UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Instituto de Relações Internacionais

Av Prof. Lúcio Martins Rodrigues, s/n
Travessas 4 e 5 - Cidade Universitária
05508-020 - São Paulo - SP - Brasil
Telefone 55 11 3091 1898

COOPERAÇÃO SUL-SUL: O ACORDO BRASIL-MOÇAMBIQUE NA ÁREA DE BIOCOMBUSTÍVEIS

São Paulo

2014

TOMÉ FERNANDO BAMBO

VERSÃO CORRIGIDA

**COOPERAÇÃO SUL-SUL: O ACORDO BRASIL-MOÇAMBIQUE NA
ÁREA DE BIOCOMBUSTÍVEIS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências — Programa de Relações Internacionais.

Linha de pesquisa: Economia Política Internacional

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a. ADRIANA SCHOR

São Paulo

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

BAMBO, Tomé Fernando.

Cooperação Sul-Sul: o acordo Brasil-Moçambique na área de biocombustíveis

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Adriana Schor-IRI-USP

80 páginas

Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, 2014

1. Brasil. 2. Moçambique. 3. Biocombustíveis. 4. Cooperação Sul-Sul. 5. Relações Brasil-África.

SUMÁRIO

Dedicatória.....	i
Agradecimentos	ii
Sumário de Figuras.....	iv
Sumário de Gráficos	v
Sumário de Tabelas.....	vi
Sumário de Siglas e Abreviaturas.....	vii
Resumo.....	1
Abstract.....	2
ARTIGO 1. COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASIL – ÁFRICA.....	5
INTRODUÇÃO.....	5
1. ABORDAGEM TEÓRICA DA COOPERAÇÃO EM RI.....	6
1.1 A cooperação internacional na visão realista.....	6
1.2 A cooperação internacional na perspectiva liberal	9
1.3 A cooperação internacional na ótica da teoria de dependência.....	12
2. A “NOVA” MODALIDADE DE COOPERAÇÃO: A CSS.....	14
2.1 O conceito de CSS.....	14
2.2 CSS: o surgimento histórico do termo.....	16
3. AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: O BRASIL NA ÁFRICA.....	19
3.1 A cooperação Brasil-África no governo Lula.....	26
CONCLUSÃO	34
BIBLIOGRAFIA	37
APÊNDICES.....	43
Apêndices 1. Eventos realizados para o fortalecimento da CSS	45
Apêndices 2. Comércio do Brasil com o mundo e a África, 2000–10 (em bilhões de USD)	45
ARTIGO 2. COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE EM BIOCOMBUSTÍVEL....	46

	INTRODUÇÃO.....	46
1	COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE EM BIOCOMBUSTÍVEIS: MOTIVAÇÕES E TENDÊNCIAS.....	46
2.	ATUAL QUADRO DA COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE EM BIOCOMBUSTÍVEIS.....	52
A)	Apoio do desenvolvimento do programa dos biocombustíveis em Moçambique	53
i).	Ambiente institucional: propriedade da terra e marco regulatório	53
a)	Propriedade da terra.....	53
b)	Marco regulatório para o setor dos biocombustíveis.....	57
ii)	Zoneamento agrícola e desenvolvimento regional.....	60
iii)	Arranjos produtivos e modelos de negócios para o desenvolvimento da produção e consumo de biocombustíveis.....	61
iv)	Intercâmbio de experiências sobre o papel da agricultura familiar na produção de biocombustíveis.....	63
B)	Elaboração conjunta de projetos de cooperação técnica para capacitar os recursos humanos do setor dos biocombustíveis em Moçambique.....	63
C)	Cooperação triangular em biocombustíveis.....	65
3.	COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE NA PROMOÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS: QUE OPORTUNIDADES E QUE DESAFIOS DELA ADVÊM?.....	67
3.1	Oportunidades.....	67
3.2	Desafios.....	68
4.	ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE EM BIOCOMBUSTÍVEIS.....	70
	CONCLUSÃO.....	73
	BIBLIOGRAFIA	75
	ANEXOS.....	79

Anexo 1. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique na área de biocombustíveis

Anexo 2. Política e Estratégia Nacional de Biocombustíveis

Anexo 3. Política e Estratégia Nacional de Biocombustíveis

CONCLUSÃO.....	80
-----------------------	-----------

Dedico à

Minerva, Fernando, Keyven, Flora, Mouzinho, Nina (em memória), Helena, Rosita, Guida, Lurdes, Nita, *nana* Matineja, Adozinda e ao meu pai, Fernando (em memória) cuja falta, sinto a cada momento da minha vida.

Agradecimentos

Indicar nomes de todos quanto contribuíram para fazer deste trabalho uma realidade, é uma tarefa difícil, se não mesmo impossível. Embora incorrendo o risco de deixar alguns desses nomes no esquecimento, não mencionar outros, seria imoral.

Portanto, gostaria de agradecer a Prof^a. Dr^a. Adriana Schor, pela orientação, discussão, sugestões e acima de tudo, o apoio, a paciência e a disponibilidade que permitiu abordar múltiplas questões cujo benefício para o trabalho foi evidente.

