriz energética brasileira. Entretanto, o preço do petróleo não alcançou níveis suficientes para considerar economicamente eficiente a ativação da produção de grande escala de agrocombustíveis, até a década de 1970, e o papel do Instituto não se mostrou relevante para nossa pesquisa até então<sup>47</sup>.

Foi na década entre 1975 e 1985; primeira fase identificada na literatura, que se consolidaram as primeiras políticas do Estado, finalizadas à introdução de biocombustíveis a grande escala, em contexto da primeira crise do petróleo e de excesso de produção de açúcar<sup>48</sup>. Nesta fase, os incentivos estatais analisados giram ao redor de dois eixos: o Programa *Pró-Álcool*, para produção de bioetanol com cana-de-açúcar, e o Programa *Pró-Óleo*, para biodiesel com diversos insumos agrícolas (principalmente soja e óleo de rícino).

Mediante o Decreto nº 76.593 de 14 de Novembro de 1975, o governo brasileiro instituiu o Programa Nacional do Álcool que, “visando ao atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automovidos” (Artigo 1), estabeleceu quanto segue:

“A produção do álcool oriundo de cana-de-açúcar, de mandioca ou de qualquer outro insumo será incentivada através da expansão da oferta de matérias-primas, com especial ênfase no aumento da produção agrícola, da modernização e ampliação das destilarias existentes e da instalação de novas unidades produtoras, a nexas a usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras” (Artigo 2).

Instituiu-se a Comissão Nacional do Álcool, para implementar os elementos fundamentais do programa, e indicaram-se o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Banco do Brasil S.A., o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e o Banco da Amazônia S.A., para o financiamento das políticas relacionadas. (Artigo 5) O Conselho Nacional do Petróleo (CNP) foi investido da responsabilidade de assegurar aos produtores preços de paridade. (Artigo 6)

---

47 NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, e ELLIS, David, “Biofuels in Brazil: Na Overview”, *Crop Science*, n.47 (6), Nov-Dec 2007, p.2230;

PAULILLO, Luiz Fernando, VIAN, Carlos Eduardo de Freitas, SCHIKIDA, Pery Francisco Assis, e DE MELLO, Fabiana Tanoue, “Álcool combustível e biodiesel no Brasil: quo vadis?”, *RER*, Rio de Janeiro, Vol.45, n.3, Jul-Set 2007, p.539.

48 LEMUS, Adriana Sanchez, *O paradoxo dos agrocombustíveis como alternativa às crises ambiental e energética na reprodução capitalista –políticas e discursos nos casos do Brasil e da Colômbia-*, Dissertação apresentada ao Curso de Maestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, Orientador: Prof. Dr. Jorge Luíz Alves Natal, Rio de Janeiro, 2010, p.54.

O Sistema Nacional de Crédito Rural, criado em 1965 no contexto de modernização e superação da crise de abastecimento interno de produtos básicos e baixo nível tecnológico que nos anos 50 e 60 provocaram a exaustão do setor e que, com *Pró-Álcool*, chegou ter nova aplicação<sup>49</sup> para financiar os investimentos na produção de matérias-primas; cuja alocação no mercado foi garantida mediante um programa de organização entre as empresas distribuidoras de petróleo, sob estabelecimento do preço CNP. Além disso, estabeleceram-se porcentagens mínimas de mistura de álcool anidro com a gasolina utilizada pelo setor do transporte (24%) e, a partir de 1979, chegou a instituir-se a promoção de veículos movidos a base de álcool : em mistura ou inclusive unicamente com álcool, como o denominado *Carro Otto-cycle* de 1970.

Desta maneira, ficou estabelecido um sistema integrado de apoio estatal em todas as fases de cultivo, elaboração e distribuição dos produtos, para incentivar o desenvolvimento do setor<sup>50</sup>.

Entre 1975 e 1979, foram aprovados 136 projetos de destilarias anexas e 73 autônomas, com financiamento de 100% dos investimentos, e concentração no Estado de São Paulo<sup>51</sup>.

Com o segundo choque do petróleo de 1979, o Programa assistiu a uma ulterior expansão, e o setor logrou assentar-se em uma situação exitosa: em 1985, como indicam diversos autores e grupos de pesquisa<sup>52</sup>, entre 85% e 98% dos novos automóveis vendidos eram movidos à álcool, e a produção do álcool anidro aumentou de 600 milhões de litros em 1975 para 12 bilhões em 1986, com financiamento de até 80% dos investimentos e maiores incentivos indiretos ao setor, em particular na área de produção de automóveis (benefícios fiscais, com a redução do Impostos sobre Produtos Industriais –IPI-, e do Impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores –IPVA-; com a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços –ICMS-; e preços subsidiados da venda de álcool combustível, de até 65% do valor da gasolina, junto com a obrigatoriedade de adição de 22% do álcool à gasolina<sup>53</sup>.

---

49 LOCATEL, Celso D., DE AZEVEDO, Francisco Fransualdo, “Desenvolvimento rural, política nacional de biocombustíveis e o mito da inclusão social no campo brasileiro”, *X Colóquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de Mayo de 2008, p.3.

50 LEMUS, Adriana Sanchez, *Op.Cit.*, p.59.

51 LOCATEL, Celso D., DE AZEVEDO, Francisco Fransualdo, *Op.Cit.*, p.4.

52 FIAN, *Os agrocombustíveis no Brasil*, Julho de 2008;  
KOHLEPP, Gerd, “Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil”, *Estudos Avançados*, n.24 (68), 2010;  
NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, e ELLIS, David, “Biofuels in Brazil: Na Overview”, *Crop Science*, n.47 (6), Nov-Dec 2007.

53 LOCATEL, Celso D., DE AZEVEDO, Francisco Fransualdo, *Op.Cit.*, p.4.

Trata-se da fase que Paulillo, Vian, Shikida e De Mello<sup>54</sup> denominam de “expansão acelerada”, evidentemente diferente em intensidade e consolidação do setor em comparação com uma fase anterior (de “expansão moderada”). Dois períodos que, contudo, aqui nós preferimos juntar na descrição de um processo que, durante dez anos, caracterizou o fortalecimento continuado do setor, em comparação com uma fase sucessiva de inflexão, descrita mais adiante.

Tudo isso graças à intervenção estatal, responsável da sustentabilidade e do êxito do setor. Tudo enquanto definia os custos de produção, fixava os preços da tonelada de cana, do saco de açúcar e do litro de álcool, para também determinar a rentabilidade do negócio. Como afirmam os autores, tratou-se de um exemplo exitoso da implementação de um “paradigma subvencionista”<sup>55</sup> que, de resto, foi objeto de críticas por criar dependências e vícios de mercado nos atores privados envolvidos.

Mediante a mobilização de parcelas de gastos público quantificada entorno de US\$ 5,9 bilhões entre 1976 e 1989<sup>56</sup>, sobretudo em créditos baratos pela construção de novas destilarias, o setor público contribuiu na consolidação de um setor sucroalcooleiro baseado em um modelo de produção extensiva, com grande concentração de terra nas mãos de poucos usineiros, e graças à manutenção de um mercado trabalhista que oferecia mão-de-obra de baixo custo. A expansão do cultivo de cana-de-açúcar foi sem precedentes. Alguns municípios vieram à ocupação de até 60% das terras cultiváveis, junto com a criação de grandes parques produtivo integrados.

Em quanto à produção de biodiesel, em 1980 também foi lançado o denominado *Pró-Óleo* (Plano de Produção de Óleos Vegetais para fins energéticos). Mediante a Resolução n.7 do Conselho Nacional de Energia, promoveu-se a pesquisa para fortalecer um setor evidentemente menos consolidado do setor açucareiro, para propiciar a substituição de óleos combustíveis com fontes renováveis, passando por uma primeira fase de mistura a 30% com o diesel tradicional.

Com a participação deste Programa e as pesquisas do UFCE, do Ministério da Aeronáutica e de Petrobrás, as perspectivas eram positivas, e em 1983 o Governo inaugurou o Programa de Óleos Vegetais (OVEG). Foi criado pela Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e Comércio, dentro do Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal. Os insumos vegetais mais utilizados para este setor foram a soja, o amendoim, a colza e o girassol. Mas a fronteira de eficiência

---

54 PAULILLO, Luiz Fernando, VIAN, Carlos Eduardo de Freitas, SCHIKIDA, Pery Francisco Assis, e DE MELLO, Fabiana Tanoue, “Álcool combustível e biodiesel no Brasil: quo vadis?”, *RER*, Rio de Janeiro, Vol.45, n.3, Jul-Set 2007, p.531-565.

55 *Ídem*, p.390.

56 FIAN, *Op.Cit.*, p.23.

energética para a produção de biodiesel era evidentemente menor do que para o etanol e, sobretudo com a queda dos preços do petróleo de 1985, o programa deixou de suscitar interesse político<sup>57</sup>.

---

57 LEMUS, Adriana Sanchez, *Op.Cit.*, p.52;  
NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, e ELLIS, David, *Op.Cit.*

Gráfico 9: Produção de açúcar no Brasil (1980-1995)

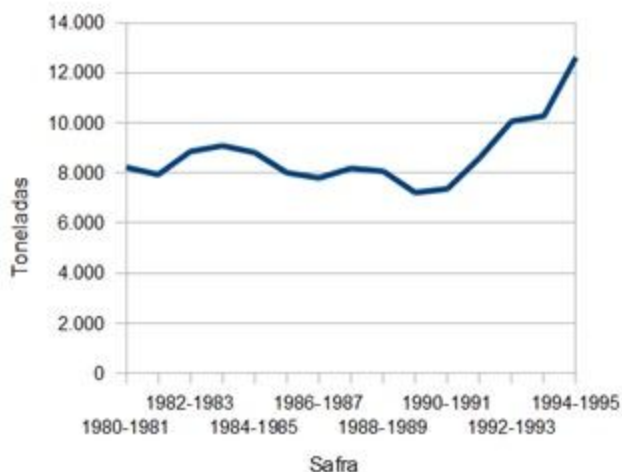


Gráfico 11: Produção de Etanol no Brasil (1980-1995)

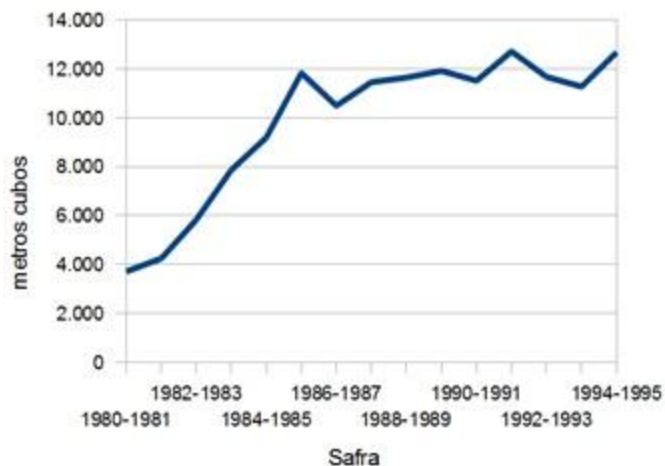


Gráfico 10: Produção de Etanol anidro no Brasil (1980-1995)

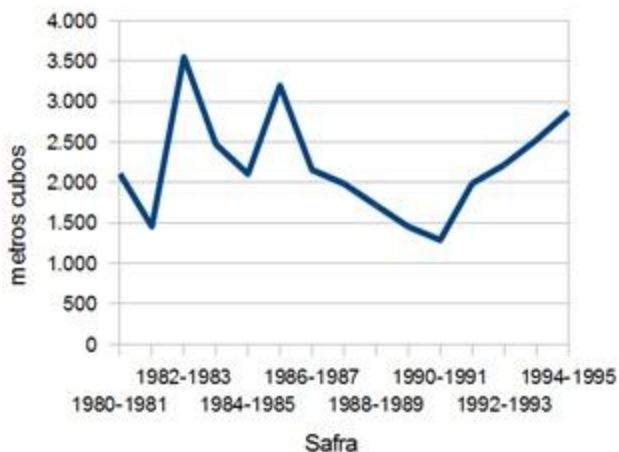


Gráfico 12: Produção de Etanol hidratado no Brasil (1980-1995)



Os quadros representam as variações na Produção de Açúcar, Etanol Total, Etanol Anidro e Etanol Hidratado no Brasil, durante as safras 1980-1981 e 1994-1995. Elaboração própria dos dados oferecidos pela União da Indústria de Cana-de-açúcar (UNICA: 2012) em base às seguintes fontes: UNICA, ALCOPAR, BIODUL, SIAMIG, SINDACOL, SIFAEG, SINDAAF, SUDES, MAPA. Disponível em: [unicadata.com.br]



## Fase 2: (1985-1995) Queda dos preços do petróleo.

Em demonstração da centralidade do papel do Estado no desenvolvimento e na consolidação do setor de produção de agrocombustíveis no Brasil, introduzimos agora uma segunda fase, que pode ser identificada entre 1985 e 1995; na qual, junto com a diminuição dos preços da gasolina reduziu-se a eficiência energética destes produtos e o setor entrou em uma fase de *impasse*.

Além da relação com os preços de mercado, e ainda que nenhum estudo entre os analisados propõe esta hipótese (relegando a causa da queda do setor à diminuição dos preços do petróleo) temos que destacar que esta crise se deveu também à *desaparição* do Estado: incapaz de continuar financiando a cadeia produtiva, enquanto submergido em uma crise inflacionista e financeira e no bloqueio de todas as áreas estratégicas, o Estado não pôde responder às petições de ajuda dos produtores e retirou boa parte das medidas; desde a redução da imposição fiscal sobre a produção de carros movidos à álcool até chegar aos financiamentos da pesquisa.

Como pode ser observada nos gráficos, a produção de açúcar anidro teve uma inflexão que rompeu o ritmo de crescimento até a safra de 1990-1991. Entretanto, e considerando em conjunto a produção de álcool total, esta continua crescendo. Uma explicação para esta dinâmica pode encontrar-se na introdução do álcool hidratado, entre 1980 e 1985. Este tipo de álcool, que contém uma porcentagem maior de água do que o álcool puro ou anidro, permitiria alcançar uma maior eficiência na produção se aplicado em misturas com gasolina; e também tem outras aplicações. Ainda que a produção total de álcool não tenha diminuído, a rentabilidade do setor se modificou, e a produção reagiu em consequência, devido à viragem das preferências dos consumidores para a gasolina. Tudo isso, provocando uma crise de abastecimento, o aumento do preço do açúcar no mercado interno entre 1989 e 1990<sup>58</sup>, e a desativação ou fusão de diversas usinas. Como é afirmado nos documentos da União da Indústria de Cana-de-açúcar, este processo foi o primeiro passo que levou à caída da participação anual dos veículos a etanol para 1,02% da frota nacional, em 2001.

---

58 PAULILLO, Luiz Fernando, VIAN, Carlos Eduardo de Freitas, SCHIKIDA, Pery Francisco Assis, e DE MELLO, Fabiana Tanoue, *Op.Cit.*;  
NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, e ELLIS, David, *Op.Cit.*;  
LEMUS, *Adriana Sanchez, Op.Cit.*, p.60.

Gráfico 13: Produção de Açúcar no Brasil (1995-2000)

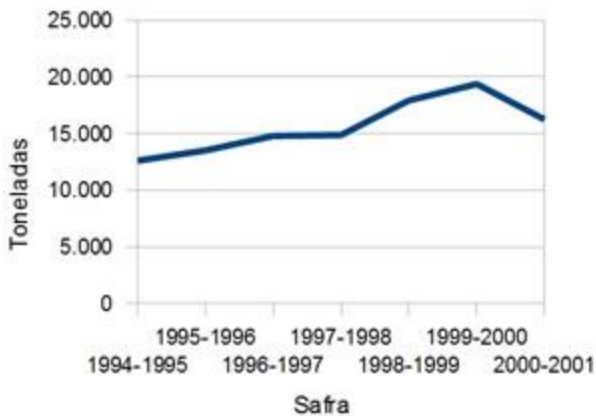


Gráfico 15: Produção de Etanol no Brasil (1995-2000)

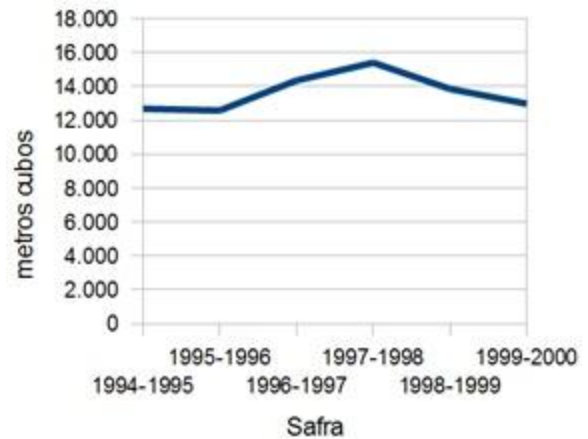


Gráfico 14: Produção de Etanol anidro no Brasil (1995-2000)

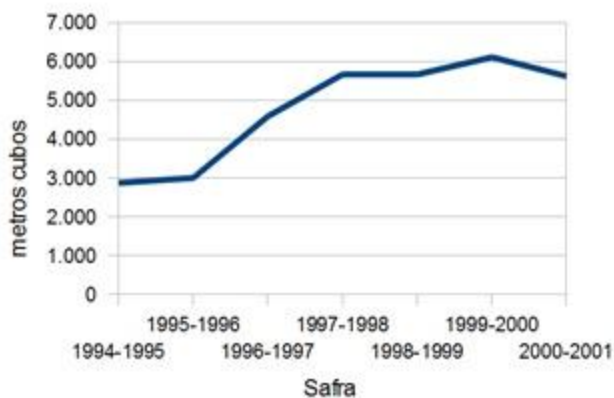
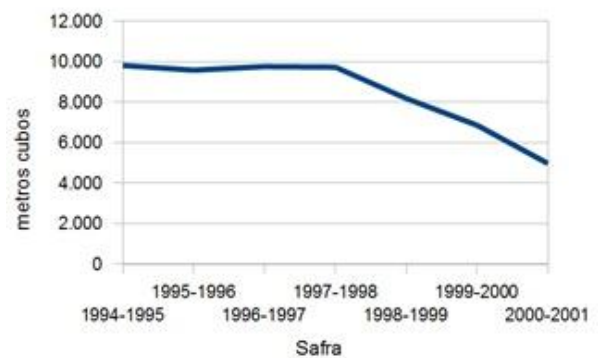


Gráfico 16: Produção de Etanol hidratado no Brasil (1995-2000)



Os quadros representam as variações na Produção de Açúcar, Etanol Total, Etanol Anidro e Etanol Hidratado no Brasil, durante as safras 1994-1995 e 2000-2001. Elaboração própria dos dados oferecidos pela União da Indústria de Cana-de-açúcar (UNICA: 2012) em base às seguintes fontes: UNICA, ALCOPAR, BIODUL, SIAMIG, SINDACOO, SIFAEG, SINDAAF, SUDES, MAPA. Disponível em: [unicadata.com.br]

### Fase 3: (1995-2000) Liberalização do setor.

Em contexto de recuperação do controle estatal dos mecanismos inflacionistas do Brasil, com o denominado *Plano Real* de 1994, esta fase é caracterizada pela parcial recuperação do setor mediante uma progressiva desregulamentação, que contribuiu para o aumento da competitividade do álcool, na linha do novo governo FHC.

Com a retirada de incentivos em todas as fases de produção, distribuição e revenda, o abandono do setor às dinâmicas do mercado obrigou os produtores a investir em novas tecnologias e aumentar a eficiência, com grandes rearranjos da estrutura produtiva, para serem competitivos segundo as regras da oferta e da procura. Entre as medidas que foram eliminadas, encontram-se: os descontos no IPI para a produção de veículos à álcool; as cotas regionais; as ajudas às exportações e o controle dos preços. A única medida que foi mantida é a obrigatoriedade de mistura de álcool à gasolina em 25%<sup>59</sup> (Lei Ordinária n. 8.723 de 28 de Outubro de 1993).

O fim do controle estatal sobre o setor foi decretado em 1999, e foi consolidado em um período de êxito graças à grande produção de 1998-1999, denominada *Super Safra*, que se deveu a condições climáticas muito favoráveis e à reconstituição do excedente. Contudo, este fenômeno de superprodução, depois de um período de expansão inicial provocou um aumento considerável no preço do açúcar que, em 1999, obrigou outra vez a produção à diminuição (crise de superprodução: -30%).

Finalmente, uma queda histórica do preço mundial do petróleo, continuada entre 1990 e 2000 (o preço chegou aos níveis de antes do primeiro grande choque de 1973), fechou o período com perspectivas limitadas para a expansão do setor. O qual, deixado nas mãos do mercado até 2001, não encontrou formas de reativar-se.

---

59 LEMUS, *Adriana Sanchez, Op.Cit.*, p.60.

Gráfico 17: Produção de Açúcar no Brasil (2000-2011)

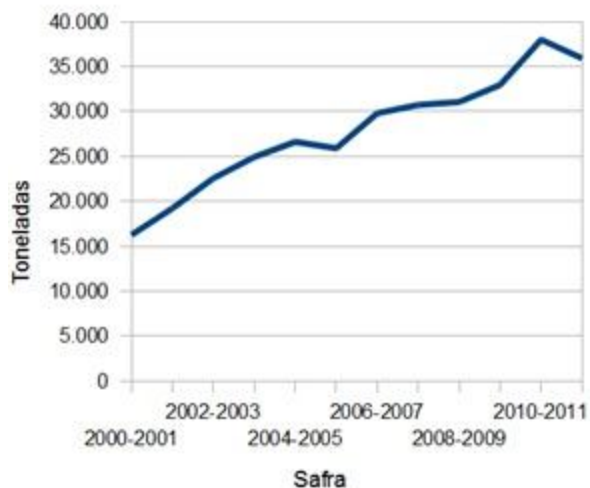


Gráfico 19: Produção de Etanol no Brasil (2000-2011)

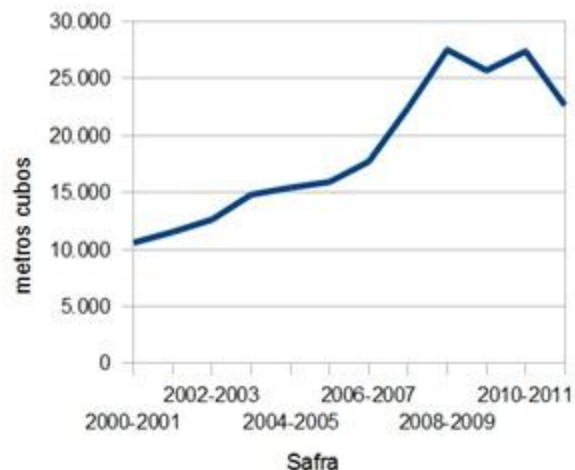


Gráfico 18: Produção de Etanol anidro no Brasil (2000-2011)

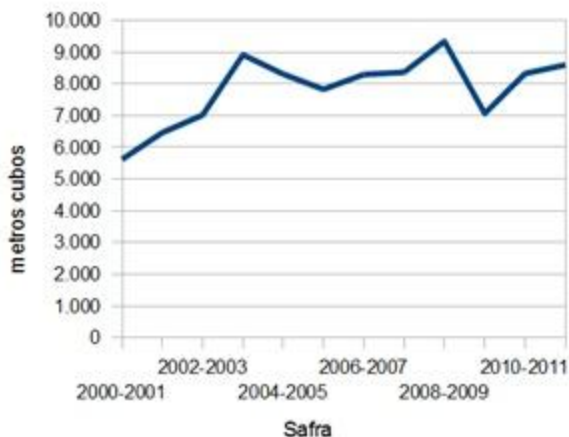
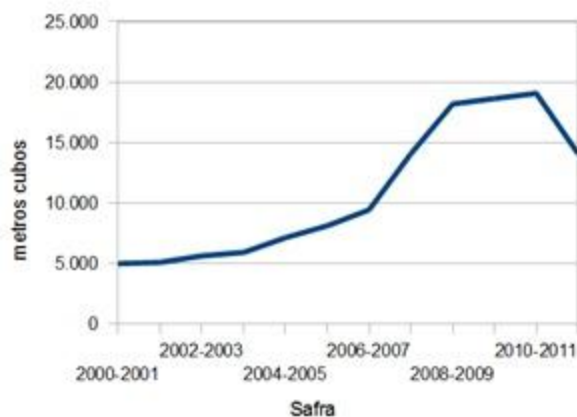


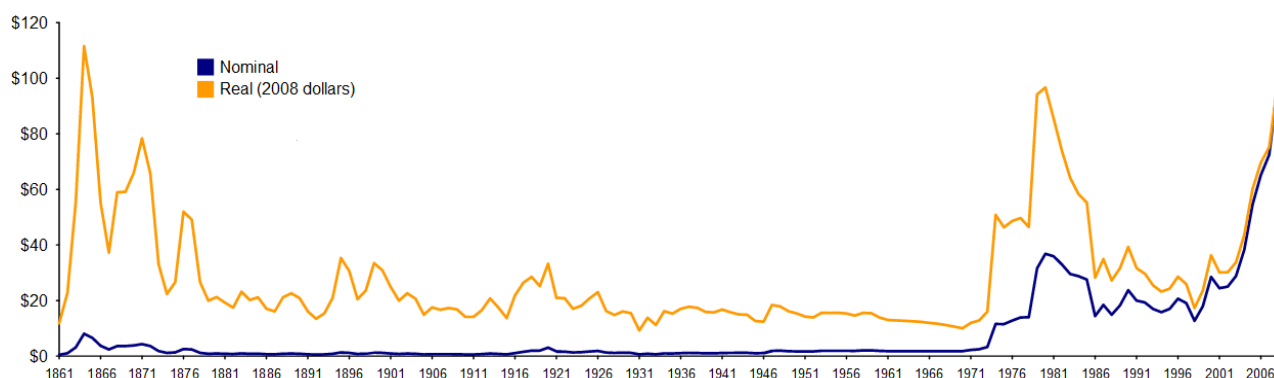
Gráfico 20: Produção de Etanol hidratado no Brasil (2000-2011)



Os quadros representam as variações na Produção de Açúcar, Etanol Total, Etanol Anidro e Etanol Hidratado no Brasil, durante as safras 2000-2001 e 2010-2011 (projeção). Elaboração própria dos dados oferecidos pela União da Indústria de Cana-de-açúcar (UNICA: 2012) em base às seguintes fontes: UNICA, ALCOPAR, BIODUL, SIAMIG, SINDACOL, SIFAEG, SINDAAF, SUDES, MAPA. Disponível em: [unicadata.com.br]

#### Fase4: (2000 até hoje) Recuperação dos programas de incentivo.

Gráfico 21: Variações do preço mundial do petróleo (1861-2006)



Fonte: Elaboração TomTheHand sujeita aos critérios de licença Creative Commons, Maio de 2008, em base aos dados da Energy Information Administration dos EUA

Uma quarta fase de desenvolvimento da produção de agrocombustíveis no Brasil pode ser identificada com a primeira década do novo século. Tratou-se de um momento de inflexão caracterizado, quanto ao tema que nos preocupa, pelo início de um ciclo de aumento e maior volatilidade dos preços mundiais do petróleo. Fator, esse, que gerou uma nova onda de investimentos no setor dos agrocombustíveis, devido a que voltou a ser quebrada a fronteira de eficiência energética, e reapareceram as perspectivas de ganhos pela indústria.

No novo contexto internacional, que foi visto entre 2001 e 2003, com os dois grandes conflitos do Afeganistão e do Iraque, em regiões estratégicas pela produção de combustíveis fósseis, o tema energético recuperou seu papel central na agenda internacional, e a *corrida energética* dos países ocidentais, em busca de uma maior segurança no abastecimento, fez com que aquela oportunidade oferecida pelo álcool combustível e pelo biodiesel fosse outra vez interessante pelos atores públicos e privados.

Nesta direção, no Brasil foram pensadas as Diretrizes de Política de Agroenergia 2006-2011, lançadas em 2005 pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Ciência e Tecnologia; de Minas e Energia; e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Com o fim de ampliar a participação das fontes renováveis de energia na matriz energética brasileira, e sublinhando que a expansão do setor é de interesse estratégico pela nação, as diretrizes fixaram os seguintes objetivos<sup>60</sup>:

60 FIAN, *Op.Cit.*, p.211

1. *Desenvolvimento da agroenergia, por meio da:*
  - a. *Expansão do setor do etanol*
  - b. *Implantação da cadeia produtiva do biodiesel*
  - c. *Expansão de florestas energéticas cultivadas*
  - d. *Aproveitamento dos resíduos agroflorestais*
2. *Expansão que não afete a produção de alimentos para consumo interno, principalmente da cesta básica*
3. *Desenvolvimento tecnológico, que favoreça a competitividade, reduza impactos ambientais e contribua com a inserção econômica e social, inclusive com aproveitamento da biomassa energética em pequena escala*
4. *Autonomia energética comunitária, em especial nas áreas mais remotas*
5. *Geração de emprego e renda (interiorização do desenvolvimento, inclusão social, redução das disparidades regionais, etc.)*
6. *Otimização do aproveitamento das áreas antropizadas, ou seja, respeito à sustentabilidade dos sistemas produtivos e desestímulo à expansão injustificada da fronteira agrícola, ou o avanço rumo a sistemas como a Amazônia ou o Pantanal*
7. *Otimização das vocações regionais*
8. *Liderança brasileira no comércio internacional de biocombustíveis*
9. *Aderência à política ambiental nacional e integração ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto.*

Tudo isso, dedicando especial atenção à proteção das áreas naturais de especial interesse e sem prejudicar a área utilizada na produção de alimentos<sup>61</sup>.

A ação do Estado pela promoção do setor foi articulada em múltiplas esferas e áreas de atuação, mediante a participação de diversos níveis da burocracia federal e regional, e fomentando a cooperação dos atores privados nos processos de tomada de decisão. Para considerar o conjunto de medidas e projetos consolidados a este respeito, nós consideramos extremamente útil o esquema elaborado por Padula, Santos, Ferreira, e Borenstein<sup>62</sup>, proposto a seguir em tradução própria para o português.

---

61 FIAN, *Op.Cit.*, p.22.

62 PADULA, Antonio Domingos, SANTOS, Manoela Silveira, FERREIRA, Luciano, BORENSTEIN, Denis, "The emergence of the biodiesel industry in Brazil: Current figures and futures prospects", *Energy Policy*, n.44, 2012, p.395-405.

Tabela 2: Políticas brasileiras de incentivo do setor biocombustível

<u>política</u>	<u>Ministério responsável</u>	<u>Objetivo/Ação</u>	<u>Beneficiário</u>	<u>Mecanismos</u>	<u>Tipo de política</u>
<b>PNPB</b>	Ministério do Interior coordena o PNPB; Ministério de Minas e Energia coordena o grupo de implementação do PNPB	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar um programa sustentável, promovendo a inclusão social, para reforçar a produção familiar de biodiesel;</li> <li>2. assegurar preços competitivos, qualidade e abastecimento;</li> <li>3. Produzir biodiesel com diferentes sementes e recursos e matérias-primas de diversas regiões.</li> </ol>	todas as agências involucradas na produção e comercialização do biodiesel	Créditos agrícolas, benefícios fiscais, regulação do comércio do biodiesel, linhas de crédito	incentivos fiscais, Pesquisa e Desenvolvimento, Inclusão Social
<b>Selo Combustível Social</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário	atribuído aos produtores que promovem a inclusão social mediante geração de empregos e ingressos para os produtores familiares, assim como assegurar assistência técnica e formação, mais um bonus baseado no valor do produto comercializado.	Produtores do biodiesel, agricultores familiares, cooperativas	redução do coeficiente de impositão fiscal e melhor financiamento das plantas de elaboração, acesso à assistência técnica, formação e aumento dos preços pagos pelas matérias-primas aos agricultores familiares	incentivos fiscais, Pesquisa e Desenvolvimento, Inclusão Social, Incentivos de crédito
<b>PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário	financiar projetos individuais e grupais que gerarem ingressos para os produtores familiares e os colonos da reforma agrária, mediante específicas linhas de crédito.	agricultores familiares	linhas de financiamento mediante instituições financeiras	
<b>Plano de Zoneamento das matérias-primas</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	zoneamento agrícola baseado na existência de aptidão edafoclimática e tecnológica dos cereais em diversos Estados	agricultores familiares	zoneamento agrícola	incentivos de crédito
<b>Gabinete Sectorial de Cadeia produtiva de matérias-primas e biodiesel</b>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Atua como fórum consultivo para identificar oportunidades para o desenvolvimento de cadeias de soja e outras sementes, juntando agentes públicos e privados, definindo ações prioritárias de interesse comum, com o objetivo de produzir biodiesel	agricultores	promoção da pesquisa	Pesquisa e Desenvolvimento
<b>Programa de Produção Sustentável de Óleo de Palma</b>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	adequação de linhas de crédito, busca de conhecimento tecnológico mediante investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação, e para aumentar o diálogo com o setor produtivo mediante os gabinetes setoriais.	agricultores	propor linhas de financiamento, investimento em pesquisa e desenvolvimento	Pesquisa e Desenvolvimento
<b>Programa de Desenvolvimento Tecnológico do Biodiesel</b>	Ministério da Ciência e Tecnologia	apoiar a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico aplicado ao uso e à produção do biodiesel como entendido pela Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel RBTB, em seis linhas básicas: (1) testar veículos e motores, (2) tecnologia pelas plantas de elaboração, (3) agricultura, (4) restos e subprodutos, (5) infraestrutura de serviços tecnológicos, (6) estabilidade e armazenamento.	Pesquisadores, Instituições de pesquisa e educação	chamadas públicas para propostas, acordos, descentralização orçamentária para educação federal e institutos de pesquisa	Pesquisa e Desenvolvimento

Fonte: tradução própria para o português da Elaboração de PADULA, SANTOS, FERREIRA e BORENSTEIN 2012

Quanto à produção do álcool, o objetivo do governo para o Brasil consistia no aumento da área cultivada com cana-de-açúcar para alcançar, em 2017, uma extensão de 10 milhões de hectares (naquele momento, incluída entre 3 e 4 hectares).

Um primeiro incentivo para assegurar a alocação da produção no mercado consumidor, foi o lançamento do denominado carro *flex-fuel*; resposta pragmática para reativar o setor e tranquilizar os consumidores ante qualquer possível mudança no mercado da gasolina: esta tecnologia permitia a escolha do tipo de combustível a ser usado e a porcentagem de mistura. Desde a inauguração da produção em série no ano de 2003, ele obteve o apoio do governo, mediante a redução do IPI em níveis equiparados aos que anteriormente foram aplicados aos carros à álcool<sup>63</sup>. Graças a esta medida, em 2007, 85,6% dos novos carros funcionavam com biocombustível, superando o consumo de gasolina pelo consumo do álcool combustível em 2008<sup>64</sup>, ano no qual o petróleo chegou a ser vendido a US\$ 140 por barril<sup>65</sup>.

Na safra de 2010-2011, a produção total alcançou as 40.000 toneladas de açúcar, empregando 70.000 agricultores e a ativação de 393 usinas.

Os investidores do setor tinham grandes perspectivas de expansão, e os financiamentos mediante o BNDES, o Banco do Brasil e outras agências governamentais convergiram com os novos planos da Petrobrás. No seu *Plano Estratégico 2020*, elaborado em 2007, a nacional estabeleceu objetivos claros de expansão na área, com investimentos de US\$ 690 milhões até 2012, acordos para a construção de alcooldutos desde o Estado de Goiás, Minas Gerais e o Porto de Paranaguá, e parcerias com sócios estrangeiros como a japonesa Mitsui para construir novas usinas<sup>66</sup>. O papel da Petrobrás será retomado mais adiante também, pois ajuda a entender o processo de internacionalização do setor brasileiro de produção de biocombustíveis.

---

63 FOLHA DE SÃO PAULO, *Volks lança no país carro movido a álcool ou gasolina*, 21 de Março de 2003.

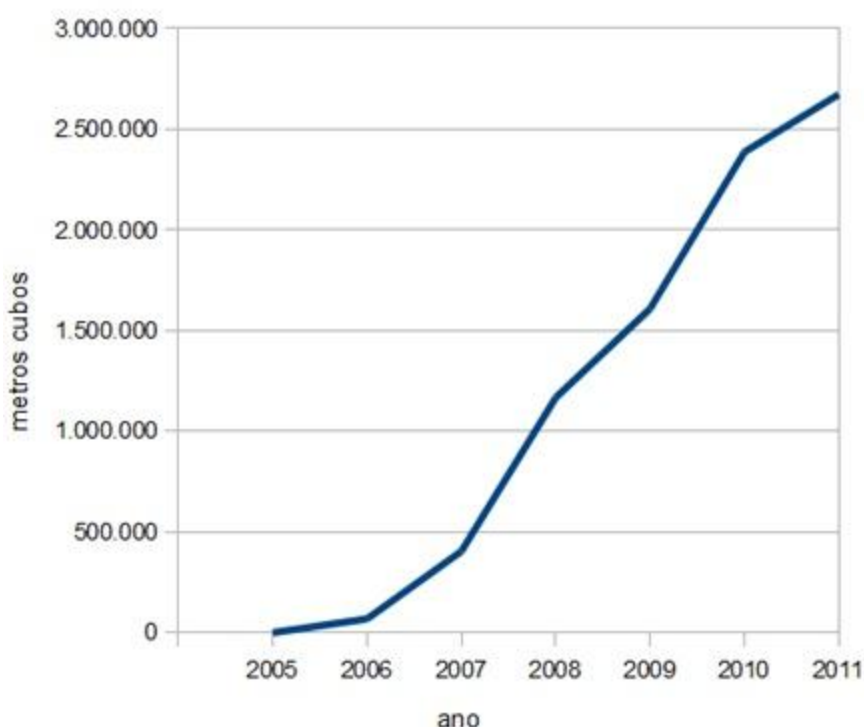
64 FIAN, *Op.Cit.*, p.23.