Ao Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira pelo tempo investido na discussão do projeto de pesquisa e troca de ideias durante o período em que a minha orientadora esteve na Alemanha.

A Prof^a. Dr^a. Janina Onuki, pela forma sabia na transmissão de conhecimentos nas disciplinas sobre Questões Normativas e Análise da Política Externa, cujos mesmos, foram fundamentais para a concepção e feitura da presente pesquisa.

A Prof^a. Dr^a. Antonieta Del Tedesco Lins, pela criação do grupo de pesquisa de Economia Política Internacional que permitiu aprofundar o debate do projeto de pesquisa dentro do grupo.

A todos docentes e funcionários especialmente à Giselle, Bete, Berbel, Rodrigues e Alex que sempre foram solícitos e atenciosos nessa minha caminhada à procura do saber no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

A CNPq, pela bolsa de pesquisa que me concedeu sem a qual, seria impossível a materialização este curso.

Os objetivos deste trabalho seriam intangíveis sem a colaboração de outros internacionalistas, nomeadamente, Fernando e Francisco (Argentina), Celso (Cabo Verde), Erika (Venezuela), Zhaowei e Zheng (China), Robert (Irlanda), Gillian (Jamaica), Justin (EUA) e aos anfitriões, Matheus, Chindalena, Mariana, Patrícia, Murilo, Bruno, Nathalie, Leandra, Dani, Thalita, Bianca e Graziela pelo encorajamento, aconchego e força que me quiseram prestar.

Durante todo o tempo em que estive na USP contei sempre com o entusiasmo apoio e amizade de compatriotas moçambicanos —, Aníbal (carinhosamente tio Aníbal), que desde o primeiro dia da minha estadia na USP, abriu mãos em me recebeu, mais do que um compatriota, amigo constitui um verdadeiro tio. Ao Vicente, Tique, Lúcia e Ilídio pelas amistosas conversas nas horas de lazer.

Pelo amor expresso, amizade e calor de conforto, vai o meu obrigado a minha mãe, Minerva, aos meus avôs, Fombe (em memória) e Saio, ao meu tio Tomé pelo carinho e importantes lições oferecidas ao longo da minha vida.

Gostaria de endereçar calorosamente, o meu muito obrigado, ao Benedito Tovele, Lina, Betinho, Aires, Terêncio, Vicente Fombe, Maria Fombe e todos aqueles que de forma involuntária, caíram no esquecimento.

E por último, agradecer a Deus, criador de todas as coisas visíveis e invisíveis e presente em todas as atividades que me concedeu saúde e proteção ao longo da minha vida acadêmica.

Sumário de Figuras

Figura 1.1	Esquema de convergências e divergências das teorias realista e liberal sobre a cooperação internacional.....	10
Figura 1.2	Mapa de visitas oficiais de Lula à África (2003-2010).....	28
Figura 2.1	Previsões sobre mudanças climáticas em 20 anos.....	48
Figura 2.2	Previsões sobre mudanças climáticas em 50 anos	48
Figura 2.3	Projeção de mercado global dos biocombustíveis até 2030.....	49
Figura 2.4	Mapa comparativo do Brasil e Moçambique das potenciais zonas produtoras das plantas bioenergéticas em Moçambique.....	50
Figura 2.5	Quadro de critérios de sustentabilidade de produção dos biocombustíveis em Moçambique.....	69

Sumário de Gráficos

Gráfico	1.1	Fluxo comercial entre o Brasil e a África 2000-2010 em USD....	30
Gráfico	2.1	Preço do barril de petróleo/ano.....	48
Gráfico	2.2	Crescimento exponencial da população moçambicana.....	56

Sumário de Tabelas

Tabela	1.1	Eventos realizados para o fortalecimento da CSS.....	43
Tabela	1.2	Comércio do Brasil com o mundo e a África, 2000–2010 (USD).....	45
Tabela	2.1	Periodização das Misturas em percentagem.....	59

Sumário de Abreviaturas e Siglas

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AGOA	<i>African Growth and Opportunity Act</i>
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CID	Cooperação internacional para o desenvolvimento
CNS	Cooperação Norte-Sul
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTPD	Cooperação técnica entre os países em desenvolvimento
DNTF	Direção Nacional de Terra e Florestas
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento de Terra
EUA	Estados Unidos da América
FARA	Fórum de Pesquisa Agrícola na África
FHC	Fernando Henrique Cardoso
G77	Grupo dos 77
GEE	Efeito Estufa
GM	Governo de Moçambique
IFAD	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
IFAD	Fundo do Reino Unido para o Desenvolvimento Agrícola
IIAM	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL	Mercado comum do Sul
MRE	Ministério de Relações Exteriores
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OIs	Organizações Internacionais
ONU	Organizações das Nações Unidas
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PEC-G	Programa de Estudantes de Convênio de Graduação

PEC-PG	Programa de Estudantes de Convênio de Pós-Graduação
PED	Países em desenvolvimento
PEI	Política externa independente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RI	Relações Internacionais
SADC	Comunidade dos Países da África Austral
SI	Sistema Internacional
UNAVEM III	Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
EU	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialista Soviética
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a dinâmica da cooperação Sul-Sul (CSS) nos últimos decênios, tomando como foco, o acordo Brasil- Moçambique na área de biocombustíveis. Iniciada de forma tímida nos anos 50 e 60, a CSS é vista como uma ação interativa dos países em desenvolvimento (PED) para a solução dos seus problemas. O Brasil desponta nesse processo na década de 1960, no seio da Política Externa Independente (PEI) inaugurada pelo governo Jânio Quadros, primeiro, junto dos países da América Latina e mais tarde com os africanos. Porém, devido aos constrangimentos estruturais e conjunturais, a CSS brasileira com África passou a se caracterizar até em 2002, por momentos de alta e baixa intensidade. Com Lula no poder (2003-2010) e com ele a sua política de diversificação de atores e de “solidariedade”, as relações Brasil – África ganham novos contornos e dinamismo, um dos quais, a assinatura do acordo com Moçambique na área de biocombustíveis. Portanto, concluiu-se na presente pesquisa que, no setor de biocombustíveis, o que está por detrás da solidariedade, são os objetivos econômicos, apesar disso, Moçambique não tem alternativa a não ser cooperar com o Brasil no setor de biocombustíveis.

PALAVRAS-CHAVES: Brasil. Moçambique. Biocombustíveis. Cooperação Sul-Sul. Relações Brasil-África.

Abstract

The aim of this research is to analyze the dynamics of South-South cooperation (SSC) in recent decades, taking as its focus, the agreement between Brazil and Mozambique in biofuels area. Timidly started in the 50s and 60s, the SSC is seen as an interactive action of developing countries (LDCs) in the solution of their problems. Brazil is coming up in this process in the 1960s, within the Independent Foreign Policy (IEP) inaugurated by Jânio Quadros government, first, among latin american countries and later with the africans countries. However, due to structural and situational constraints, Brazil's SSC with Africa began to be characterized by moments of high and low intensity by the year 2002. With Lula in power (2003-2010) and with him, his policy of diversification of actors and "solidarity", Brazil - Africa relations gain prominence and dynamism, one of which is the agreement signed Brazil - Mozambique in the area of biofuels. Therefore, it was concluded in this study that, in the biofuels, what is in behind of solidarity is economic goals, nevertheless Mozambique has no choice but to cooperate with Brazil in the biofuels.

KEYWORDS: Brazil, Mozambique, Biofuel, South-South cooperation, Relationships Brazil-Africa.

A cooperação Sul-Sul (CSS) tal como ela é entendida hoje na literatura especializada, remonta nos anos 50 e 60 com advento dos movimentos de descolonização dos países afro-asiáticos, da criação do Grupo dos 77 países (G77) que reivindicava a restauração de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOE) em virtude da então Ordem ser desajustada aos seus interesses e da tomada de consciência desses países de que deveriam ser parceiros integrais de si mesmos na solução dos seus problemas.

O Brasil se insere no processo de CSS na década de 1960, no seio da Política Externa Independente (PEI) iniciada pelo governo Jânio Quadros (1961). É neste período em que o país começa a ensaiar os primeiros passos como parceiro junto dos países da América Latina e, mais tarde, com os africanos. Porém, devido aos fatores tanto estruturais quanto conjunturais, as relações Brasil-África passaram a se caracterizar por momentos pendulares de alta e baixa intensidade.

Com Lula (2003-2010) no poder e com ele a sua política de diversificação dos atores e da agenda, o eixo de cooperação Brasil-África viria a ganhar adensamento. Vários são elementos que testemunham a nova dinâmica brasileira em África: o aumento do número de missões diplomáticas, fluxos de investimentos, trocas comerciais e visitas presidenciais.

Contudo, com o aumento do preço de petróleo no mercado internacional em 2007 e a consequente divulgação do relatório sobre a crise ambiental global pelos pesquisadores do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), o tema sobre a promoção de biocombustíveis passa a ganhar acento tônico na agenda da política externa brasileira para África.

Foi neste quadro e acrescida às condições geopolíticas e geoestratégicas internas favoráveis de Moçambique, tais como, clima, solo, terras aráveis subutilizadas, abundância de mão de obra, dependência da agricultura e das importações de petróleo e a relativa estabilidade econômica e política que Brasil e Moçambique assinaram em 2007, o acordo de cooperação na produção e uso de biocombustíveis. Este cometimento surge não só para dar resposta aos problemas ambientais e energéticos, mas também, como forma de dinamizar as relações de CSS.

Deste modo, busca-se na primeira parte da pesquisa, compreender a dinâmica da CSS nos últimos anos, tomando como foco as relações entre o Brasil e a África. Para o efeito, apresenta-se o debate teórico da cooperação em Relações Internacionais (RI) dentro do arcabouço teórico realista, liberal e de dependência, o conceito, debate histórico do surgimento da CSS e as relações de CSS entre o Brasil a África desde o governo de Jânio Quadros (1961) até à gestão do governo Lula. E conclui-se que a CSS resultou da necessidade dos PED.