65 KOHLHEPP, Gerd, *Op.Cit.*, p.229.

66 FIAN, *Op.Cit.*, p.24-25.



Gráfico 22: Produção de Biodiesel no Brasil (2005-2011)



Fonte: Elaboração própria dos dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Em relação ao biodiesel, foi lançado o Programa Brasileiro para o Desenvolvimento Tecnológico do Biodiesel (Pró-Biodiesel) e mediante a Lei 11.097 de 13 de Janeiro de 2005, implementou-se o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), que “Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira”, tendo prevista uma inserção no mercado de 840 milhões de litros/ano até 2007, projetando um incremento de 1 bilhão de litros/ano até 2010.

O mecanismo básico de incentivo da oferta foi a repetição do padrão anterior, com o estabelecimento da percentagem mínima obrigatória do volume de biodiesel em mistura ao óleo diesel comercializado, em 2% para 2008 e em 5% para 2013 (Artigo 2). Reconhecendo as maiores dificuldades de ativação da produção, menos rentável do que o etanol, o governo concebeu um sistema de integração dos núcleos de agricultura familiar das regiões mais pobres do Brasil, para que eles pudessem vender os próprios produtos à agroindústria<sup>67</sup>. Este sistema, incentivado mediante o mecanismo do Selo Combustível Social (Artigo 4), tentava conjugar as diversas políticas do governo para o desenvolvimento das áreas rurais com a expansão setorial. Regulamentado pelo Decreto n. 5.297, de 6 de Dezembro de 2004, alterado pelo Decreto n. 5.457, de 6 de Junho de 2005, o Selo Combustível Social é concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que (Artigo 2): 1) Promover a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de

67 NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, e ELLIS, David, *Op.Cit.*

Fortalecimento da Agricultura Familiar –PRONAF-, que lhe forneçam matéria-prima (a uma porcentagem que varia de região para região, entre 50% no Nordeste e Semiárido, a 30% no Sudeste e Sul, e 10% no Norte e Centro-Oeste). A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Agrocombustíveis (ANP) foi investida da responsabilidade de regulamentar e autorizar as atividades, e a execução foi atribuída a uma Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB)<sup>68</sup>.

Observando a resposta positiva do setor, em 2008 o Conselho Nacional de Política Energética virou obrigatório para 2010 o objetivo de 5%. E ainda assim, a produção é muito maior do que a procura nacional. Entre 2005 e 2011 a produção de biodiesel aumentou de 736 m<sup>3</sup> a 2,39 milhões m<sup>3</sup>, fazendo do Brasil o segundo maior produtor mundial de biodiesel. Em 2011, já havia 59 plantas autorizadas pela venda do produto, com uma capacidade total de produção de 6,2 milhões de m<sup>3</sup> por ano. Entre as quais, 79% se beneficiava do Selo Combustível Social<sup>69</sup>.

Quanto aos insumos agrícolas utilizados, confirmou-se o papel central da soja que, como indica o estudo de Padula, Santos, Ferreira e Borenstein, participa da produção em 80,9% do volume de biodiesel; frente ao sebo bovino (14,2%) e ao óleo de palma (0,1%).

---

68 LEMUS, Adriana Sanchez, *Op.Cit.*, p.56-62.

69 PADULA, Antonio Domingos, SANTOS, Manoela Silveira, FERREIRA, Luciano, BORENSTEIN, Denis, *Op.Cit.*, p.1-2.

## **Situação do setor e aspectos críticos.**

*“As relações de trabalho predominante no setor canavieiro, com trabalho sazonal e remunerado por produtividade, possibilitam a superexploração do trabalho, com salários aviltantes, e que, não raro, tem levado trabalhadores à morte por exaustão”*

*Locatel, Celso D., De Azevedo, Francisco Fransualdo, Op.Cit., p.8.*

Este parágrafo tem como finalidade a problematização das principais críticas à expansão do setor agrocombustíveis no Brasil, nas áreas identificadas na primeira parte de nosso trabalho de pesquisa: aspectos socioeconômicos (desenvolvimento e crescimento) e ambientais (desenvolvimento sustentável e efeitos indiretos); aspectos energéticos (independência energética e liberalização do setor).

Dessa forma, nós esperamos entender se o discurso sobre a posição privilegiada do Brasil e sobre sua experiência exitosa na introdução de combustíveis produzidos com fontes renováveis podem ser uma base válida para ele se converter em patrocinador de ações internacionais e difusão do modelo em outros países em desenvolvimento.

## **Os agrocombustíveis fomentam o desenvolvimento? Mudanças na estrutura produtiva; aspectos ambientais e socioeconômicos.**

Nos parágrafos anteriores, nós estudamos a evolução do setor em termos de eficiência energética e crescimento ou queda de volumes produzidos. Aquele enfoque, ainda que seja útil para entendermos o nível de expansão e consolidação da indústria sucroalcooleira, porém falha em transmitir-nos uma ideia clara sobre os impactos e as mudanças que provocou a introdução do álcool combustível e do biodiesel na matriz energética brasileira, sob um modelo de cultivo extensivo e mediante elaboração dos insumos por indústrias centralizadas com participação de grandes empresas energéticas.

A questão não é trivial, e não pode ser reduzida a uma mera discussão sobre benefícios e consequências de um ou outro modelo antagônico de organização produtiva e societal. Mas sim resulta necessário problematizar o modelo implementado no Brasil, e as consequências sobre o bem-estar da população implicada no cultivo, na elaboração, e na distribuição e consumo dos produtos que são objetos de análise.

Se o fomento do setor chegou a entrar no discurso político do executivo brasileiro, e recebeu especial atenção e ajuda fiscal, financeira e legal em geral para se expandir, os observadores têm a responsabilidade de considerar os efeitos daquelas ações sobre a sociedade. É neste contexto que se faz necessário a recuperação daquele debate, já consolidado na agenda internacional e acadêmica, sobre as diferenças substanciais existentes entre o conceito de crescimento e o conceito de desenvolvimento.

Considerando o primeiro como aumento da produtividade do setor, do alcance dos investimentos, e dos benefícios econômicos para a nação, neste caso; e reconhecendo que tratou-se de um processo bem sucedido durante os últimos quarenta anos (como nós observamos pelo aumento da produção em valor absoluto, pela formalização da posição do Brasil como segundo produtor mundial, e pela constatação de que o setor participa com grande porcentagem do PIB do país); agora temos que problematizar uma questão fundamental. Aportou, a expansão do setor, benefícios redistribuídos sobre a população brasileira?

Além da disponibilidade dos biocombustíveis a preços concorrentes para os consumidores, nós podemos afirmar que ele contribuiu pelo aumento do bem-estar dos trabalhadores do setor? Uma vez discutido mediante os indicadores econômicos tradicionais, nós podemos observar uma melhora das condições de vida da mão-de-obra envolvida e dos habitantes das regiões nas quais produzem-se cana-de-açúcar, soja, rícino e outros insumos alimentares destinados à produção de *combustíveis verdes*?

Trata-se de uma questão controversa, caracterizada por altos graus de politização na Academia, e por forte polarização entre ortodoxias críticas e ortodoxias liberais. Aqui, nossa tarefa é a introdução dos debates mais relevantes, baseados em casos concretos cujo papel é dirigir a atenção e aumentar o espírito crítico. Sem a presunção de acabar a controvérsia, e reconhecendo que, pelo papel consolidado da ação do Estado na organização e redistribuição dos benefícios do crescimento dentro da sociedade brasileira, muitas vezes torna-se complicado ter uma visão de conjunto e considerar que o processo pode ter consequências negativas em regiões localizadas, e efeitos benéficos em outras.

Simplesmente para trazer atenção sobre as críticas, recordemos as preocupações do informe FIAN de 2008<sup>70</sup>, que avisa sobre os conflitos entre a PNPB de 2005 e a recuperação do Programa Pró-Álcool, que incentivaram a expansão de monoculturas no Brasil, com o Plano Nacional de Reforma Agrária inaugurado em 2003 pelo governo Lula; com as políticas indigenistas; e com os Programas Nacionais de Erradicação do Trabalho Escravo e do Trabalho Infantil.

Para os próximos anos a legislação federal prevê a mecanização completa do setor, e nós temos que reconhecer as mudanças que esta medida aportará nas condições de vida dos trabalhadores. Porém, e até agora, como indicam as pesquisas de muitas organizações ativistas da sociedade civil, eles são objetos de múltiplas violações sistemáticas dos direitos humanos e dos direitos de proteção social. Direta ou indiretamente relacionado com os incentivos governamentais ao setor, existem práticas consolidadas e privações de controle público, que afeitam as populações locais, os povos indígenas e os agricultores familiares.

---

70 FIAN, *Op.Cit.*, p.38-41.

O efeito de geração de empregos, com o qual foi promovido o setor, não é isento de críticas, devido à baixa qualidade dos mesmos e à evidência de que os trabalhadores do campo da cana-de-açúcar têm uma vida laboral média de apenas 15 anos.

A produção de álcool combustível no Brasil é diretamente relacionada à monocultura, e contribui para a manutenção da estrutura de propriedade da terra extremamente concentrada.

Os efeitos da estrutura produtiva do biodiesel são esquecidos, muitas vezes, pelas análises disponíveis, devido também à sua recente introdução massiva na matriz energética brasileira. Ainda que haja esforços dos legisladores para que fosse acompanhado por uma particular atenção pelo respeito da produção familiar, teve consequências importantes, e concretou-se o risco de que, mediante a integração da agricultura camponesa à agroindústria, criaram-se processos de submissão total e dependência desses produtores, pela conformação de múltiplas relações de mercados em regime de oligopsonia<sup>71</sup>.

As tensões sociais no espaço rural aumentaram consideravelmente nas regiões interessadas, e a emergência de milhares de movimentos sociopolíticos de resistência, localizados e integrados em redes de ativismo, deve ser entendida como alarme social sobre uma questão problemática, e não simplesmente como reação conservadora localizada<sup>72</sup>. Este elemento não pode ser subestimado na hora de avaliar os benefícios dos incentivos implementados.

Aquele processo que Kohlhepp define de *Euforia do Etanol* trouxe impactos relevantes, na sociedade brasileira, que ainda não são objetos de estudos de conjunto pela Academia<sup>73</sup>. Neste contexto, o papel da regulamentação do Estado continua sendo relevante. Mas não é nossa intenção perpetrar uma crítica sem abrir espaço para ações futuras. Assim que, considerando que a expansão do setor foi um processo bem sucedido e consolidado, queremos mencionar algumas possibilidades evidenciadas pela literatura para proteger a população e os biomas nacionais dos impactos negativos reconhecidos.

Em relação à crítica *food vs. fuels*, por exemplo, diversos autores destacam a possibilidade de aumentar a diversificação de matérias-primas, investindo em combustíveis de terceira geração e financiando-os como foi feito pelos de primeira e segunda, para aumentar a eficiência atuando sobre o balanço energético

---

71 *Ídem*, p.8.

72 LÓPEZ ORÓPEZ, Mauricio, e CALPA BURBANO, Mauricio, "Resistencia antidesarrollista y emergencia de movimientos sociales desde la ecología política: caso de la soja para biocombustibles en Mato Grosso, Brasil", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n.29 (1), 2011;  
FERRANTE, Vera Lucia Silveira Botta, BARONE, Luís Antonio, ALMEIDA, Luiz Manoel De Moraes Camargo, "Controvérsias do Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais em São Paulo: produção para os biocombustíveis e as alternativas de programas municipais", *Interações*, Campo Grande, v.11, n.1, Jan-Jun 2010, p.9-21;  
SURVIVAL INTERNATIONAL, *Violations of the rights of the guaraní of Mato Grosso do Sul state, Brazil*, Report to the UN CERD, 2010.

73 KOHLHEPP, Gerd, *Op.Cit.*, p.246-247.

líquido deles<sup>74</sup>. Tudo isso, torna-se essencial para frear o aumento dos preços dos alimentos que foram originados, por exemplo, em São Paulo no ano de 2007 (o informe FIAN destaca um aumento do feijão de 149,50%, do leite em pó de 43,77%, da batata de 40,30%; três vezes superiores às altas ao índice geral de inflação).

Quanto aos impactos sobre o mercado trabalhista, também as opções são múltiplas, e além da legislação um controle real sobre as práticas das grandes empresas envolvidas pode ajudar na redução de práticas que são penalizadas pelo sistema legislativo brasileiro, como a escravidão e o trabalho infantil.

Em relação aos impactos ambientais, por fim, os debates mais amplos que suscitam projetos legislativos como o novo Código Florestal elaborado nos primeiros meses de 2012 em revisão do que foi estabelecido em 1965, evidenciam que a sociedade civil é atenta e interessada sobre a proteção dos biomas vitais pela biodiversidade e pelo bem-estar das populações. Segundo a literatura crítica, devem ser problematizados o aumento do preço da terra, que em 2007 foi registrado por taxas de 18%, e o aumento do ritmo do desmatamento na Amazônia<sup>75</sup>, relacionado com as questões anteriormente citadas de expansão da fronteira agrícola pelo efeito indireto que empurra os cultivos de alimentos em direção de biomas como a Amazônia e o Cerrado, etc. E também outras dinâmicas como a contaminação pela queimada da cana, as consequências do uso elevado de insumos químicos, a redução das fontes de água, e o balanço real das emissões de gases de efeito estufa.

### Os agrocombustíveis reduzem a dependência energética? Participação de investidores estrangeiros e internacionalização do setor.

Como segundo eixo de problematização, nós queremos analisar o fato de que, em um contexto de expansão tão positiva do setor (O percentual do PIB brasileiro pelo agrobusiness, nos últimos 15 anos, chegou a 25%<sup>76</sup>), ele se converteu em objeto de atenção de grandes investidores internacionais.

Em um país cujo potencial de expansão da fronteira agrícola é sem comparação, e com um Executivo que promove em todos os foros internacionais o fomento dos combustíveis de fontes renováveis, grandes companhias transnacionais do setor energético começaram mover-se para participar no mercado brasileiro. As mídias setoriais influíram promovendo a ampliação dos investimentos, e declarando que só era

---

74 PADULA, Antonio Domingos, SANTOS, Manoela Silveira, FERREIRA, Luciano, BORENSTEIN, Denis, *Op.Cit.*, p.403-404.

75 REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, *Os impactos da produção de cana no Cerrado e Amazônia*, Outubro de 2008, p.21.

76 MARTINELLI, Luiz Antonio, e FILOSO, Solange, "Balance between food production, biodiversity and ecosystem services in Brazil: a challenge and an opportunity", *Biota Neotrop*, vol.9, n.4.

necessário investir para ativar um setor que pode chegar a substituir 10% da gasolina consumida pela humanidade<sup>77</sup>, e que só precisa de infraestruturas: oleodutos e alcooldutos, portos, máquinas, etc.

A este respeito, citamos o trabalho da rede FIAN<sup>78</sup> que se dedicou a analisar o crescimento da participação estrangeira na indústria sucroalcooleira brasileira. Só entre 2005 e 2007, segundo o trabalho citado, tiveram lugar 45 operações de fusão e aquisição com participação de capital privado externo. Em quanto à tipologia de atores que operam no setor doméstico brasileiro, destacam os consórcios de empresas e fundos de investimentos que não têm envolvimento direto com o setor.

Entre os exemplos mais relevantes, encontram-se:

- Brazil Renewable Energy Company (Brenco): *fundo coordenado pelo indiano Vinod Khosla, acionista da Sun Microsystem, e que conta com a participação de James Wolfensohn, ex-Presidente do Banco Mundial, Bill Clinton, Stephen Case, e presidido pelo presidente de Petrobrás. Desenvolveu-se um projeto de construção de dez usinas para produzir até 3,7 bilhões de litros de álcool, junto com a construção de um alcoolduto de 1,12 mil quilômetros;*
- Adeagro: *fundo coordenado por George Soros, comprou uma usina em Monte Alegre (Minas Gerais) e tem em projeto a construção de outras três;*
- Infinity Bio-Energy: *participada por cinquenta investidores, incluindo o grupo Merrill Lynch, Wellington Management, Stark Investment, Kidd and Company, Ranch Capital Investment, entre outros. Adquiriu sete usinas e tem em projeto a construção de outras três;*
- Clean energy Brazil: *adquiriu 40% do grupo Usasiga e tem intenção de construir mais duas usinas;*
- Comanche Clean energy: *comprou duas destilarias e tem projeto de construção de um polo de biocombustíveis no Maranhão;*
- Louis Dreyfuss: *controla diversas usinas no país;*
- Outros investidores: *Tereos, Global Foods' Holding (com participação de Goldman Sachs), Cargill, Bunge, Pacific Etanol, British Petroleum, Frei Cheng, etc.*

---

77 FAN, Grace, "Brazil ethanol can replace 10% world gasoline in 20 yrs", *Dow Jones Newswires*, Tuesday, February 13<sup>th</sup>, 2007.

78 FIAN, *Op.Cit.*, p.28-29.

Outro caso interessante, analisado por Xavier, Pitta e Mendonça<sup>79</sup>, é a *Joint Venture* Raízen, criada por Cosan e Shell em 2008 para exportação de álcool combustível à Holanda, Finlândia, Suíça, Japão, Argentina e Austrália. Raízen é responsável pela produção de 2,2 bilhões de litros de etanol e 4 milhões de toneladas de açúcar, com um mercado estimado em torno de US\$ 20 bilhões, e o controle de cerca de 4.500 estações de gasolina, 500 lojas, operações de distribuição em 54 aeroportos.

Relativo à nacional Petrobrás, a nova política de diferenciação dos setores e dos parceiros permitiu-lhe manter centralidade no mercado energético nacional. Entre os grandes investimentos dela, destacam os projetos desenvolvidos com a japonesa Toyota e Mitsui de Goiás, para ativar um canal de exportação preferencial direto ao Japão, possível graças à construção da ferrovia Norte-Sul e a investimentos da BP para a produção de etanol no sul de Goiás<sup>80</sup>.

Paralelamente, sua subsidiária para transportes, Transpetro, investiu até US\$ 1,2 bilhões em construção do maior alcoolduto do mundo, para transportar 12 milhões de m<sup>3</sup> por ano. Em Julho de 2008, a subsidiária de Petrobrás Biocombustíveis, criada para o setor, participava de 23 *Joint Ventures* para exportação de etanol, como ConocoPhillips, Galp Energia, ENI, Bharat Petroleum, Oil and Natural Gas Corporation, China National Offshore Oil Corporation, Toyota Tsusho Corporation, Mitsui, Nippon Alcohol Ganbai, etc.<sup>81</sup>.