Em seguida, a pesquisa analisa a cooperação Brasil - Moçambique em biocombustíveis, aflorando as motivações e tendências, o atual estágio da parceria, suas oportunidades e seus desafios e por último, faz-se uma análise crítica dessa parceria. E, chega a concluir que, longe de se tornar em uma parceria solidária e desinteressada, como apregoado nos discursos diplomáticos, a cooperação Brasil-Moçambique em biocombustíveis pode trazer vantagens políticas e econômicas mútuas entre os dois países.

ARTIGO 1.

COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASIL – ÁFRICA

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a cooperação entre os países em desenvolvimento (PED), também conhecida por cooperação Sul-Sul (CSS), vem ganhando importância crescente nos debates acadêmicos, nos discursos políticos e na comunidade internacional, seja pela limitação relativa à cooperação tradicional de geometria Norte-Sul, dominada por práticas centralizadas nos países desenvolvidos, seja pelas vantagens que os países mais pobres do hemisfério Sul vislumbram como meio de promover uma articulação com vista a estimular o seu desenvolvimento.

Diante desse panorama, as relações Brasil-África passam a constituir tema permanente no quadro da política externa —, tanto brasileira quanto dos países africanos. Porém, em virtude das alterações de ordem tanto estrutural, quanto conjuntural, tais relações têm-se caracterizado por movimentos “pendulares” de intensidade diversa —, com altos níveis nos anos de 1970, acentuados declínios entre os anos 1987 e 1990 e esboçando recuperação e possível adensamento no virar do século XXI, com a ascensão de Lula da Silva à presidência da República em 2003.

Nessa relação, o Brasil¹ rejeita o caráter condicional e assimétrico da cooperação e coloca à disposição dos seus parceiros, sua experiência, seus conhecimentos e sua tecnologia, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social do Sul global (IPEA, 2010). É sob este argumento, com viés “heterodoxo” no campo epistemológico das relações internacionais que cabe questionar: *porque os Estados cooperam? E sob que condições a cooperação é possível ou mutuamente vantajosa? Seria a cooperação Sul-Sul entre Brasil e África realmente solidária, desinteressada e distinta da cooperação tradicional Norte-Sul?*

Na busca de elementos que possam ajudar a dar resposta às questões colocadas, o artigo discute, na primeira seção, a abordagem teórica da cooperação em RI à luz das teorias realista, liberal e de dependência. Na segunda seção, traz ao debate o conceito e o contexto histórico

¹ Ao se falar do Brasil, refere-se ao governo brasileiro, como representante legítimo do Estado na esfera internacional.

do surgimento da cooperação Sul-Sul no cenário internacional. Na terceira, analisa a dinâmica da cooperação Sul-Sul Brasil-África, desde a década de 1960, no seio da Política Externa Independente (PEI) inaugurada pelo governo Jânio Quadros, até a gestão do governo Lula (2003-2010). Posto isso, vem à parte conclusiva e a referência bibliográfica.

O artigo é de natureza qualitativa, baseia-se em análise de dados bibliográficos, com o fito de contribuir para a compreensão da cooperação Sul-Sul que vem-se desenrolando nas últimas décadas, concentrando-se especificamente nas relações de cooperação Brasil-África durante o governo Lula.

1. ABORDAGEM TEÓRICA DA COOPERAÇÃO EM RI

Durante muito tempo, as relações internacionais (RI) foram explicadas sob a égide das teorias realista e liberal, sendo inescapável o seu conhecimento aos estudiosos e analistas da área. Apesar de canônicas e por muito tempo dominarem o meio acadêmico, essas teorias, até certo ponto, mostraram-se incapazes de explicar a crescente complexidade das RI decorrentes da intensa interação entre os Estados. O exemplo nítido disso é o fenômeno das cooperações Norte-Sul e Sul-Sul que vêm ganhando espaço nos últimos anos.

1.1. A cooperação internacional na visão realista

Florescida nos Estados Unidos após a II Guerra Mundial em reação ao moralismo utópico wilsoniano, a teoria realista se imperou como a visão do mundo dominante entre analistas e tomadores de decisões. As suas bases históricas contam com a herança de Tucídides (400 a.C.), Hobbes (1588 – 1679), Maquiavel (1469 – 1527), Hans Morgenthau (1904 – 1980), Raymond Aron (1905 – 1983) e Kenneth Waltz (1924 – 2013) entre outros.

Apesar de todos serem rotulados de realistas, é possível distingui-los em realistas clássicos, realistas estruturais (neorrealistas) e realistas neoclássicos (neorradicais ou neotradicionais). Dentro de cada um dos grupos, também existem os chamados realistas ofensivos, realistas defensivos, realistas políticos e realistas econômicos. Todavia, para o propósito desta pesquisa, todos são considerados como “realistas”, uma vez que os seus autores partilham dos mesmos pressupostos básicos.

Para os realistas, os Estados são atores centrais das relações internacionais, cuja principal função é garantir a sua sobrevivência, seja de maneira independente (autoajuda), seja por

meio de alianças. No plano doméstico, os Estados se caracterizam pelo que Marx Weber chamou de monopólio de uso legítimo da força (WEBER², apud COHN, 1986). Tal monopólio não é extensivo ao ambiente externo onde a anarquia³ e as guerras são uma realidade permanente (NOGUEIRA & MESSARI, 2005).

Dada à anarquia vigente, o sistema internacional (SI) deve ser analisado por meio da ideia de estado de natureza *hobbesiano*, no qual a sobrevivência e a segurança estatal determinam as políticas externas dos Estados. Portanto, os Estados devem contar apenas com os seus próprios meios para garantir a sua sobrevivência (STEIN, 1990). Este fato, segundo Patrícia Soares Leite (2011), limita a cooperação, por duas razões.

A primeira está relacionada com ganhos relativos. Em um sistema de autoajuda, cada Estado é juiz final da sua causa e, como inexiste divisão do trabalho regulada por uma entidade superior, cada Estado provê a sua própria segurança, prosperidade econômica, social e outras metas.

Quanto à possibilidade de cooperação para um ganho mútuo, os realistas ressaltam que um Estado teme que o outro ganhe proporcionalmente mais do que ele na distribuição dos ganhos auferidos e, assim, aumente o seu poder. Sob esse ponto de vista, o empecilho à cooperação não consiste na irracionalidade ou intenção do Estado, mas na condição de insegurança e incerteza de cada um sobre as intenções e ações do outro.

A segunda razão advém do medo da dependência. Os Estados resistem a especializar-se e a depender dos demais para a provisão de bens e serviços por temerem a vulnerabilidade. De fato, é consensual na literatura que, quanto mais um Estado importa ou exporta, mais dependente se torna dos outros para alcançar os seus objetivos econômicos e sociais. Como este não consegue exercer o controle sobre os demais, arrisca-se a ter o seu bem-estar “hipotecado” por vicissitudes externas.

Nesse contexto, o comportamento dos Estados na estrutura do SI mostra como a estrutura anárquica afeta o comportamento dos Estados e este, por seu turno, constrange a cooperação. Não obstante, vozes dissonantes dentro do realismo são céticas à inexistência do espaço

² WEBER, M., A “Objetividade” do Conhecimento nas Ciências Sociais, In: COHN, G., Max Weber: Sociologia. São Paulo: Ática, 1986.

³A anarquia não significa desordem no Sistema Internacional, mas sim, ausência de uma entidade suprema que possa impor os seus anseios a outros Estados.

cooperativo entre os Estados. Usando a teoria de *stag hunt game* (caça ao veado), Robert Jervis explica duas opções antagônicas: *i) dois caçadores cooperam e caçam um veado, animal de grande porte e valor que pode render muito, ou ii) não cooperam, cada um caça um coelho —, animal com pouco valor quando comparado ao veado* (JERVIS, 1978).

Para o autor, cooperar tem custos e pode ser difícil, mas os ganhos podem ser muito maiores. E, como os Estados são atores racionais, eles fazem cálculos dicotômicos, entre custos *versus* benefícios e ganhos *versus* perdas, antes de tomar qualquer decisão, entendida na terminologia dos economistas como maximização da utilidade esperada.

Baseando-se no modelo explicativo proposto por Robert Jervis, Arthur Stein é peremptório: no realismo, os Estados só cooperam para lidar com ameaças comuns (STEIN, 1990), ou seja, a cooperação deve ser vista como uma ação efêmera dos Estados que visa acudir determinadas situações de ameaças de conflito. Fora dessas ameaças, os Estados devem depender da própria capacidade. Neste contexto, a autoajuda passa a ser vista como uma regra e a cooperação, uma exceção na política externa dos Estados.

Com base no exposto, é incorreto afirmar categoricamente que no realismo não existe cooperação, antes pelo contrário. Mesmo admitindo a anarquia do sistema internacional (SI), essa teoria oferece bases explicativas para a ocorrência da cooperação. A partir da teoria de estabilidade hegemônica, uma liderança com poder suficientemente forte pode atuar como uma autoridade na esfera internacional para garantir o respeito às normas, assegurar a estabilidade do SI, diminuir os conflitos entre os Estados e, por conseguinte, impor a cooperação (NOGUEIRA & MESSARI, 2005). É um argumento paradoxo dentro do próprio realismo na medida em que, e segundo essa mesma teoria, os Estados são atores unitários e soberanos dentro do espaço jurídico dos seus territórios.

A criação de um Estado hegemônico implicaria, indubitavelmente, a dissolução dos demais Estados, ou, na melhor hipótese, a negação das suas soberanias a favor de um “governo global” —, o que seria improvável de acontecer no atual cenário internacional, pelo menos do ponto de vista do direito internacional. Ademais, o modelo westfaliano está claro e entabula condições de autonomia para unidades políticas com o livre arbítrio de estreitar ou não a cooperação, sem criar obrigações mútuas entre si.