Como observam os ativistas de Repórter Brasil<sup>82</sup>, atualmente há mais de 51 plantas de produção de biodiesel autorizadas pela Agência Nacional de Petróleo brasileira; maior parte delas, trabalhando com soja e criando projetos de infraestruturas. Aliás, estão avaliando-se 50 projetos ulteriores que, caso forem ativados, provocariam um aumento da produção dos atuais 2,5 milhões de litros por ano a mais de 4 milhões.

Trata-se de enormes oportunidades para o setor, aberto à participação privada desde metade da década de 1990 e com grande potencial de expansão devido às perspectivas de aumento dos preços do petróleo e a manutenção dos estímulos do Estado. Oportunidades que, segundo a retórica do Executivo brasileiro, confluem para os objetivos estratégicos essenciais do Brasil, para ele se afirmar como parceiro fiel de atores estatais e privados do mundo. E que concorrem, segundo a literatura, na consecução dos objetivos que nós

---

79 XAVIER, Carlos Vinicius, PITTA, Fábio T., e MENDONÇA, Maria Luisa, "A monopoly in ethanol production in Brazil: The Cosan-Shell merger", *Milieudéfense*, October 2011.

80 KOHLHEPP, Gerd, *Op.Cit.*, p.231.

81 ETHABLOG, *The top 10 reasons why Petrobrás matters, deeply, to the development of a global biofuels industry*, Saturday, May 16<sup>th</sup>, 2009.

82 REPÓRTER BRASIL –centro de monitoreo de los agrocombustibles-, *El Brasil de los Agrocombustibles: Impactos de los cultivos sobre la Tierra, el medio ambiente y la sociedad – Soja y Rícino*, 2008.



evidenciamos no primeiro capítulo deste trabalho: emancipação energética, redução das emissões de gases de efeito estufa, desenvolvimento e aumento das oportunidades de vida da população nacional.

Entretanto, o fato de que boa parte do setor nacional seja participado por grandes investidores estrangeiros, e que muitos dos projetos desenvolvidos no Brasil estejam finalizados à exportação da produção para países desenvolvidos origens dos próprios investimentos, põe em questão estas afirmações<sup>83</sup>.

Dito isso, resulta evidente que o discurso do Executivo brasileiro sobre o potencial dos agrocombustíveis para o desenvolvimento, a emancipação energética e o aumento do bem-estar das populações, usado para legitimar grandes projetos de expansão do setor em outros países da América do Sul e da África propiciados pela diplomacia brasileira, deve ser problematizado. Sobretudo quando aqueles projetos são levados e implementados em países com estruturas socioeconômicas totalmente diferentes e, muitas vezes, desprotegidas.

---

83 DE QUEIRÓZ, Herbert Geraldo, *Op.Cit.*



### **Capítulo 3: Diplomacia do Etanol e Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento do Brasil: atores, relações e interesses em Angola, Etiópia e Moçambique.**

#### **O exemplo de crescimento e nova projeção internacional.**

A enorme expansão econômica vivida pelo Brasil durante a última década permitiu-lhe ingressar entre o grupo de potências médias da sociedade internacional; países que, em razão da própria capacidade e poder relativos, podem aportar modificações à estrutura das Relações Internacionais. Esta dinâmica, analisada pela literatura brasileira de relações internacionais, é aproveitada pela retórica dos formuladores de política externa, na elaboração de um plano político de consolidação da presença do Brasil como ator global relevante.

Neste contexto, no capítulo anterior deste trabalho, tentamos destacar a evolução exitosa vivida pelo Brasil no âmbito da produção de agrocombustíveis; processo que, aqui, será entendido como elemento essencial que participou do aumento do poder, tanto material como simbólico, do país.

No que refere-se à dimensão material, o Brasil adquiriu novas capacidades e potencial de expansão, com um setor agrocombustível que chegou a constituir mais de 15% do PIB nacional. Em relação ao poder simbólico, nos referimos às ações políticas de promoção das energias renováveis no mundo, que obtiveram um papel fundamental na retórica da política externa brasileira; no discurso do Executivo e da diplomacia em relação aos elementos fundamentais da estrutura do poder global.

Neste sentido, observamos como a retórica sobre o potencial das energias renováveis foi assimilada às reivindicações globalistas que foram recuperadas e reforçadas pela política externa do governo Lula a partir de 2003. E contribuiu com a conformação do projeto internacional de governo, oferecendo alternativas para os países do *Sul global*<sup>84</sup>. Trata-se de uma retórica que incita os países em desenvolvimento a trabalharem para alcançar a independência energética, e se consolidarem como Estados autônomos na sociedade internacional; renovando a importância do setor da produção agrícola, que há um tempo foi aglutinador das posições dos países exportadores líquidos nos ambientes de negociação multilateral, e recuperando motivações para formar coalizões em contra das hierarquias do poder da sociedade internacional.

Mas, como queremos destacar, o fato de tratar-se de uma retórica, implica com que seja conformada pelas motivações intencionadas do governo. Por esta razão, e como foi sublinhado no primeiro capítulo deste trabalho, ela oculta parte da verdade, promovendo um modelo de crescimento econômico que pode chegar a por em perigo o desenvolvimento social e a proteção ambiental dos países parceiros.

---

84 RIBEIRO, Cláudio Oliveira, "A política africana do governo Lula (2003-2006)", *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, n.21, vol.2, p.185.

Empregando o discurso da horizontalidade, para promover grandes programas baseados na diversificação da matriz energética de diversos países em desenvolvimento das regiões latino-americana e africana, mediante a introdução do óleo e do álcool combustíveis, esta retórica contribuiu ao estreitamento das relações entre o Brasil e diversos países do Sul, facilitando o objetivo primordial da política exterior da última década: a inserção do Brasil como ator global.

Neste sentido, é necessário sublinhar como esta retórica não foi aceita sem tensões por outras potências regionais. Por exemplo, em contexto americano, recorda-se o receio provocado nos governos venezuelano e cubano<sup>85</sup>, e o longo processo de convergência de interesses com os Estados Unidos de América que, se em um princípio reagiram incentivando o próprio setor doméstico de produção de álcool com milho (Plano *Vente em Dez* da Administração Bush, para chegar à produção de 36 milhões de hectares de milho em 2007, responsável pela *crisis de las tortillas* mexicana), depois acabaram consolidando os interesses comuns a partir de 2008, com a pressão conjunta pela *commoditização* da produção e o acordo de 2008 pela promoção em terceiros países.

Esta e outras questões advertem sobre a necessidade de problematizar o discurso oficial promovido pelo governo brasileiro em matéria, discutindo a solidez da perspectiva recuperada com o governo Lula de Cooperação Internacional Sul-Sul.

### Cooperação Internacional Sul-Sul

Desde os primeiros momentos de vida do governo Lula, foram ativados mecanismos de demonstração simbólica finalizados à consolidação de um novo papel do Brasil na arena internacional. A intencionalidade da política federal ficou evidente, mediante o reconhecimento de que o Brasil tinha entrado no grupo dos países de renda média, com a assunção de novas responsabilidades. Ainda que o Brasil continue recebendo ajuda técnica e financeira de fontes bilaterais e multilaterais<sup>86</sup>, a ativação de grandes projetos de cooperação para outros países em desenvolvimento estavam orientados a uma mudança no peso político internacional do país.

O Brasil começou a ser “doador” de ajuda internacional, mas houve grande atenção para não reproduzir o discurso da Cooperação Norte-Sul; para diferenciar seu papel e modalidades. Neste contexto, foi reforçado o significado do termo *Cooperação Sul-Sul*, que na retórica de Lula evitava qualquer assimilação às doações hierarquizadas. Nas palavras da diplomacia, o Brasil tinha que ser “parceiro do desenvolvimento

---

85 HONTY, Gerardo, e GUDYNAS, Eduardo, *Agrocombustíveis e desenvolvimento sustentável na América Latina: situação, desafios e opções de ação*, Buenos Aires: Clae, 2007.

86 INOUE, C. Y. A., e VAZ, Alcides C., “Brazil as ‘southern donor’: beyond hierarchy and national interests in development cooperation?”, *Cambridge Review of International Affairs* (no prelo).

do Sul”, reforçando a ideia de que ia manter relações horizontais, e que refutava os critérios da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, como a condicionalidade política, e as práticas interessadas dos países do Norte, que associariam a Cooperação para o Desenvolvimento a interesses lucrativos de ampliação dos laços comerciais<sup>87</sup>.

Trata-se de uma novidade nas relações internacionais, que modifica o papel e a atuação de um ator e que pode resultar ambígua aos olhos dos observadores<sup>88</sup>, os quais evidenciam o fato de que o Brasil continua recebendo ajuda para o desenvolvimento, e que por esta razão tenta legitimar uma maior liberdade na escolha dos critérios éticos que sustentassem as próprias ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Por esta razão, diversas Organizações Internacionais demonstraram seu interesse neste fenômeno. Um exemplo é o estudo do PNUD de 2009, que inclui a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento em um apartado específico, entendendo este mecanismo como uma “oportunidade para modificar o paradigma global atual mediante a criação de relações complementárias e crescentes de cooperação para o desenvolvimento sul-sul”<sup>89</sup>. Outro exemplo é o estudo do ECOSOC de 2008, que demonstra como o processo está aumentando<sup>90</sup>.

Além das meras observações das intensidades destes novos fluxos de Cooperação, os analistas que se dedicaram a este tema destacaram suas criticidades, como por exemplo, a ausência de coordenação e harmonização entre os projetos; de avaliação continuada; de complementariedade entre as múltiplas instituições envolvidas. Problemas, estes, que seriam consequências de que, na verdade, os maiores fluxos de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento seriam a confluência da ação bilateral independente dos

---

87 SAE/PR, Ipea, MRE, ABC, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília, dezembro de 2010, p.32. No prefácio de Lula incluso em esta publicação, é ressaltado o fato de que trata -se de relações de troca entre semelhantes, que supera a relação tradicional entre doadores e recebedores de ajuda; JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, “Brazil as a development actor: South-South cooperation and the IBSA initiative”, *FRIDE comment*, June 2008.

88 GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro, “Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento e sua dimensão estratégica na política externa do governo Lula”, *II Seminário Nacional Sociologia & Política*, Anais do Evento 2010, Volume 4.

89 UNPD, South Report 2009. *Perspectives on South-South Cooperation for Development*, UNPD Special Unit for South-South Cooperation, 2009, p.169. tradução própria.

90 Aportam-se dados demonstrando que a cooperação Sul-Sul comporta entre 7,8% e 9,8% do fluxo total da Cooperação para o Desenvolvimento (com volume de entre US\$ 9,5 bilhões e US\$ 12,1 bilhões em 2006) ainda que seja entendido como mecanismo complementar à cooperação Norte-Sul: ECOSOC, *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, Background study for the Development Cooperation Forum, April 2008, p.35.

países emergentes, concordando principalmente com as próprias prioridades de política externa, e só de maneira marginal com objetivos em longo prazo de sustento do desenvolvimento dos próprios parceiros.

A observação empírica, segundo diversos analistas, não sustenta a retórica oficial de que a ação destes novos doadores, entre os quais é situado o Brasil, vai além das relações internacionais tradicionais hierarquizadas<sup>91</sup> e dos interesses particulares do Estado.

Por esta razão, nós identificamos como tarefa urgente a problematização destas incongruências entre retórica e prática. Reconhecendo, também, a presença de uma dimensão estratégica da Cooperação Sul-Sul<sup>92</sup>. E indo além da contraposição dialética entre uma concepção da cooperação *tradicional* (Norte-Sul; hierarquizada; da prossecução dos laços coloniais da dominação), e uma *vanguardista* (Sul-Sul; horizontal; da emancipação dos países em desenvolvimento).

### Horizontalidade versus Verticalidade?

Estas duas interpretações da Cooperação são identificadas pela literatura brasileira. Por exemplo, o trabalho de Maria Regina Soares de Lima<sup>93</sup> as identifica como dois modelos para entendermos o novo papel dos denominados BRIC. O primeiro modelo, dos *System-Affecting States*, atribuído à obra de 1969 de Robert Keohane, reconhece as novas capacidades relativamente limitadas destes países, que entretanto, os possibilitariam a terem um “perfil internacional assertivo” na consolidação de “uma ação finalizada a alguma meta de poder e influência nos resultados internacionais”, mediante parcerias e coalizões horizontais. O segundo modelo, dos *Grandes mercados emergentes*, se concentra nas reformas para o mercado que aumentaram a estabilidade e a confiança internacional na ação destes países, propiciando melhores e mais continuadas relações com os países do Primeiro Mundo.

Trata-se dos dois eixos; horizontal e vertical, que delimitariam uma posição ambígua dos países emergentes na atual sociedade internacional. Dois eixos, que foram tradicionalmente entendidos como mecanismos excludentes. É o caso do *mainstream* da literatura brasileira de Relações Internacionais, elaborada a partir dos paradigmas extraídos dos grandes programas de política externa da diplomacia

---

91 INOUE, C. Y. A., e VAZ, Alcides C., *Op.Cit.*, p.28.

92 É o caso do trabalho de Golçalves que, além da diplomacia solidária, reconhece seu papel como instrumento importante da política exterior, capaz de contribuir para a realização do interesse nacional, ampliando os vínculos com os países do Sul e trazendo reconhecimento e fortalecimento da imagem internacional da potência na sociedade internacional: GONÇALVES, *Op.Cit.*, p.3;19.

93 LIMA, Maria Regina Soares de, “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.48 (1), 2005, p.24-59.

nacional; e, por esta razão, vítima da falaz contraposição dialética que tenta-se criar na alternância de governos.

Segundo nossa interpretação, este “debate enganoso”<sup>94</sup> proíbe a percepção do grau de combinação entre os dois eixos; entre a dimensão terceiro-mundista da política Sul-Sul, e os intercâmbios tradicionais com o Primeiro Mundo que, sobretudo no governo Lula, confluíram na conformação de uma política externa altamente pragmática<sup>95</sup>. Em particular no âmbito da política energética, pela qual, como afirma Cristina Soreanu Pecequillo, a posição do Brasil se torna ambígua, e os roteiros diplomáticos, que nós agregamos, desvirtuam a análise.

### Definindo a Cooperação Sul-Sul

O problema da retórica é reconhecido, por exemplo, por Iara Costa Leite, segundo a qual, nas interpretações do Sul global, influenciadas pelos enfoques dependentistas e por uma história da Cooperação Sul-Sul relacionada com o Movimento dos Países Não-Alinhados, os intercâmbios entre eles seriam influenciados “por um sentimento de solidariedade e escapariam, portanto, da esfera competitiva do mercado –algo que (...) não necessariamente se verifica em bases empíricas.”<sup>96</sup>.

O conceito de Cooperação Sul-Sul, aproveitado pela retórica política e “usado de maneira aleatória” pela Academia<sup>97</sup>, ainda não foi conceituado com o devido rigor.

Separando os conceitos de Cooperação Sul-Sul e Cooperação para o Desenvolvimento, o recente estudo de Leite situa a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento em um lugar específico, no qual convergem uma dinâmica específica e certo grau de intencionalidade política. Aproveitando sua definição, nós pretendemos entender a Cooperação Sul-Sul como fenômeno abrangente; relação complexa de troca entre duas partes, ambas provenientes de países do chamado Sul global (países em desenvolvimento), que percebem a existência de um benefício mútuo<sup>98</sup> e ativam um processo de socialização incremental<sup>99</sup>.

---

94 PECEQUILLO, Cristina Soreanu, “A política externa do Brasil no Século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.51 (2), 2008, p.136.

95 VIGEVANI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel, “A Política externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”, *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vo.29, n.2, julho-dezembro 2007, p.273-335.

96 LEITE, Iara Costa, “Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos”, *Observador On-Line*, n.7, n.3, mar.2012, p.5.

97 Por exemplo, diversas Organizações Internacionais costumam usar o termo Cooperação Sul-Sul para definir um conceito que só representa uma parte da mesma: a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento.

98 LEITE, Iara costa, *Op.Cit.*, p.4.

99 *Ídem*, p.29.

O potencial desta interpretação é relevante, pois problematiza o entendimento tradicional do Estado como ator unitário racional-instrumental; formulador e executor da Cooperação Internacional, para introduzir a análise da ação estratégica de outros múltiplos atores, também privados, que, em contexto democrático, tentam influir na formulação da política externa<sup>100</sup>; e de outras dinâmicas, tradicionalmente despercebidas, como fluxos de investimentos e outras ações não estatais, que hoje devem ser entendidas como concorrentes na concreção da Cooperação para o Desenvolvimento.

Partindo desta perspectiva, a horizontalidade da Cooperação Sul-Sul deixa de ser entendida como qualidade intrínseca da ação estatal, para confluir nos aparatos retóricos e perceptivos dos atores governamentais (como ferramenta que pode facilitar a cooperação mediante consolidação da confiança mútua).

Com esta base teórica, consideramos poder analisar alguns aspectos da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento implementada pelo Brasil ao longo da última década. Destacaremos a Cooperação Técnica em diversos países africanos, e a estrutura organizacional de formulação dos programas e projetos particulares, para depois incluir a consideração sobre a dinâmica de incorporação de atores privados nestes mecanismos, mediante múltiplos laços e relações. Evidenciando as incongruências que podem resultar entre modelos de Cooperação declaradamente livres da busca do lucro, mas que são dirigidos à concreção do interesse nacional.

---

100 *Íbidem*, p.33.

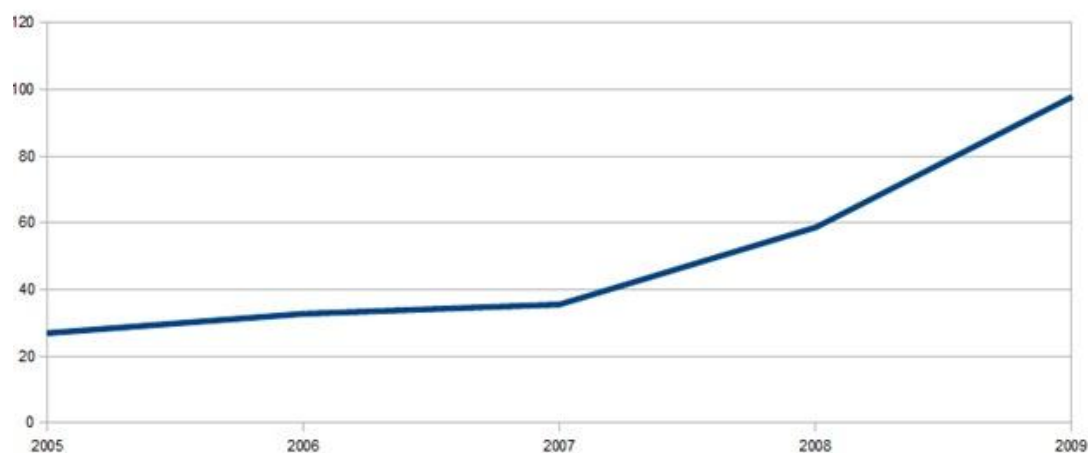


## Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento com parceiros africanos.