Contudo, devido à presença de atores não estatais no SI, como empresas privadas, igrejas e organizações internacionais (OIs), nos processos da política e da economia durante os anos de 1970, a realidade moldada pela teoria realista, como a *mainstream theory* das RI, viria a ser modificada. A partir de então, a hegemonia teórica realista é posta em “xeque” pelas teorias concorrentes, das quais destacam-se a liberal e a de dependência.

1.2. A cooperação internacional na perspectiva liberal

Retomada por Robert Keohane e Joseph Nye, em sua obra mais famosa “Poder e Interdependência: a política internacional em transição de 1977”, a teoria liberal⁴ ganha preponderância e prestígio nos debates acadêmicos das RI. Embora os liberais tendam a concordar com os realistas no que diz respeito à caracterização do SI como anárquico, essa teoria enfatiza a possibilidade da sua transformação em uma ordem mais cooperativa e harmoniosa.

Sob essa visão, Robert Keohane, em *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, apresenta uma abordagem menos pessimista acerca das interações interestatais e confere maior visibilidade à promoção de relacionamentos cooperativos entre os Estados. Para ele, apesar da dificuldade de se estabelecer acordos de cooperação, dadas as limitações do SI, esta pode ser concretizada no âmbito das instituições internacionais (KEOHANE, 1984).

Nesta ordem de ideia, a cooperação não significa para o autor, a harmonia de interesses (ibid). Sob esse prisma, Keohane afasta-se da matriz liberal Kantiana, segundo a qual o maior contato entre países geraria um meio harmonioso de cooperação conducente, em última instância, à paz e rejeita a ideia de que a cooperação é alcançada por atores auto-interessados, mesmo involuntariamente.

Para o autor, a cooperação não é automática, não deriva de mera existência de interesses mútuos. Ela exige alteração de padrões de comportamento, ou seja, o ajuste de interesses nas condutas dos Estados. É um processo de coordenação de políticas em que o comportamento de um ator é visto como compatível com a promoção dos objetivos do outro. Tal processo, segundo Stephen Krasner, é facilitado pela criação de regimes internacionais que constituem

⁴ A teoria liberal foi iniciada com John Locke (1632–1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823).

um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno das quais as expectativas dos atores convergem (KRASNER, 1985).

Apesar de o sistema internacional carecer de uma autoridade central com funções de “capataz”, os Estados parecem estar imiscuídos em uma rede institucional em um sentido mais amplo, com regras explícitas ou implicitamente estabelecidas que contribuam para a modificação do comportamento estatal e, eventualmente, para a convergência com o comportamento dos demais.

Em outras palavras, diz Rober Keohane, os regimes fornecem incentivos expressivos para a ocorrência de cooperação internacional. Enquanto isso, as instituições internacionais oferecem diretrizes para os comportamentos individuais dos Estados, restringindo-os aos padrões preconizados por suas normas, além de reduzir a incerteza característica no cenário internacional e são, por conseguinte, capazes de influenciar positivamente a promoção de resultados mutuamente benéficos entre os Estados (KEOHANE, 1984).

Robert Keohane não contrapõe as premissas realistas como um todo. Se, por um lado, reconhece a possibilidade de cooperação na política externa dos Estados, por outro, reafirma o egoísmo racional dos Estados, aproximando-se dos realistas (figura 1). E parte da premissa de que os Estados perseguem os seus próprios objetivos, visando maximizar o poder e a riqueza, e norteiam-se por considerações autointeressadas em que fazem cálculos de custos e benefícios.

Figura1.1 Esquema de convergências e divergências das teorias realista e liberal sobre a cooperação Internacional

Fonte: Elaborado pelo autor

Dito isso, pode-se depreender na figura acima que os realistas e os liberais partilham da premissa de que a anarquia internacional constitui empecilho à cooperação. Embora unânimes desse pressuposto, as expectativas apontadas pelas correntes teóricas são diametralmente divergentes no que concerne a atuação do Estado no SI. Para os realistas, a cooperação é comprometida por causa da natureza do próprio sistema e, quando esta ocorre, é para resolver situações de conflito. Enquanto isso, os liberais tem uma perspectiva menos pessimista da ocorrência de cooperação.

Crítica às teorias realista e liberal

A despeito do mérito atribuído às teorias realista e liberal na explicação das RI, estas não provêm um marco explicativo claro sobre a cooperação Norte-Sul e, muito menos, sobre a cooperação Sul-Sul. Para efeito, basta atentar para as obras dos mais conceituados teóricos modernos realistas e liberais, representados, respectivamente, por Kenneth Waltz (1979) e Robert Keohane (1984). Em ambos os casos, nota-se que a cooperação por eles referida é entre os países desenvolvidos.

Kenneth Waltz, em sua obra *Theory of International Politics*, afirma que, “*a general theory of international politics is necessarily based on the great powers*” (WALTZ, 1979). Essa assertiva, explícita ou implicitamente é corroborada pelos teóricos e estudiosos das RI na medida em que, desde a sua publicação há quase 30 anos, esse argumento raramente tem sido rechaçado.

Em face do exposto, as RI entre Estados fora da Europa Ocidental, os Estados Unidos, Rússia e Japão têm sido largamente ignoradas no bojo das abordagens dos realistas. O outro exemplo evidente que testemunha a omissão do Sul global nas RI advém da obra de Robert Keohane (1984) intitulada *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Nesse livro, o autor é incisivo,

(...) this book is about how cooperation has been, and can be, organized in the world political economy when common interests exist. (...) Because I begin with acknowledged common interests, my study focuses on relations among the advanced market-economy countries, where such interests are manifold. These countries hold views about the proper operation of their economies that are relatively similar —, at least in comparison with the differences that exist between them and most less developed countries, or the nonmarket planned economies. They are engaged in extensive relationships of interdependence with one another; in general, their governments' policies reflect the belief that they benefit from these ties. Furthermore, they are on friendly political terms; thus political-military conflicts between them

complicate the politics of economic transactions less than they do in East-West relations (KEOHANE, 1984).

Com base nessas duas obras, pode-se constatar que, tanto no realismo quanto no liberalismo, não há referência à cooperação Norte-Sul ou Sul-Sul, mas sim, àquelas que ocorrem entre países desenvolvidos.

Contudo, nem tudo é ruim nas abordagens das *mainstream theories* das RI. Apesar de lembradas pelas suas lacunas em explicar as relações Norte-Sul e/ou Sul-Sul, o realismo e o liberalismo têm oferecido grandes contribuições para explicar sob que condições a cooperação internacional pode ocorrer, bem como os dilemas, as vantagens e as desvantagens de um Estado cooperar ou agir de forma individual na atual era de globalização —, sem dúvida, elementos indispensáveis para o entendimento das RI contemporâneas.

Dai que, para o entendimento da CSS Brasil-África no geral, e particularmente da cooperação Brasil-Moçambique em biocombustíveis, sugere-se incluir a análise da teoria de dependência, por esta ser a mais rica na explicação da cooperação Norte-Sul (CNS) e/ou Sul-Sul.

1.3. A cooperação internacional na ótica da teoria de dependência

A teoria de dependência formou suas lentes centrais de interpretação das RI entre os finais de 1960 e princípio de 1970. Foi desenvolvida por economistas da América Latina, como Raul Prebisch, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Theotônio dos Santos e Arghiri Emmanuel, tendo ganhado adeptos como Samir Amin e Tomas Sentze na África e retomada na Ásia por A. K. Baghshi e Michael. P. Todaro.

A sua difusão e aceitação no hemisfério Sul se dá, por um lado, pela semelhança dos problemas vivenciados pelos PED e, por outro, como réplica a algumas teorias ocidentais, principalmente as de desenvolvimento internacional harmônico, concebida pelo economista norte-americano Walt Rostow, que defendia que os países ricos deveriam assumir liderança no estímulo ao desenvolvimento dos países pobres por meio de modernização das suas economias e de transferência de receitas extraídas da experiência dos países desenvolvidos (ROSTOW, 1960).

Teóricos como Samir Amin passaram a clamar que o desenvolvimento deveria ser estudado como um movimento histórico, ou seja, que o progresso dos países desenvolvidos não seria

fenômeno ontologicamente primitivo, mas teria este gerado retrocesso dos PED (AMIN, 1990).

Segundo eles, a cooperação com os países do Norte, não só destruiu o mercado para a produção nacional, como também reduziu a mobilização local de recursos. Reduziu, ainda, a legitimidade do Estado e dos governos na sequência da sua reduzida capacidade de fornecer bens públicos necessários para satisfazer as necessidades da população.

Nessa visão, o autor defendia o *delinking*, ou seja, o desligamento dos Estados periféricos da divisão internacional do trabalho e do SI capitalista como forma de romper com o mecanismo de trocas desiguais, transformando o desenvolvimento desigual em desenvolvimento autônomo, autocentrado (ibid.), baseando-se nos princípios de solidariedade entre povos, o respeito à soberania e a não interferência nos assuntos internos.

Ainda no entender de Samir Amin, o subdesenvolvimento não é uma etapa rumo ao desenvolvimento, mas sim um produto de expansão do sistema capitalista pelo mundo, resultante de controle e exploração na era moderna, em que as instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, são vitais na concepção e aperfeiçoamento dos mais complexos, difusos e sofisticados mecanismos que colocam os PED permanentemente “curvados” perante o Norte (ibid.).

No mesmo tom, Theotônio dos Santos refuta a premissa de que o desenvolvimento econômico seja um desafio eminentemente doméstico e que, se um país do terceiro mundo adotasse conjunto de medidas econômicas, políticas e sociais adequadas, reuniria condições suficientes para a sua “decolagem” rumo ao desenvolvimento⁵ (DOS SANTOS, 2000).