### A complexa estrutura da Cooperação brasileira; atores e relações.

A quantificação do aumento da Cooperação para o Desenvolvimento do Brasil confirma as afirmações anteriores sobre a nova ênfase atribuída pelo governo Lula à Cooperação com parceiros do Sul. Entre 2005 e 2009, os recursos destinados a esta área de ação alcançaram cifras próximas a R\$ 2,9 bilhões em valores correntes, dos quais 76% em contribuições para Organizações Internacionais e bancos regionais, e 24% para assistência humanitária, bolsas de estudo e Cooperação Técnica<sup>101</sup>. O âmbito da Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica viveu um aumento exponencial, chegando a triplicar, superando os R\$ 252,6 milhões entre 2005 e 2009<sup>102</sup>.

**Gráfico 23: Recursos aplicados em Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica pelo Brasil, 2005-2009. (R\$ em valores correntes)**



Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010 (SAE/PR, Ipea, MRE, ABC)

No que se refere à estrutura de organização da Cooperação, destaca-se o papel da ABC. Até poucos anos como coordenadora sobretudo da ajuda bilateral e multilateral recebida, a instituição se encontra hoje com a responsabilidade de coordenar o aumento dos programas de cooperação do Brasil para com outros países em desenvolvimento<sup>103</sup>. Estas funções, uma interna e outra externa, devem ser conjugadas pela ABC, a qual

101 SAE/PR, Ipea, MRE, ABC, *Op.Cit.*

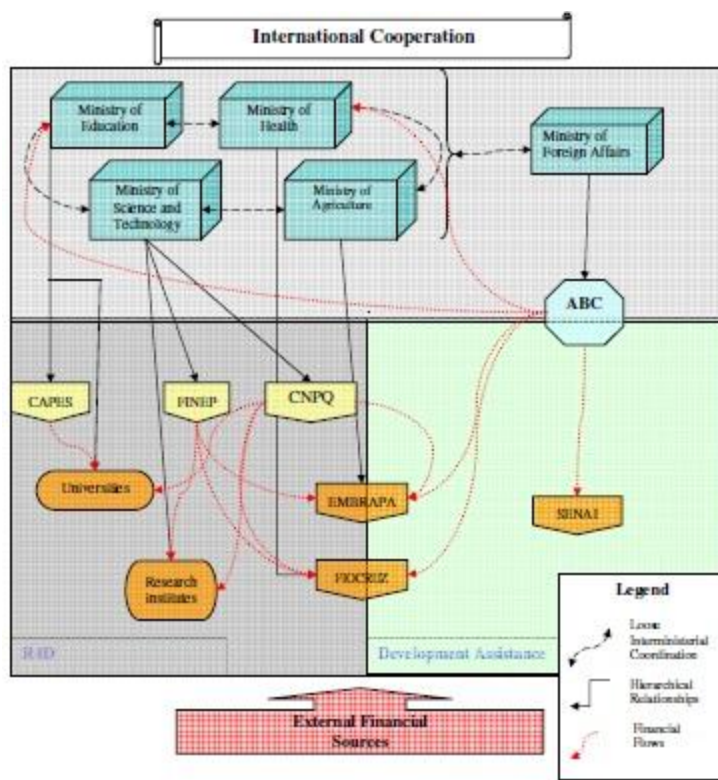
102 *Ídem*, p.34.

103 JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, *Op.Cit.*, p.2.

tem a responsabilidade de fazer coincidir as prioridades de desenvolvimento do Brasil com as prioridades de política externa do MRE, do qual ela depende.

Ademais da ABC, outros múltiplos atores participam da conformação da Cooperação para o Desenvolvimento do Brasil, aumentando o grau de complexidade da coordenação entre diversas ações e a responsabilidade na negociação e no controle dos programas implementados. Entre eles, destacam as Agências Internacionais de diversos Ministérios federais (Ministério da Saúde em primeiro lugar), a Fundação Osvaldo Cruz, a Embrapa (ligada ao Ministério da Agricultura) e o SENAI (representando o interesse do setor industrial brasileiro), cujos laços são evidenciados pelo esquema, que aqui reproduzimos, elaborado por Vaz e Inoue<sup>104</sup>.

Gráfico 24: Atores-chave, fluxos financeiros e administrativos e cooperação científica e técnica no Brasil



Bilateral agreements provide the legal basis for TCDC between Brazil and developing countries.

Fonte: Elaboração de VAS e INOUE 2007

O trabalho de coordenação é estruturado segundo a divisão da Coordenação Geral para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, entre unidades geográficas e por interesse estratégico. Mas,

104 VAZ, Alcides Costa, e INOUE, Cristina Yumie Aoki, *Emerging donors in International Development Assistance: The Brazil case*, Institute for Development Research Cooperation Partners and Business Development Division, 2007, p.8.

geralmente, a formulação das políticas de Cooperação para o Desenvolvimento do Brasil, e a coordenação com os projetos de pesquisa para o desenvolvimento levados pela Embrapa e o SENAI<sup>105</sup>, escapam da organização burocratizada estabelecida pelo organograma da ABC, confluindo em processos mais individualizados e *ad hoc*<sup>106</sup>. Por esta razão, a literatura geralmente destaca certa dificuldade na coordenação e na identificação de quadros de ação coerentes e continuados ao longo do tempo, que possam confutar nossa interpretação e sublinhar a presença de uma ação racional e coerente por parte do Estado.

### A complexa estrutura da Cooperação brasileira: atores e interesses.

Junto com o reconhecimento da complexidade da estrutura de formulação das políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, nossa intenção é agora a problematização do papel do setor privado nestes processos.

A literatura sobre Administração Pública começou incluir este fator já a partir da década de 1990, no contexto mais amplo de revitalização do papel das empresas no denominado *Estado relacional*. Segundo este modelo, a empresa não é motivada unicamente pela busca da maximização do lucro, senão que pode chegar reconhecer e incentivar o próprio papel de ator social, mediante diversos tipos de ação, reconhecidos por um modelo de Estado descentralizado, entre os quais destacam os programas de responsabilidade cooperativa, as Parcerias Público-Privadas, as empresas sociais, e as parcerias multipartidas<sup>107</sup>.

Porém, trata-se de atividades contextuais, ou marginais com relação às práticas principais das grandes empresas estratégicas dos Estados, pois ainda não podemos contar com um quadro universal de responsabilização e de controle cidadão sobre a ação das empresas que permitam falar da institucionalização destas modalidades. O papel do setor privado na Cooperação para o Desenvolvimento, ainda está sujeito à discricionariedade delas, e aos múltiplos laços de relação com os responsáveis da formulação dos governos nacionais.

As reivindicações que são desenvolvidas por autores como Ruiz, Tamarit, Itriado e Atienza<sup>108</sup>, para a consolidação da ação coordenada entre o público e o privado para o desenvolvimento, só podem ser viáveis

---

105 Involucrados, por exemplo, mediante a abertura de uma sede da Embrapa em Accra; e de centros profissionais do SENAI em Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe: ABC, *Op.Cit.*, p.7.

106 VAZ, Alcides Costa, e INOUE, Cristina Yumie Aoki, *Op.Cit.*, p.10.

107 RUIZ, Susana, TAMARIT, Isabel, ITRIAGO, Déborah, e ATIENZA, Jaime, "La empresa y la cooperación para el desarrollo en un mundo em transición". Em: OXFAM, *La realidad de la ayuda*, 2011, cap.3.

108 *Ídem*, cap.3.

se consideramos as empresas como atores autónomos, dotados de vontade política. Além de veicular o interesse do Estado em ações positivas pelo desenvolvimento da área e da população interessadas no seu investimento, as empresas podem aproveitar do Estado para veicular o próprio interesse<sup>109</sup>.

Diversos estudos analisam o potencial das Parcerias Público-Privadas como positivo, pela mobilização do capital privado em áreas deficientes de infraestruturas e com fatores produtivos desmobilizados<sup>110</sup>. Porém, nós consideramos que os mecanismos sejam algo mais complexos. E que, muitas vezes, a dinâmica é oposta, com a mobilização dos instrumentos relacionais do Estado para favorecer o interesse das empresas, vendidos como convergência positiva entre um objetivo altruísta e um potencial econômico para o setor privado. A literatura conhece estes mecanismos, definidos como *business diplomacy*, ou diplomacia comercial. Tratar-se-ia das dinâmicas de negociação entre representantes de empresas e atores públicos; de contatos, informações, relações públicas e consultas, que certos setores de um governo oferecem às próprias empresas estratégicas, como “empurrão” para novos investimentos internacionais<sup>111</sup>. E tratar-se-ia do caso da expansão do setor empresarial brasileiro no continente africano, em particular no âmbito do setor energético<sup>112</sup>.

Trata-se de dinâmicas muito difíceis de perceber desde fora, porque desenvolvidas em rede complexas de relações não sempre institucionalizadas entre atores chave do empresariado e da estrutura do Estado; que não devem ser julgadas negativamente *a priori*, senão que deve ser aceita como promoção dos interesses de empresas que representam porcentagens enormes do Produto Interno Bruto dos Estados interessados.

Porém, é necessário diferenciar estes processos do que muitas vezes foi definido de maneira acrítica como Cooperação para o Desenvolvimento, que incluiria uma série de responsabilidades, controles democráticos, critérios de transparências, e objetivos distantes do lucro<sup>113</sup>, que nestes casos não são assegurados. Um estudo útil para nós, que representaria uma experiência anterior de análise destes processos, é a proposta de Ferreira e Gonçalves sobre diplomacia econômica de Portugal em Angola<sup>114</sup>. Os

---

109 VAZ, Alcides Costa, e INOUE, Cristina Yumie Aoki, *Op.Cit.*, p.9.

110 Um exemplo em contexto africano é a análise sobre potencial das PPP em Angola de OSÓRIO, Paula, e TUDO BOM, Luís, “Parcerias público-privadas em Angola”, *Economia Global e Gestão*, Vol.13, n.2, 2008, p.27-41.

111 RIBEIRO, *Op.Cit.*, p.118.

112 *Ídem*, p.193;p.204.

113 ABC, *Op.Cit.*

114 FERREIRA, Manuel Ennes, e GONÇALVES, Rocha, “Diplomacia económica e empresas de bandeira: os casos da GALP e UNICER em Angola”, *Relações Internacionais*, n.4, Dezembro 2009, p.115-133.

autores citados observam diversos casos nos quais são utilizadas as capacidades de influência política do Estado, para favorecer os interesses econômicos das empresas de bandeira<sup>115</sup>; principalmente para ampliar as oportunidades delas de internacionalização da atividade produtiva, considerada essencial no atual contexto internacional.

Em particular, mas não só, em relação às empresas estratégicas nacionais e nos setores nos quais o país pode competir no mercado internacional, todos os países tentam penetrar e consolidar a presença das próprias empresas em novos e mais dinâmicos mercados externos.

Por parte do país “receptor”, torna-se atrativo captar o Investimento Estrangeiro Direto em operações com alto impacto no nível tecnológico, nas infraestruturas básicas, e no valor dos fatores produtivos do próprio território; que ademais contribuiriam para a estabilidade da balança de pagamentos.

### A Diplomacia do Etanol

Seria o caso do setor agroenergético brasileiro, que encontrou grandes oportunidades de expansão na região africana ao longo da última década. E que, como será observado, encontrou nas iniciativas de aumento da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento e no apoio da diplomacia comercial do Brasil, um incentivo enorme à própria internacionalização.

É o processo que Christina Stolte<sup>116</sup> define *Diplomacia do Etanol* e que, segundo nossa observação, facilita grandes investimentos internacionais para produção de agrocombustíveis em parceiros em desenvolvimento, desbloqueando também as exportações de insumos industriais e maquinarias com alto grau tecnológico, mediante financiamento direto do governo brasileiro às importações de *commodities* por parte do parceiro, e associando projetos mais amplos de Cooperação Técnica com a participação dos setores da indústria nacional para a formação de trabalhadores capacitados. Tudo isso, facilitado pelas boas relações diplomáticas entre os parceiros e pela retórica emancipatória da Cooperação Sul-Sul e do Desenvolvimento Sustentável. Stolte analisa, neste contexto, a criação de centros de formação como o que foi inaugurado em 2007 em Ghana; a fundação de uma *Cidade dos agrocombustíveis* na Nigéria; a introdução de tecnologia para o programa de biocombustíveis do Senegal; e as diversas conferências sobre o setor que se organizaram no Brasil convidando representantes dos países africanos, europeus e latino-americanos.

---

115 *Ídem*, p.115.

116 STOLTE, Christina, *Op.Cit.*

Nosso propósito, aqui, é ampliar a casuística que exemplifica estes processos, problematizando ainda mais os laços entre o setor público e o setor privado, e recuperando as críticas desenvolvidas anteriormente sobre os impactos reais deste setor no desenvolvimento dos parceiros brasileiros.

### **Nova ênfase das relações do Brasil com países africanos.**

As relações do Brasil com o continente africano viveram uma fase de expansão qualitativa e quantitativa relevante durante a última década. Em particular, e reconhecendo que as trocas comerciais entre eles aumentaram por cinco entre 2002 e 2008, o governo Lula deu nova ênfase às relações com os parceiros da região, exemplificada pelo grande número de visitas oficiais<sup>117</sup> e a abertura de dezesseis novas embaixadas<sup>118</sup>. Múltiplos novos Acordos quadro de cooperação foram assinados neste período, na construção de alianças preferenciais que se tornam úteis como representação da expansão diplomática e comercial do Brasil na África, e porque podem contribuir à consolidação de coalizões estratégicas em contextos multilaterais. Como afirmou o próprio Lula em ocasião do XII Encontro da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento<sup>119</sup>, trata-se da consolidação de uma relação estratégica fundamental pelo sustento do crescimento do Brasil.

Em particular, foi reforçada a cooperação com a organização dos países lusófonos (CPLP), com novos projetos de Cooperação Técnica<sup>120</sup>; mas o objetivo do projeto do governo foi uma maior diferenciação dos parceiros, mediada por ações de cooperação bilateral<sup>121</sup>. Para trazer alguns exemplos, basta citar como os projetos de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica com Guiné Bissau absorvem 6% dos recursos ativados; com Timor Leste e Moçambique 4%<sup>122</sup>.

O âmbito principal da Cooperação Técnica, pela transferência de capacidades e empoderamento dos trabalhadores locais, é o setor agrícola, que absorve boa parte dos projetos para implantação de ações de

---

117 RIBEIRO, *Op.Cit.*, p.187.

118 AMORIM, Celso, "Prefacio". Em: ABC, *A cooperação técnica do Brasil para a África*, 2009, p.5.

119 Discurso em ocasião da UNCTAD de Accra, Ghana, de 12 de Abril de 2008. Citado em: FARANI, Marco, "Apresentação". Em: ABC, *Op.Cit.*, p.7.

120 Como afirma Marco Farani no texto anteriormente citado, 74% dos recursos da Cooperação Técnica do Brasil na África é veiculado por esta Organização.

121 ABC, *Op.Cit.*, p.1.

122 SAE/PR, Ipea, MRE, ABC, *Op.Cit.*, p.35.

fomento à produção de cultivos tropicais e de biocombustíveis, com a denominada *Cooperação Internacional para a Difusão da Agroenergia*, que nos últimos anos está aumentando em intensidade<sup>123</sup>.

Como foi dito anteriormente, o mecanismo da cooperação bilateral, junto com a ativação de Organizações Internacionais regionais, são os principais veículos da Cooperação Técnica brasileira. Porém, iniciativas como encontros temáticos internacionais desempenharam um papel essencial na consolidação de consenso sobre determinadas políticas para o desenvolvimento. Um exemplo é o ciclo de Cúpulas América do Sul – África (ASA) que, desde 2006, ajudou na identificação do setor energético como prioritário para o continente africano em sua relação com o Brasil<sup>124</sup>.

---

123 *Ídem*, p.37.

124 KRAGELUNG, Peter, “The potencial role of Non-Traditional donors' Aid in Africa”, *International Centre for Trade and Sustainable Development*, Issue Paper n.11, February 2010, p.13.





## **Casos práticos**

A utilização de uma definição abrangente de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento permitiu evidenciar o alto nível de complexidade da estrutura brasileira de cooperação, na qual converge a participação de múltiplos atores; públicos e privados, em intrincadas redes de inter-relação.

Uma vez identificada a dinâmica de aumento das relações do Brasil com parceiros do continente africano, nesta seção nós queremos exemplificar tal complexidade mediante a resenha de alguns casos práticos.

Lembramos aqui o caráter exploratório deste estudo, restringido em rigor e fiabilidade pelos limites próprios de quem escreve na obtenção de informações exaustivas sobre as lógicas causais e temporais implicadas. Esta questão, junto com as diferenças próprias dos casos analisados, e com certo grau de opacidade que os envolve, evidencia a necessidade de cautela na corroboração da existência de um padrão geral que confirme nossas hipóteses iniciais.

Porém, nós consideramos que esta resenha possa ajudar na problematização das relações existentes entre atores públicos e privados na consecução dos objetivos de desenvolvimento do Brasil no continente africano. O que podemos observar é a confluência entre finalidades políticas de desenvolvimento, objetivos de projeção internacional do Brasil, e interesses lucrativos de empresas multinacionais brasileiras detentoras de capacidade técnica e financeira e de alto nível de competitividade (com variações entre um caso e outro, dependendo da especificidade do país e do grau de fortalecimento das relações existentes). Neste sentido, é necessário antecipar as grandes diferenças constatadas entre as observações feitas sobre os casos de Angola e Moçambique, que demonstram mais fortes correlações; e o caso da Etiópia, cujas relações com o Brasil e suas empresas são mais recentes e em fase de consolidação.

## O caso angolano; a Odebrecht e a operação BIOCOM:

Tabela 3: Grandes investimentos para aquisição de terra em Angola, destacando o caso Brasileiro

Principal Investidor	Principal País investidor	Cultivo	Hectares
Agri SA	África do Sul		140.000
Lonrho Agriculture	UK e Irlanda do Norte	Arroz	25.000
Gleinol	Portugal		13.000
Atlantica Group	Portugal	Óleo de Palmeira	5.000
Odebrecht	Brasil	Cana-de-açúcar	30.000
Afri Agro Company	Portugal	Cana-de-açúcar	20.000

Fonte: Levantamento LAND MATRIX 2012

A recente descoberta de grandes reservas de petróleo *offshore* (de alto mar) no mar territorial de Angola permitiu que o país virasse o segundo produtor de petróleo da África Subsaariana, e um parceiro estratégica e economicamente interessante para o Brasil<sup>125</sup>. Os acordos de cooperação anteriormente assinados entre os dois países, que datam a década de 1980, foram incrementados durante o período incluído entre a visita do presidente Lula em Angola, em 2003, e a viagem oficial ao Brasil do presidente angolano Dos Santos, em junho de 2010. Em concomitância com estes acontecimentos, como é sabido, os Altos Representantes dos Estados costumam reunir-se com os grupos de interesse mais ativos nos respectivos mercados nacionais. É o caso da visita de Dos Santos em 2010, durante a qual foi organizada uma reunião com o Presidente da Odebrecht, Marcelo Odebrecht, com o qual abordaram-se as perspectivas de expansão da produção de agrocombustíveis em Angola.

Naquelas ocasiões constituíram-se as bases para uma ulterior consolidação da parceria entre os dois países, mediante uma *Declaração conjunta sobre o estabelecimento de parceria estratégica*, e dois ajustes complementares aos *Acordos de cooperação econômica, científica e técnica, para implementação dos projetos: Apoio ao sistema nacional de investigação agrária de Angola; Capacitação na assistência técnica e extensão agrária para técnicos angolanos*.

Sob os propósitos destes acordos, foram ativados diversos projetos específicos, e foi criado o Centro de Formação Profissional Brasil-Angola, em Cazenga (Luanda), com potencial de formação de até 1.500 profissionais por ano em diversas áreas, e o objetivo de reintroduzir mão de obra desmobilizada.

Entre os projetos, encontramos o *Projeto de Reorganização, Fortalecimento Institucional e Inovação Metodológica de Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*, e o *Projeto de*

125 RIBEIRO, Cláudio Oliveira, *Op.Cit.*, p.205.

*Fortalecimento Institucional dos Institutos de Investigação Agronômica e Veterinária de Angola*<sup>126</sup>. Esses instrumentos, que podem ser entendidos nas formas mais tradicionais de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento, são acompanhados, porém, de outras iniciativas que anteriormente nós incluímos entre o que pode ser definida *diplomacia econômica*. Junto com a criação de um grande polo industrial, foi facilitado o investimento na produção de agrocombustíveis pela *joint venture* BIOCUM.

Criada em outubro de 2007, a Companhia de Bioenergia de Angola (BIOCUM), é um projeto conjunto entre a brasileira Odebrecht, e as angolanas Sonangol Holdings e Damer Indústrias S.S. (esta última, criada poucos meses antes por componentes das forças governamentais angolanas, provavelmente *ad hoc* para viabilizar o projeto futuro<sup>127</sup>. Depois de aprovarem o *Projeto Unidade Agro-Industrial de Cacuso-Malanje* no Conselho de Ministros angolano, entre julho e agosto de 2009, a Agência Nacional para o Investimento Privado (ANIP) assinou o contrato com BIOCUM, pelo investimento de US\$ 273,3 milhões na construção de um polo de colheita e elaboração de cana-de-açúcar pela produção de álcool combustível, sobre uma extensão de 30.000 hectares de terra.

A Unidade teria o potencial de produzir 2 milhões de toneladas de cana entre 2012 e 2013, cuja elaboração daria origem a 260.000 toneladas de açúcar e 30 milhões de litros de álcool anidro, com possibilidade de dobrar a produção nos anos posteriores. Com relação ao financiamento, além dos US\$ 52 milhões aportados pelas entidades que integram BIOCUM, previu-se a participação de um sindicato bancário integrado pelo Banco Africano de Investimentos (BAI) e pelo Banco Espírito Santo, correspondendo a US\$ 168 milhões<sup>128</sup>. Ademais, facilitou-se um financiamento do Fundo Africano de Desenvolvimento, pela ativação da Unidade Industrial. O projeto da BIOCUM, então, seria a fonte de energia por um programa mais extenso de criação do Polo Agro-Industrial de Capanda (PAC) que, sobre uma superfície de 411.000 hectares iniciais, daria nova força à recuperação de Angola, empregando a mão de obra desmobilizada e reativando a economia do país.

O governo angolano, além de propiciar o investimento, contribuiria com isenções fiscais sobre a importação dos equipamentos industriais necessários, e sobre o imposto industrial. Paralelamente, o governo brasileiro participou na criação do Centro de Formação anteriormente citado (o CINFOTEC, criado em 2008), financiado e implementado pelo MAPESS de Angola, com a parceria da Odebrecht, do Centro

---

126 ABC, "A cooperação com os Países de Língua Portuguesa, *Via ABC, Publicação da Agência Brasileira de Cooperação*, Outubro 2005.

127 DE MORAIS, Rafael Marques, "Presidência da República: O epicentro da corrupção em Angola", *Maka Angola*, Setembro 2010. Em este artigo, o ativista e jornalista denuncia os numerosos elementos críticos da operação citada, como exemplos de uma complexa rede de corrupção e conflito de interesses por parte de elementos próximos ao governo angolano.

128 *Ídem*.

Integrado de Manufatura e Tecnologia, e da CNI. Outros mecanismos de formação são organizados, por exemplo, mediante a parceria entre a Odebrecht e o SENAI, em território brasileiro<sup>129</sup>. Estes elementos, junto com a identificação de momentos e encontros diplomáticos mais ou menos informais de representantes dos relativos países com grandes grupos de interesse na área dos agrocombustíveis, reforçam nossas hipóteses sobre múltiplos laços de diplomacia e sobre o papel do Estado na facilitação do interesse do setor privado, que chega ser um mecanismo de veiculação da Cooperação Sul-Sul.

O projeto BIOCUM foi um exemplo para iniciar novas atividades e mobilizar novos atores. O diretor nacional de Agricultura, Pecuária e Pescas do Ministério da Agricultura de Angola, Domingos Nazaré de Cruz Veloso, afirmou a respeito disso em uma entrevista de abril de 2010<sup>130</sup> que havia vinte projetos aguardando autorização no setor agrocombustíveis em Angola. Entre eles, um era da Sonagol, em associação com a italiana ENI, intencionadas a produzir biodiesel. Outros projetos, todos de iniciativa privada, foram dirigidos às províncias de Zaire, Kwanza-Sul, Malange e Cunene para produção de álcool combustível com cana-de-açúcar. E foi simplesmente outra iniciativa que viu a participação da Odebrecht, cuja presença em Angola é consolidada há anos em diversos setores, desde a construção de estruturas habitacionais e infraestruturas, a gestão das redes de distribuição hídrica, de grandes centrais hidroelétricas e da distribuição da cadeia de alimentos do governo angolano *Nosso Super*<sup>131</sup>.

Por outro lado, observamos a atuação das Organizações Internacionais, não sempre conforme com os programas ativados pelos atores brasileiros. É o caso da FAO que, com um discurso alternativo e crítico com relação aos agrocombustíveis desde 2008 (como sinalizamos anteriormente), tenta atuar com os governos recebedores da cooperação internacional, para o estabelecimento de marcos legais de proteção da produção de alimentos e zoneamento de terra. No caso angolano, a cooperação com a FAO contribuiu na criação, posterior, de uma lei de biocombustíveis que propõe a produção em terras marginais, tentando reduzir os impactos negativos desta enorme expansão de investimentos privados no setor<sup>132</sup>.

---

129 Uma das experiências mais destacadas é a formação de estagiários angolanos da BIOCUM em Mato Grosso do Sul.

130 FARIA, Luis, "Domingos Nazaré da Cruz Veloso: Biocombustíveis promovem desenvolvimento rural e autossuficiência energética", *OPAÍOnline*, 16 de abril de 2010.

131 CÍRCULO ANGOLANO INTELLECTUAL, "Presidente da República analisa atividades da Edebrecht", Maio 26, 2012.

132 FARIA, *Op.Cit.*

## O caso etíope; BDFC:

Tabela 4: Grandes investimentos para aquisição de terra na Etiópia, destacando o caso Brasileiro

Investidor 1	País investidor 1	Cultivo	Hectares
Petropalm Corp Ethiopia	EUA	Óleo de rícino	50.000
Acazis AG	Alemanha	Óleo de rícino	56.000
	Djibouti	Trigo	7.000
BDFC	Brasil	Cana-de-açúcar	18.000
BDFC, Hiber Sugar SC	Brasil	Cana-de-açúcar	25.000
National Bank of Egypt (NBE)	Egipto	Cereais	20.000
I.D.C Investment	Dinamarca	Jatropha	15.000
Amabasel trading organization	Etiópia	Jatropha	20.000
Jatropha Biofuels Agro-Industry	Etiópia	Jatropha	100.000
SunBiofuels	UK e Irlanda do Norte	Jatropha	5.000
SunBiofuels	UK e Irlanda do Norte	Jatropha	80.000
BHO Bio Products Plc	Índia	Cereais	27.000

Fonte: Levantamento LAND MATRIX 2012

Como podemos observar na tabela<sup>133</sup>, os casos de *land grabbing* registrados na Etiópia pelos pesquisadores da área são muitos. Segundo Rahmato<sup>134</sup>, em 2011 foram cedidos 3,5 milhões de hectares de terra da Etiópia, com perspectivas de aumentar para 7 milhões para 2015 (uma extensão que, como sublinha o autor, duplica o território da Bélgica). O fenómeno é impressionante se comparado com o caso Angolano (e confiando nos dados que são parciais).

Entre os exemplos de grandes investimentos, destaca a operação da alemã Flora Eco Power, que investiu € 57 milhões em biocombustíveis no Estado regional de Oromia, obtendo entre 8.000 e 10.000 hectares e facilidades de acesso a infraestruturas vitais da região<sup>135</sup>.

E também houve casos de operações desenvolvidas por atores brasileiros. É o caso da atividade da BDFC, companhia criada pelos irmãos Ollech, com base no Brasil, que desde 2007 ampliou suas atividades em território etíope. Depois de um primeiro investimento em 2008, mediante o qual obteve 18.000 hectares para produzir álcool combustível com cana-de-açúcar, a companhia está trabalhando para obter outros 13.000 no Estado regional de Amhara, Zona Hawi.

133 Aqui é incluída somente uma parte dos investimentos registrados. Outros casos identificados no levantamento de LAND MATRIX são representados na tabela do ANEXO1.

134 RAHMATO, Dessalegn, "Land to investors: Large-scale Land Transfers in Ethiopia", *Forum for Social Studies*, Addis Ababa, 2011.

135 BIOPACT, "German company invests €57 million in biofuels in Ethiopia, to boost rural livelihoods", Wednesday, April 11, 2007;  
ZENEBE, Wudineh, "Ethiopia: German Co Invests Half Bln Birr Plus on Bio-Fuel", *Addis Fortune*, April 9, 2007.

Em 2009, assistimos ademais a um investimento conjunto entre a BDFC e a etíope Hiber Sugar S.C., para produção de açúcar numa extensão de 25.000 hectares, no mesmo Estado<sup>136</sup>. Com um potencial de produção de 1,17 milhões de toneladas de açúcar e 28 milhões de litros de álcool combustível, estas iniciativas converteriam a Etiópia em um dos maiores produtores da África.

No acordo assinado entre as duas empresas, estabeleceu-se que a parceira etíope contribuísse com 20% do capital investido, e a BDFC com 10% em máquinas e equipamentos. Para o restante, os investidores especularam a possibilidade de pedir apoio dos mecanismos multilaterais e regionais de financiamento, por exemplo, mediante o Banco Africano de Desenvolvimento.

Outros grandes investimentos no setor são descritos na tabela. O estudo de Lakew e Shiferaw<sup>137</sup>, interessante porque tenta fazer um quadro da situação, porém não permite catalogar informação exaustiva. O processo é muito maior do que pode ser observado por estes dados. E a extensão dos investimentos internacionais, com participação de atores de diversos países do mundo, pode ter impactos relevantes sobre o equilíbrio do setor produtivo, e sobre o controle soberano da população local.

Com referência aos objetivos de nosso estudo, não foram identificadas relações diretas entre estas atividades do setor privado e intencionalidades de Cooperação para o Desenvolvimento do Brasil. Reiteramos aqui que, pela dificuldade na obtenção de informações exaustivas, e devido também a certo grau de opacidade que envolve estas operações, certas observações podem ser impedidas. O caso etíope resulta relevante para entendermos a grande expansão das empresas multinacionais brasileiras no setor agrocombustível, e a ampliação das oportunidades de investimento em países com relações diplomáticas em pleno processo de consolidação (com um país não produtor de petróleo e que não pertence ao grupo africano tradicionalmente mais vinculado ao Brasil –CPLP-). A recente abertura da embaixada brasileira em Adis Abeba em 2005 busca o estreitamento desta parceria, mas não foi até 2012 quando as duas estruturas diplomáticas começaram dar resultados interessantes neste sentido. Com a visita do Ministro Antonio Patriota à Etiópia em abril deste mesmo ano, foram assinados diversos acordos bilaterais que consolidam as relações entre os dois países<sup>138</sup>. As declarações do primeiro-ministro etíope Meles Zanawi, sobre as possibilidades de cooperação nas áreas de energia renovável, desenvolvimento de infraestrutura e pesquisas agrícolas, abrem espaço para futuros investimentos dos setor privado brasileiro, em conjunção com os objetivos de política externa do Brasil, neste parceiro chave pelos mecanismos de governança

---

136 YONAS, Merga, e HAILESELASSIE, Ayenew, "Hiber Sugar Joins Forces for Convenience Sake", *Addis Fortune*, October 26, 2009.

137 LAKEW, Hilawe, e SHIFERAW, Yohannes, "Current biofuels development status in Ethiopia", *Biofuel Development*, March 7, 2011.

138 SHIKETA, Aklilu, "As relações crescentes entre Brasil e África", Folha de São Paulo, 26 abril 2012.

regional, cuja economia representará alto ritmo de crescimento. Com especial atenção pelos objetivos do governo etíope, resulta interessante a intenção de introduzir o país entre os dez maiores exportadores de açúcar e derivados do mundo, durante os próximos quinze anos.

Para este objetivo, o governo prevê a cessão de até 5 milhões de hectares a investidores privados, que contariam com o provisionamento energético da barragem *Gibe III*, atualmente em construção. Em particular, foi identificada a zona de Omo do sul para a conversão produtiva, na qual a estatal Sugar Corp. manifestou em setembro de 2011 a intenção de construir dez usinas. As plantas já ativadas provocaram grandes críticas da sociedade civil que, como indica Davison, protestou pelos impactos sobre as populações indígenas locais<sup>139</sup>.

---

139 DAVISON, William, "Ethiopia building 10 new sugar plants to become leading exporter", *Bloomberg Businessweek*, September 13<sup>th</sup>, 2011.

## O caso de Moçambique; o papel da Vale e da Odebrecht na conversão da região de Nacala:

Tabela 5: Grandes investimentos para aquisição de terra em Moçambique, destacando o caso Brasileiro

Investidor principal	País investidor 1	Cultivo	Hectares
Galp Energia	Portugal	Jatropha	5.000
SGC Energia	Portugal	Jatropha	20.000
Horta Boa			350
Lurio Green Resources		Axalera	126.000
Portucel		Eucalipto	173.327
Quifel Agricola	Portugal	Óleo de sementes	23.000
Dutch Jatropha Consortium	Países Baixos	Jatropha	10.000
Prio Agricultura	Portugal	Milho	9.234
Bioenergia Mozambique		Jatropha	6.950
Companhia Açucareira de Moçambique	Portugal	Cana-de-açúcar	15.000
Investcon Limitada	Brasil		10.000

Fonte: Levantamento LAND MATRIX 2012

No caso de Moçambique temos noção de ainda mais investimentos<sup>140</sup>. Segundo diversos autores, trata-se do exemplo mais destacado de expansão do *land grabbing*, mas há pouca informação sobre os casos concretos, os investidores, a área de produção e os termos dos contratos assinados.

A Cooperação brasileira com Moçambique também resultou reforçada pela estratégia do governo Lula, que propiciou a assinatura de um *Memorando de entendimento em matéria de meio ambiente*, um *protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de terras e mapeamento*, um *Ajuste complementar para implementação do projeto de apoio ao desenvolvimento e fortalecimento do setor da pesquisa agropecuária*, e um *Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de saúde*. Todos eles foram estabelecidos entre 2003, a partir da visita do Lula a Moçambique no mês de novembro, e 2005, com a posse do novo presidente Armando Guebuza.

Quanto aos projetos específicos, nós encontramos um momento de inflexão relevante a partir de 2008, quando o governo converteu a região de Nacala em Zona Econômica Especial, e foi ativado o Projeto *ProSavana-PI* (Programa de Cooperação Triangular para Desenvolvimento de Agricultura na Savana Tropical de Moçambique), em cooperação com o Brasil e o Japão sobre uma extensão de 700.000 hectares. Este

140 Como no caso da Etiópia, aqui somente são representados uns casos específicos. Na tabela do ANEXO 2 incluem-se todos os investimentos identificados pelo levantamento de LAND MATRIX.



Programa teve o objetivo de fomentar o agronegócio e criar as infraestruturas básicas para o desenvolvimento da região, seguindo o modelo brasileiro e a experiência exitosa de cooperação com o Japão.

Com este propósito, foi ativada a parceria com a companhia brasileira Vale, que implementou um investimento de €829 milhões na reforma do Porto de Nacala e na consolidação de uma nova linha férrea para criar uma conexão entre o porto e as infraestruturas do Malawi. Para completar o Programa, em novembro de 2011, Vale assinou um contrato de concessão ferroviária com o governo do Malawi, para completar o projeto de construção de 137 quilômetros de linha férrea entre as regiões de Chikwawa e a Junção de Nkaya<sup>141</sup>.

Tudo isso, com claras conexões com os interesses da companhia, responsável pela exploração da maior concessão sobre minas de carvão mineral da província de Tete, na qual recentemente foram descobertas novas áreas de extração que permitiriam dobrar a produção. E com a participação da Odebrecht, na construção do Complexo Industrial da Vale em Moatize e do Aeroporto Internacional de Nacala. As importações necessárias pelas obras foram financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) brasileiro, com garantia do Seguro de Crédito à Exportação, por meio da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN-MF) e da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) e do Banco BNP Paribas como agente das garantias. Trata-se da implementação do acordo bilateral de financiamento de exportações brasileiras para Moçambique, financiado pela linha de crédito de US\$ 300 milhões aprovada pelo Governo Brasileiro para o país africano.

Neste contexto, Moçambique viu a emergência das primeiras iniciativas na área dos agrocombustíveis, até agora limitadas a poucas indústrias que produziam óleo combustível com jatropha nas zonas mais próximas ao litoral, devido aos problemas de falta de infraestrutura. A construção da rede ferroviária poderia liberar o potencial produtivo do interior do país, abrindo espaço para novos investimentos na produção de insumos agrícolas para combustíveis<sup>142</sup>.

Entre as primeiras experiências de produção de agrocombustíveis mais rentáveis como o álcool combustível extraído da cana-de-açúcar, encontramos o caso da empresa italiana AVIA, que obteve 10.000 hectares e que agora tem a perspectivas de expandir a 35.000; e outros financiamentos fomentados pelo Banco Mundial, a USAID e a Millenium Change Corporation (MCC)<sup>143</sup>.

---

141 AGÊNCIA ANGOLA PRESS, "Multinacional brasileira Vale construirá linha férrea de 137 Km no Malawi", 29 dezembro 2011.

142 VALE COLUMBIA CENTER ON SUSTAINABLE INTERNATIONAL INVESTMENT, "Resource-Based Sustainable Development in the Lower Zambezi Basin. A draft for consultation", *Columbia University*, June 1, 2011, p.57.

143 THE WORLD BANK, Finance and Private Sector Development, Africa Region, "Prospects for Growth Poles in Mozambique", August 2010.

Outros investimentos foram ativados, por exemplo, pela britânica Principle Energy, que opera sobre 20.000 hectares para 212 milhões de litros a partir de 2013; por Zambeze Grown Energy, de capital misto, sobre 15.000 hectares; e por Enterra South Africa, sobre 19.000 hectares. Todos eles são fomentados pelo Centro de Promoção da Agricultura de Moçambique (CEPAGRI) que, já em maio de 2009, previa um aumento das áreas utilizadas para estes fins de 80.000 para 130.000 hectares em 2020, pela produção de 835 milhões a 1,6 bilhão litros de etanol, como incentivo para o desenvolvimento do país<sup>144</sup>.

Preconizando que estas mudanças pouco a pouco iam abrir espaço para a entrada do setor privado brasileiro para produção de biocombustíveis em Moçambique, observamos a pressão para que o país criasse um marco de incentivos estatais para o setor. Nesta linha, em 2011 o governo de Moçambique adotou a medida de mistura obrigatória de álcool combustível pelo setor transporte no país a 10%. No mesmo ano, a brasileira Petrobrás adquiriu 45,7% do capital da empresa Guarani, que já operava no país, e que agora está aguardando a criação de um quadro de regulamentação do setor mais estável pelo governo de Moçambique (incentivos à produção, estabelecimento dos preços, distribuição, etc.), para investir na produção de álcool combustível com cana-de-açúcar (20 milhões de litros)<sup>145</sup>, implementando o estabelecido no memorando de entendimento já assinado em dezembro de 2011<sup>146</sup>.

Outras empresas brasileiras, já presentes no território de Moçambique, como a citada Odebrecht, têm projetos de investimento no setor moçambicano das energias renováveis, e em particular do álcool combustível produzido com cana-de-açúcar. Atualmente em fase de elaboração, estes projetos vão ser implementados durante os próximos anos, como podemos entender das declarações de Marcelo Odebrecht<sup>147</sup>.

As perspectivas de expansão neste país pela indústria brasileira são promissoras. Com o apoio da diplomacia econômica, e de diversos projetos de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, grandes empresas energéticas brasileiras podem chegar ter um papel dominante junto com outros gigantes do mundo. Contribuindo à concreção do interesse nacional.

---

144 MOÇAMBIQUE MAGAZINE, "Investidos 17 Milhões USD na produção de Etanol", Segunda-feira, 11 de maio de 2009.

145 LUNA, Denise, "Petrobras vai começar produzir etanol em Moçambique", *Folha de São Paulo*, 03 de maio de 2012.

146 MAGOSSI, Eduardo, "Petrobras Biocombustível e Guarani vão produzir etanol em Moçambique", *O Estado de S. Paulo*, 14 de dezembro de 2011.

147 LANGA, Jeremias, "A nossa visão em Moçambique é de longo prazo", *O País Online*, 22 de julho de 2011.





## **Conclusões:**

Na primeira seção deste trabalho, nós observamos quais foram os fatores principais que motivaram os Estados a apostarem na expansão do setor agroenergético. Uma motivação ambiental; uma de desenvolvimento; e uma energética, confluindo numa preocupação geoestratégica, convergiram com a descoberta de um novo setor produtivo com potencial de expansão e foram acompanhadas pela evidência de que as fontes fósseis não iam ser disponíveis com a mesma facilidade (com aumento do preço do petróleo virando economicamente eficiente a produção de agrocombustíveis).

A fortunada definição de Desenvolvimento Sustentável, que em 1988 conseguiu conjugar prioridades econômicas de crescimento com os novos valores ambientais que estavam se abrindo espaço na agenda internacional, encontrou nos agrocombustíveis uma aplicação prática viável e atraente.

A enorme expansão do setor que teve lugar durante as últimas décadas encontraria uma explicação nestes fatores, e nos grandes esforços de incentivo por parte dos Estados interessados, entre os quais destaca a presença do Brasil.

Mas as críticas à sustentabilidade real da produção; a seu potencial de redução de emissões, de emancipação energética, e de melhora das condições de vida das populações, puseram em dúvida os benefícios aportados. Com esta base, qualquer atividade de promoção pública do setor, para dentro e fora das fronteiras do Estado, deveria ser questionada. Ainda que existam alternativas mais recentes (biocombustíveis terceira geração), elas ainda estão em fase de experimentação, não contam com o mesmo grau de incentivo pelo Estado e, segundo as lógicas do mercado, não superaram a margem de rentabilidade necessárias para serem considerados uma opção viável na atualidade. Nós sabemos que a opção agroenergética, nas condições atuais, não oferece a panaceia esperada para aquelas três grandes preocupações da agenda global.

No segundo capítulo, nós analisamos o caso do Brasil que, graças à enorme expansão da produção interna de agrocombustíveis (álcool e etanol com insumos agrícolas), uma vez reativados os incentivos diretos e indiretos, chegou a contar com recursos materiais e simbólicos tais que pode ser considerado um verdadeiro líder agroenergético: o país dispõe de um nível de conhecimento, tecnologia e capital de experiência, suficientes para começar exportar este modelo. As motivações oficiais para fazê-lo são duas: promover um mecanismo eficaz para o desenvolvimento, demonstrado pela prática; e incentivar o processo de *commoditização* do produto, que ofereceria ulteriores potenciais de expansão. Outra motivação, tal vez menos declarada, é a abertura de espaços para a internacionalização das grandes firmas nacionais, líderes do setor.

As práticas desenvolvidas em este sentido são múltiplas e variadas na forma e no conteúdo substantivo. Nós citamos a ativação de iniciativas multilaterais, no âmbito da liberalização do comércio de agrocombustíveis, e em congruência com as demandas de liberalização das *commodities* agrícolas que o Brasil promoveu no contexto das negociações da OMC; a experiência em contextos regionais, na América Latina em primeiro lugar mas também com parceiros africanos e no âmbito da União Europeia, em particular mediante ações de poder brando como a inauguração de conferências e programas amplos de cooperação pela promoção do setor; para finalmente mencionar iniciativas bilaterais, como por exemplo a parceria com os EUA ativada desde 2009 para pressionar juntos pela *commoditização* dos agrocombustíveis e para projetos de Cooperação Triangular que incentivem a produção em países em desenvolvimento.

Finalmente, nós quisemos dedicar maior atenção pelos mecanismos de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Trata-se de dinâmicas destacadas que o Executivo brasileiro incentivou dentro de seu projeto de nova inserção internacional, e mediante uma retórica da horizontalidade, em congruência com suas críticas globalistas às hierarquias da sociedade internacional e aos vícios e condicionalidades da Cooperação tradicional Norte-Sul.

Nós evidenciamos a necessidade de problematizarmos ulteriormente a interpretação desta linha de ação, avançando a hipótese de que a Academia brasileira, que tendencialmente demonstrou seu entusiasmo com este quadro normativo da Cooperação, não tivesse desenvolvido ainda uma crítica fundamentada, sem vieses normativos. Para isso, nós procuramos um enfoque abrangente de análise da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento do Brasil, que nos permitisse identificar a multiplicidade de atores e interesses vinculados, indo além do entendimento da Cooperação como ação desinteressada do Estado, entendido como ator unitário. Procuramos introduzir o papel do setor e do interesse privado, e discutimos a possibilidade de que certas firmas brasileiras, grandes atores estratégicos e detentores de tecnologia e capacidades técnicas, fossem simples parceiros do desenvolvimento e médios para veicular projetos de Cooperação, evidenciando a natureza e o interesse delas em participarem.

Tentando não reproduzir uma mera crítica preconceituosa à possibilidade de que o setor privado seja veículo de externalidades positivas para os países em desenvolvimento, reconhecemos a existência de outras dinâmicas, que devem ser reconhecidas pelos observadores da Academia.

Para exemplificar estas afirmações, nós observamos diversos casos práticos em Angola, Moçambique e Etiópia, evidenciando como o Brasil se encontra na fase inicial de um processo de ampliação quantitativa e qualitativa de projetos de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento com muitos países do continente africanos; e que, paralelamente, também está aumentando a presença de seu setor privado, mediante grandes investimentos internacionais finalizadas à aquisição de terra para o cultivo (e a sucessiva elaboração) de insumos agrícolas destinados à produção de agrocombustíveis. Nos casos analisados, uma vez evidenciados os limites da pesquisa devido às grandes diferenças observadas, confluíram ações de

Cooperação Sul-Sul com operações financeiras propiciadas por ações de diplomacia comercial (o que foi definido de Diplomacia do Etanol); criando convergência entre diversas finalidades de desenvolvimento, os objetivos de inserção internacional do Brasil, e os interesses lucrativos do setor privado.

Neste análise não foi possível identificar com o devido rigor as linhas de causalidade entre estas diversas motivações, nem a sucessão temporal exata entre acontecimentos específicos; devido à falta de informações e de capacidade e experiência de quem escreve; e também pelo fato de que muitos destes processos são inseridos em um clima opaco que não propicia a aquisição de evidências.

De resto, nós esperamos ter sido capazes de transmitir, senão a existência de uma hierarquia clara de variáveis causais, pelo menos a urgência de identificarmos a multiplicidade de fatores relevantes envolvidos. Neste caso, se num futuro for evidenciada a centralidade do interesse econômico sobre os objetivos declarados de desenvolvimento, nós poderíamos declarar a existência de sérias ameaças em termos de consequência dos programas implementados. No caso da opção agroenergética, isso poderia constituir um risco que, unido à falta de transparência sobre as fases de avaliação e controle das externalidades ambientais e socioeconômicas, impediria evitar a reiteração de grandes erros que em passado foram cometidos no próprio Brasil.

Nós concluímos sublinhando a natureza política destas operações, e a existência de dinâmicas de poder que vão além da horizontalidade declarada da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Implementando ações discutíveis de promoção da opção agroenergética como alternativa emancipatória das relações hierarquizadas da sociedade internacional, o Brasil está participando do estabelecimento de complexas relações, envolvendo o exercício de diversos graus de poder. Uma possível consequência do não reconhecimento destas dinâmicas, ocultadas pelo entusiasmo acadêmico, poderia ser a incapacidade de construirmos críticas necessárias ao modelo de desenvolvimento que o Brasil está promovendo fora de suas fronteiras.





## **Bibliografia:**

- ABC, "A cooperação com os Países de Língua Portuguesa, *Via ABC, Publicação da Agência Brasileira de Cooperação*, Outubro 2005
- ABC, *A cooperação técnica do Brasil para a África*, 2009
- AGÊNCIA ANGOLA PRESS, "Multinacional brasileira Vale construirá linha férrea de 137 Km no Malawi", 29 dezembro 2011
- ANSEEUW, Ward, ALDEN WILY, Liz, COTULA, Lorenzo, e TAYLOR, Michael, *Land rights and the rush for land. Findings of the global commercial pressure on land research project*, 2012, ILC, Rome
- ANSEEUW, Ward, BOCHE, Mathieu, BREU, Thomas, GIGER, Markus, LAY, Jann, MESSERLI, Peter, e NOLTE, Kerstin, *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South*, April 2012, CDE/CIRAD/GIGA, Berno/Montpellier/Hamburg
- BIOPACT, "German company invests €57 million in biofuels in Ethiopia, to boost rural livelihoods", Wednesday, April 11, 2007
- BOUEL, Antoine, DIMARANAN, Betina V., e VALIN, Hugo, "Modeling the Global Trade and Environmental Impacts of Biofuel Policies", *IFPRI Discussion Paper*, n.01018, August 2010
- CÍRCULO ANGOLANO INTELECTUAL, "Presidente da República analisa atividades da Edebrecht", Maio 26, 2012
- CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, "The EU's agrofuel folly", *Agribusiness*, June 4th, 2007
- COTULA, Lorenzo, *What is in the contracts?*, iied, 2011
- COTULA, Lorenzo, et al., (2009), "Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa", Londres, IIED e Roma, FAO/IFAD
- DAVISON, William, "Ethiopia building 10 new sugar plants to become leading exporter", *Bloomberg Businessweek*, September 13<sup>th</sup>, 2011
- DE GORTER, Harry, e JUST, David R., "The social costs and benefits of biofuels: the intersection of environmental, energy and agricultural policy", *Applied Economic Perspectives and Policy*, Volume 32, Number 1, p.4-32
- DE QUEIRÓZ, Herbert Geraldo, *Desenvolvimento e meio ambiente: O debate sobre a produção de etanol no Brasil*, Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Orientador: Otávio Soares Dulci, Belo Horizonte, 2009
- DE MORAIS, Rafael Marques, "Presidência da República: O epicentro da corrupção em Angola", *Maka Angola*, Setembro 2010
- DIOUF, Jacques, *Statement by the Director-General on the Occasion of the Launch of SOFA 2008*, FAO, Rome, 2008

- ECOSOC, *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, Background study for the Development Cooperation Forum, April 2008
- ELLIOTT, Kimberly, "Biofuels and the Food Price Crisis: A Survey of the Issues", Center for Global Development, *Working Paper Number 151*, August 2008
- ETHABLOG, *The top 10 reasons why Petrobrás matters, deeply, to the development of a global biofuels industry*, Saturday, May 16<sup>th</sup>, 2009
- FAN, Schenggen, TORERO, Maximo, e HEADEY, Derek, "Urgent Actions Needed to Prevent Recurring Food Crises", *IFPRI Policy Brief*, n.16, March 2011
- FAN, Grace, "Brazil ethanol can replace 10% world gasoline in 20 yrs", *Dow Jones Newswires*, Tuesday, February 13<sup>th</sup>, 2007
- FAO, *The state of food and agriculture, Biofuels: prospects, risks and opportunities*, Rome, 2008
- FAO, *The Bioenergy and Food Security Analytical Framework*, Rome, 2010
- FOLHA DE SÃO PAULO, "Volks lança no país carro movido a álcool ou gasolina, 21 de março de 2003.
- FARGIONE, et al., "Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt", *Science*, January 2008
- FARIA, Luis, "Domingos Nazaré da Cruz Veloso: Biocombustíveis promovem desenvolvimento rural e autossuficiência energética", *O País online*, 16 de abril de 2010
- FARM FOUNDATION, "What's driving food prices?", *Issue Report*, March 2009 Update
- FERRANTE, Vera Lucia Silveira Botta, BARONE, Luís Antonio, ALMEIDA, Luiz Manoel De Moraes Camargo, "Controvérsias do Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais em São Paulo: produção para os biocombustíveis e as alternativas de programas municipais", *Interações*, Campo Grande, v.11, n.1, Jan-Jun 2010, p.9-21
- FERREIRA, Manuel Ennes, e GONÇALVES, Rocha, "Diplomacia económica e empresas de bandeira: os casos da GALP e UNICER em Angola", *Relações Internacionais*, n.4, Dezembro 2009, p.115-133
- FIAN, *Os agrocombustíveis no Brasil*, Julho de 2008
- FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, *Africa: up for grabs. The scale and impact of land grabbing for agrofuels*, June 2010
- GOLDEMBERG, José, "The brazilian biofuels industry", *Biotechnology for Biofuels*, 2008, 1:6
- GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro, "Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento e sua dimensão estratégica na política externa do governo Lula", *II Seminário Nacional Sociologia & Política*, Anais do Evento 2010, Volume 4
- HEADEY, Derek, e FANN, Shenggen, "Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices", *Agricultural Economics*, 39 (2008), supplement 375-391

- HEADEY, Derek, MALAIYANDI, Sangeetha, e FAN, Shenggen, “Navigating the Perfect Storm. Reflections on the Food, Energy, and Financial Crises”, *IFPRI Discussion Paper*, n.00889, August 2009
- HERREROS, Mário Miguel Amin Garcia, e PENA, Heriberto Wagner Amanajás, “Biocombustíveis e Comércio Internacional: Oportunidades e desafios para América Latina e Caribe”, *Eumed*, vol2, n.11, diciembre 2011
- HONTY, Gerardo, e GUDYNAS, Eduardo, *Agrocombustíveis e desenvolvimento sustentável na América Latina: situação, desafios e opções de ação*, Buenos Aires: Clae, 2007
- IFPRI, *Índice Global del Hambre 2011. El desafío del hambre: domar la volatilidad excesiva y los picos de los precios alimentarios*, 2011
- IFPRI, *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria. Cómo balancear la necesidad de alimento humano, alimento animal y de combustible*, 2009
- INOUE, C. Y. A., e VAZ, Alcides C., “Brazil as ‘southern donor’: beyond hierarchy and national interests in development cooperation?”, *Cambridge Review of International Affairs* (no prelo).
- JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, “Brazil as a development actor: South-South cooperation and the IBSA initiative”, *FRIDE comment*, June 2008
- KOHLHEPP, Gerd, “Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil”, *Estudos Avançados*, n.24 (68), 2010
- KRAGELUNG, Peter, “The potencial role of Non-Traditional donors' Aid in Africa”, *International Centre for Trade and Sustainable Development*, Issue Paper n.11, February 2010
- KRISTOUFEK, Ladislav, JANDA, Karel, e ZILBERMAN, David, “Correlations between biofuels and related commodities before and during the food crisis: A taxonomy perspective”, UC Center for Energy and Environmental Economics, January 2012
- LAKEW, Hilawe, e SHIFERAW, Yohannes, “Current biofuels development status in Ethiopia”, *Biofuel Development*, March 7, 2011
- LANGA, Jeremias, “A nossa visão em Moçambique é de longo prazo”, *O País Online*, 22 de julho de 2011
- LAPOLA, David M., SCHALDACH, Ruediger, ALCAMO, Joseph, BONDEAU, Alberte, KOCH, Jennifer, KOELKING, Christina, e PRIESS, Joerg A., “Indirect land-use changes can overcome carbon savings from biofuels in Brazil”, *Proceedings of the Academy of National Sciences*, February 2010
- LEITE, Iara Costa, “Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos”, *Observador On-Line*, n.7, n.3, mar.2012
- LEMUS, Adriana Sanchez, *O paradoxo dos agrocombustíveis como alternativa às crises ambiental e energética na reprodução capitalista –políticas e discursos nos casos do Brasil e da Colômbia-*, Dissertação apresentada ao Curso de Maestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, Orientador: Prof. Dr. Jorge Luíz Alves Natal, Rio de Janeiro, 2010
- LIMA, Maria Regina Soares de, “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.48 (1), 2005, p.24-59.

- LUNA, Denise, “Petrobras vai começar produzir etanol em Moçambique”, *Folha de São Paulo*, 03 de maio de 2012
- LOCATEL, Celso D., DE AZEVEDO, Francisco Fransualdo, “Desenvolvimento rural, política nacional de biocombustíveis e o mito da inclusão social no campo brasileiro”, *X Colóquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de Mayo de 2008
- LÓPEZ ORÓPEZ, Mauricio, e CALPA BURBANO, Mauricio , “Resistencia antidesarrollista y emergencia de movimientos sociales desde la ecología política: caso de la soja para biocombustibles en Mato Grosso, Brasil”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n.29 (1), 2011
- MAGOSSI, Eduardo, “Petrobras Biocombustível e Guarani vão produzir etanol em Moçambique”, *O Estado de S. Paulo*, 14 de dezembro de 2011
- MARTINELLI, Luiz Antonio, e FILOSO, Solange, “Balance between food production, biodiversity and ecosystem services in Brazil: a challenge and an opportunity”, *Biota Neotrop*, vol.9, n.4
- MERINO GARCÍA, Pedro Antonio, e NONAY DOMINGO, María Teresa, “Descripción, evolución y retos del sector de los biocombustibles”, *Boletín Económico del ICE*, n.2971, Agosto 2009
- MITCHELL, Donald, “A note on rising food prices”, Policy Research Working Paper 4682, *The World Bank Development Prospects Group*, July 2008
- MOÇAMBIQUE MAGAZINE, “Investidos 17 Milhões USD na produção de Etanol”, Segunda-feira, 11 de maio de 2009
- MRE, *Protocolo de Entendimento Brasil– Angola, Feito em Brasília, Brasil, em 23 de junho de 2012*, Divisão de Atos Internacionais, 645.333
- MRE, *Ajuste complementar ao Acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola para implementação do projeto “Apoio ao sistema nacional de investigação agrária de Angola”*, Feito em Brasília, em 23 de junho de 2010, Divisão de Atos Internacionais, 715.340
- MRE, *Ajuste complementar ao Acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola para implementação do projeto “Capacitação na assistência técnica e extensão agrária para técnicos angolanos”*, Feito em Brasília, em 23 de junho de 2010, Divisão de Atos Internacionais, 705.339
- MRE, *Assessoria de Imprensa do Gabinete, Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento da Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola*, Feito em Brasília, em 23 de junho de 2010, Nota à imprensa n.398
- MRE, *Memorando de entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique em matéria de meio ambiente*, Feito em Maputo, em 05 de novembro de 2003
- MRE, *Protocolo de intenções entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique sobre cooperação técnica na área de terras e mapeamento*, Feito em Maputo, em 05 de novembro de 2003

- MRE, *Ajuste complementar ao Acordo geral de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para implementação do “Projeto de apoio ao desenvolvimento e fortalecimento do setor de pesquisa agropecuária da República de Moçambique”*, Feito em Maputo, em 05 de novembro de 2003
- NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, e ELLIS, David, “Biofuels in Brazil: Na Overview”, *Crop Science*, n.47 (6), Nov-Dec 2007, p.2228
- OECD, “Price volatility in food and agricultural markets: policy responses”, *The OECD Policy Report*, 2 June 2011
- OFXAM, “La nuova corsa all’oro. Lo scandalo dell’accaparramento delle terre nel Sud del Mondo”, *Rapporto di analisi di Oxfam*, 22 Settembre 2011
- OSÓRIO, Paula, e TUDO BOM, Luís, “Parcerias público-privadas em Angola”, *Economia Global e Gestão*, Vol.13, n.2, 2008, p.27-41
- PADULA, Antonio Domingos, SANTOS, Manoela Silveira, FERREIRA, Luciano, BORENSTEIN, Denis, “The emergence of the biodiesel industry in Brazil: Current figures and futures prospects”, *Energy Policy*, n.44, 2012, p.395-405
- PAULILLO, Luiz Fernando, VIAN, Carlos Eduardo de Freitas, SCHIKIDA, Pery Francisco Assis, e DE MELLO, Fabiana Tanoue, “Álcool combustível e biodiesel no Brasil: quo vadis?”, *RER*, Rio de Janeiro, Vol.45, n.3, Jul-Set 2007, p.531-565
- PECCHIO, Franco, “Biocombustibili”, *Attualità Energia e Ambiente*, Maggio 2007
- PECEQUILLO, Cristina Soreanu, “A política externa do Brasil no Século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.51 (2), 2008, p.136-153.
- RAHMATO, Dessalegn, “Land to investors: Large-scale Land Transfers in Ethiopia”, *Forum for Social Studies*, Addis Ababa, 2011
- RAJAGOPAL, Deepak, HOCHMAN, Gal, TIMILSINA, Govinda, e ZILBERMAN, David, “Quantifying the role of biofuels in the global food crisis”, October 12, 2009
- RAJAGOPAL, Deepak, SEXTON, Steven, HOCHMAN, Gal, ROLAND-HOLST, David, e ZILBERMAN, David, “Model estimates food-versos-biofuel trade-off”, *California Agriculture* 63(4), October-December 2009
- REDESMA, “Biocombustíveis”, *Revista Virtual Redesma*, Julio 2008, Vol.2 (2)
- REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, *Os impactos da produção de cana no Cerrado e Amazônia*, Outubro de 2008
- REPÓRTER BRASIL –centro de monitoreo de los agrocombustibles-, *El Brasil de los Agrocombustibles: Impactos de los cultivos sobre la Tierra, el medio ambiente y la sociedad –Soja y Rícino*, 2008
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira, “A política africana do governo Lula (2003-2006)”, *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, n.21, vol.2, p.185-209

- RUIZ, Susana, TAMARIT, Isabel, ITRIAGO, Déborah, e ATIENZA, Jaime, “La empresa y la cooperación para el desarrollo en un mundo em transición”. Em: OXFAM, *La realidad de la ayuda*, 2011, cap.3
- SAE/PR, Ipea, MRE, ABC, *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília, dezembro de 2010
- SCHARLEMANN, Jorn P. W., e LAURANCE, William F., “How green are biofuels?”, *Science*, n.319, 43, 2008
- SCHUTTE, Giorgio Romano, e SILVA BARROS, Pedro, “A geopolítica do etanol”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, Ipea, Número 01, Jan. Mar. 2010, p.33-43
- SEARCHINGER, Timothy, et al., “Use of US cropland for biofuels increases greenhouse gases through land-use change”, *Science*, February 2008
- SHIKETA, Aklilu, “As relações crescentes entre Brasil e África”, Folha de São Paulo, 26 abril 2012
- STOLTE, Christina, “La bioenergía en la política exterior de Brasil”, *Iberoamericana VIII*, 30 (2008), p.161-166
- SURVIVAL INTERNATIONAL, *Violations of the rights of the guaraní of Mato Grosso do Sul state, Brazil*, Report to the UN CERD, 2010
- THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, “Agrofuels in Africa – the impacts on land, food and forests”, July 2007
- THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, BIOFUELWATCH, CARBON TRADE WATCH, THE GAIA FOUNDATION, THE TIMBERWATCH COALITION, “The CDM and Africa: Marketing a new land grab”, February 2011
- THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, THE ETHIOPIAN SOCIETY FOR CONSUMER PROTECTION, THE GAIA FOUNDATION, *Biofuels – a failure for Africa*, December 2010
- The BEFS Analytical framework, *Bioenergy and food security*, 2010
- THE BIOFUELWATCH, “Energía sostenible para todos - ¿O sostenidos beneficios para unos pocos?”, 21 Febrero 2012
- THE WORLD BANK, “Agriculture for Development”, *World Development Report 2008*, 2008
- THE WORLD BANK, Finance and Private Sector Development, Africa Region, “Prospects for Growth Poles in Mozambique”, August 2010
- UNPD, South Report 2009. *Perspectives on South-South Cooperation for Development*, UNPD Special Unit for South-South Cooperation, 2009
- VALE COLUMBIA CENTER ON SUSTAINABLE INTERNATIONAL INVESTMENT, “Resource-Based Sustainable Development in the Lower Zambezi Basin. A draft for consultation”, *Columbia University*, June 1, 2011

- VAZ, Alcides Costa, e INOUE, Cristina Yumie Aoki, *Emerging donors in international development assistance: The Brazil case*, Institute for Development Research Cooperation Partners and Business Development Division, 2007
- VIGEVANI, Tullo, e CEPALUNI, Gabriel, "A Política externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação", *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vo.29, n.2, julho-dezembro 2007, p.273-335.
- VON BRAUN, Joachim, e MEINZEN-DICK, Ruth, "Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities", *IFPRI Policy Brief 13*, April 2009
- WADE, Abdoulaye, "Africa over a barrel", *The Washington Post*, Saturday, October 28, 2006
- XAVIER, Carlos Vinicius, PITTA, Fábio T., e MENDONÇA, Maria Luisa, "A monopoly in ethanol production in Brazil: The Cosan-Shell merger", *Milieudéfense*, October 2011
- YONAS, Merga, e HAILESELASSIE, Ayenew, "Hiber Sugar Joins Forces for Convenience Sake", *Addis Fortune*, October 26, 2009
- ZENEBE, Wudineh, "Ethiopia: German Co Invests Half Bln Birr Plus on Bio-Fuel", *Addis Fortune*, April 9, 2007





## **ANEXO 1: Grandes investimentos em aquisição de terra na Etiópia**

<b>Investidor</b>	<b>País investidor</b>	<b>Cultivo</b>	<b>Hectares</b>
Petropalm Corp Ethiopia	EUA	óleo de rícino	50.000
Acazis AG	Alemanha	óleo de rícino	56.000
	Djibouti	trigo	7.000
<b>BDFC</b>	<b>Brasil</b>	<b>Cana-de-açúcar</b>	<b>18.000</b>
<b>BDFC, Hiber Sugar SC</b>	<b>Brasil</b>	<b>Cana-de-açúcar</b>	<b>25.000</b>
National Bank of Egypt (NBE)	Egipto	cereais	20.000
I.D.C Investment	Dinamarca	Jatropha	15.000
Amabasel trading organization	Etiópia	Jatropha	20.000
Jatropha Biofuels Agro-Industry	Etiópia	Jatropha	100.000
SunBiofuels	UK e Irlanda do Norte	Jatropha	5.000
SunBiofuels	UK e Irlanda do Norte	Jatropha	80.000
BHO Bio Products Plc	Índia	cereais	27.000
Emami Biotech	Índia	Jatropha	11.000
Emami Biotech	Índia		40.000
Karuturi Global Limited	Índia	óleo de palmeira	300.000
Karuturi Global	Índia	milho	11.700
Sannati Agro Farm Enterprise	Índia	cereais	10.000
Ruchi Soya Industries	Índia	soja	25.000
VATIC International Business Plc	Índia	Jatropha	20.000
Indian government	Índia		1.000.000
Vatic International Business PLC	Índia		20.000
Vatic International Business PLC	Índia		20.000
Varun International	Índia		600.000
Global Energy	Israel	óleo de rícino	10.000
Shapooraji Pallonji	Índia	Pongamia Pinnata	10.000
Al-Amoudi	Arábia Saudi		101.171
Horizon Ethiopia	Arábia Saudi	óleo de palmeira	250.000
Horizon Plantation	Arábia Saudi		300.000
Saudi Star Agricultural Development Plc	Arábia Saudi	milho	10.000
B&D Food Corporation	EUA	Cana-de-açúcar	18.000
Saudi Star Agricultural Development Plc	Arábia Saudi	cereais	200.000
National Biodiesel Corporation	UK e Irlanda do Norte	Jatropha	80.000
	Alemanha		150.000
2A 25 International Business	Etiópia		60.000
2H 25 International Business	Etiópia		100.000

Etan Biofuels	Etiópia		5.550
Getachew Mulgeta	Etiópia		25.000
Green Energy PLC	Etiópia		50.000
Omo Sheleko Agro Industry	Etiópia	óleo de palmeira	5.500
Yosef Ayalew	Etiópia		1.500
Ramton Agri PLC	Índia	tomates	10.000
Agropeace Bio Ethiopia	Israel		80.000
LHB	Israel	Jatropha	100.000
Yehuda Hayun	Israel	óleo de rícino	8.000
Fri-el Group	Itália	óleo de palmeira	5.000
Soubra Abdallah Khalid	Líbano		10.000
Biomassive AB	Suíça		100.000
Global Energy Pacific	EUA	Jatropha	10.000
Joshua Flowers	EUA	rosas	20.000
Adventure Ethiopia	África do Sul		50.000
OBM Ethio Renewable Energies	Itália		50.000
Global Agricultural Resources	Liechtenstein		60.000
African Climate Exchange PLC	EUA		100.000
J.M.B.O Biofuel Production	EUA		2.000
National Biodiesel copr/Sun Biodiesel	EUA	Jatropha	5.000
Paul Morrel	EUA		1.000
A.B.S.A Biofuels PLC	China		30.020
Africa Sustainable Energy Corporation	EUA		20.000
F.E.P.E Amero Bio-Oil	Cipro		50.000
Whitefield Cotton farm Plc		algodão	10.000
Verdanta Harvests Plc		chá	3.012
S&P Energy Solutions Plc	Índia	Pongamia Pinnata	50.000
Almidha	Índia	açúcar	28.000
Hunan Dafengyuan Agriculture Co. Ltd	China	Cana-de-açúcar	25.000
CLC industries PLC	Índia	algodão	25.000
HVA International NV	Países Baixos	Cana-de-açúcar	8.600
Elva NederlandLtd	Países Baixos	Jatropha	2.500
Kooy Bioflow B.VRecipient & Mekiya Agri Mechanization Service	Países Baixos	Jatropha	200
Africa Juice	Países Baixos	frutas	12.000
Sher Ethiopia	Países Baixos	flores	1.000
Emami Biotech	Índia	óleo de sementes	40.000

Fonte: Levantamento LAND MATRIX 2012

## **ANEXO 2: Grandes investimentos em aquisição de terra em Moçambique**

<b>Investidor principal</b>	<b>País investidor 1</b>	<b>País investidor 2</b>	<b>Cultivo</b>	<b>Hectares</b>
Mozbife owned by Agriterra				20.000
Viridesco	UK e Irlanda do Norte		Jatropha	1.000
Green Power Holding	Suiça		Jatropha	2.800
Energem	Canadá		Jatropha	60.000
Deulco	África do Sul		Jatropha	1.000
Elaion Africa	Alemanha		Árvores	1.000
ECOMOZ	África do Sul	Moçambique	Coco	21.000
Eng Petiz	Moçambique		Cana-de-açúcar	200
GSFF (Global Solidarity Forest Fund)	Suecia		Eucalipto	140.000
GSFF (Global Solidarity Forest Fund)	Suecia		teca	35.000
GSFF (Global Solidarity Forest Fund)	Suecia		Eucalipto	17.000
AVIA Spa (Aviam)	Itália		Jatropha	15.050
Kijani Energy	Índia		Jatropha	75.000
			Jatropha	15.000
	Alemanha		Jatropha	100.000
Empresa nacional do Buzi & Galp	Moçambique	Portugal	Jatropha	25.000
	África do Sul		Cana-de-açúcar	15.000
Mozambique SAB	Itália		Jatropha	6.300
Moncada Energy Group SRL	Itália		Jatropha	6.950
	Portugal		Cana-de-açúcar	29.000
D1 Oils	UK e Irlanda do Norte		Jatropha	5.348
ProCana	UK e Irlanda do Norte	África do Sul	Cana-de-açúcar	30.000
Libya Africa Investment Portfolio	Líbia	Moçambique	Arroz	20.000
Galp Energia	Portugal		Jatropha	5.000
SGC Energia	Portugal		Jatropha	20.000
Horta Boa				350
Lurio Green Resources			Axalera	126.000
Portucel			Eucalipto	173.327
Quifel Agrícola	Portugal		Óleo de sementes	23.000
Dutch Jatropha Consortium	Países Baixos		Jatropha	10.000
Prio Agricultura	Portugal		Milho	9.234
Bioenergia Mozambique			Jatropha	6.950
Companhia Açucareira de Moçambique	Portugal		Cana-de-açúcar	15.000

Investcon Limitada	Brasil			10.000
Sociedade Inveragro, SARL			Jatropha	6.334
Deulco	África do Sul		Jatropha	1.220
Grande-M-Gado				2.622
ZAMCORP				21.500
Sabie Game Park				21.270
IFLOMA				73.514
UPM				200.000
SAPPI				150.000
SAP-Sociedade Agropecuaria, SARL				4.136
Manuel B. Medeiros				9.800
Mozambique Inhavoka			Alimentos	4.143
NTC				7.000
Gestor, Lda				7.500
Companhia Acucareira de Moçambique			Alimentos	6.141
Isabel M. F. Lopes e A. Lopes (Herdeiros)			Alimentos	1.250
Zefanias E. Oguane				3.000
Agostinho F. Lissane				3.000
Soc. A.D. Serviços, Lda				5.000
Miguel João Mondlane				4.000
Francisco J. Gonçalves				10.000
Juma Juma F. Ussene				3.000
Ofelia Jose Mause				5.000
Omar Cassamo			Alimentos	2.905
DPA - Inhambane				2.500
Justino M. Novela				5.000
Azevedo Suege				1.667
Companhia do Buzi, SARL			Alimentos	6.214
NIQEL, Lda.				10.000
Sociedade Dambaera Safaris, Lda				10.000
Moby Agro, Lda			Alimentos	2.000
CETA, SARK				2.000
Maria F. de R. Rohomodja			Alimentos	2.000
Empreendimentos Agrarios de Moçambique				4.007
Jose Pinto Matavel				4.052
Mozbife, Lda				10.000
Raimundo Uahala				3.975

Grupo MADAL			Alimentos	6.753
Sociedade Cha de Mugoma			Alimentos	3.545
Sociedade Cha de Mugoma			Alimentos	1.645
Companhia Agricola de Muroa			Alimentos	4.765
Sociedade G.M.C.				3.300
River Rivasdale Moçambique				4.560
Companhia Industrial do Monapo			Alimentos	2.000
Malema Organica				10.000
Versus Moçambique, Lda			Alimentos	8.000
Paraiba Moçambique				2.880
C Industrial de Monapo, SA			Alimentos	1.200
Floresta do Niassa, Lda				2.275
Neotech, Lda			Alimentos	10.000
Sociedade Muangaza Safaris, Lda.				5.000
Hunters Mozambique Lda				9.445
M'tsewa				10.000
Luis Antonio Mondlane			Alimentos	10.000
CAMEC	UK e Irlanda do Norte		Cana-de-açúcar	30.000
Principal Capital	UK e Irlanda do Norte		Cana-de-açúcar	18.000
Enerterra SA	Portugal		Jatropha	18.500
Sekab	Suecia		Cana-de-açúcar	150.000
Grow Energy Zambeze	África do Sul		Jatropha	15.000

Fonte : Levantamento LAND MATRIX 2012