Retomando o pensamento de Samir Amin, um dos caminhos para se sair do subdesenvolvimento dos PED seria estimular trocas econômicas, tecnológicas, técnicas e boas práticas entre si. Essa *collective self-reliance* contribuiria para que os países do Sul se livrassem das relações desiguais, tornando seu desenvolvimento autônomo e aumentando seu poder de barganha *vis-à-vis* aos países do Norte (AMIN, 1990).

⁵O termo desenvolvimento deve ser entendido como um processo real de mudanças e transformações de ordem econômica, política e principalmente social. Isto é, deve refletir nos seguintes aspectos: crescimento econômico (crescimento positivo no produto interno bruto), acompanhado por melhoria de nível de vida dos cidadãos, por alterações estruturais de economia e, por último, deve refletir-se no desenvolvimento sustentável (Comissão Sul, 1990).

Deste modo, pode-se concluir dizendo que a teoria de dependência contribui significativamente para entender a força política de cooperação entre países do terceiro mundo. Contudo, não fica a margem de críticas.

2. A “NOVA” MODALIDADE DE COOPERAÇÃO: A C S S

2.1. O conceito de CSS

Dentro do campo das RI na atualidade, um dos temas mais candentes do debate nos círculos acadêmicos é o da CSS. Pesquisadores das mais diversas áreas de saber (Oliveira, Janina Onuki, & Emmanuel Oliveira, 2006; Patrícia Soares Leite, 2011; Lúcia Cabral, 2011 e; Iara Costa Leite, 2012) debruçam-se sobre o tema, chegando não raro a conclusões díspares.

Patrícia Soares Leite, por exemplo, afirma que o conceito de CSS ganhou projeção nas RI depois da conferência de Bandung (1955), como meio de promover uma maior articulação entre países do Sul com vista a estimular o seu próprio desenvolvimento (LEITE, 2011). Em tal conferência, acrescenta a autora, ficou enfatizada a necessidade de uma maior cooperação entre os países da África e Ásia, encorajando-os a estreitarem as trocas comerciais e o intercâmbio de experiências (ibid., 2011).

As análises da autora acima, baseiam-se na noção de que os PED haviam identificado determinados interesses e problemas comuns que afetavam o Sul global dentre eles, a descolonização, comércio desfavorecido e dependência aos países desenvolvidos, cuja magnitude ultrapassava as capacidades internas individuais de cada Estado e, a partir daí, deviam-se articular entre si a fim de resolvê-los de forma solidária.

Deste modo, a CSS ou cooperação horizontal seria vista segundo Oliveira et al (2006), como um conjunto de ações interativas entre PED, manifesta por meio de formação de coalizões de geometria múltipla, barganhas coletivas e negociações multilaterais, arranjos regionais de integração, assistência para o desenvolvimento, intercâmbio de políticas, fluxo de comércio e de investimentos privados visando o desenvolvimento dos países do Sul.

Lúcia Cabral por seu turno, define a CSS ou cooperação horizontal, como sinônimo de cooperação para o desenvolvimento com benefício mútuo entre os parceiros (CABRAL, 2011). Com esta definição a autora tenta se afastar da retórica que oculta parte da verdade, de que a CSS é desinteressada, altruísta que se rege apenas pelos princípios de solidariedade.

Nas palavras de Lula, então Presidente do Brasil, citado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a cooperação Sul-Sul é “um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas das suas características, ainda carece de maior sistematização e debate” (LULA, apud, IPEA, 2010). Esta definição, vista sob outro ângulo, tenta desvendar a parte oculta da retórica brasileira. Aliás, como tem sido expresso nos documentos oficiais, o Brasil enseja ser parceiro de desenvolvimento do Sul e não doador e refuta os critérios da ajuda oficial para o desenvolvimento, como condicionalidade políticas e as práticas interessadas dos países do Norte que associam a cooperação para o desenvolvimento a interesses lucrativos de laços comerciais (CABRAL, 2011).

Iara Costa Leite define a CSS como uma das modalidades da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) que ocorre entre países do Sul (LEITE, 2012), na qual engloba inúmeras áreas temáticas, podendo haver cooperação política, econômica, científica e técnica, comercial ou humanitária, com o objetivo de promover o desenvolvimento dos países do Sul.

Portanto, como dito e justificado pelos autores acima, para a presente pesquisa, a CSS deve ser concebida como o sinônimo de cooperação horizontal, expressões utilizadas para fazer referência à promoção do desenvolvimento no Sul global.

2.2. CSS: o surgimento histórico do termo

Em perspectiva histórica, o termo CSS é relativamente recente. Este emerge nos meandros das RI na década de 1970, não obstante as primeiras iniciativas de cooperação *lato sensu* surgirem nos finais dos anos 50 e no decurso dos anos de 1960, com advenços dos movimentos de descolonização dos países afro-asiáticos, dos debates Norte-Sul, da publicação das teses cepalinas, da ascensão do Terceiro Mundo como ator *uno* e organizado que passa a questionar nos fóruns internacionais o *modus vivendi e modus operandi* do sistema internacional (SI) vigente (PUENTE, 2010).

A principal dicotomia identificada em tal sistema estava assentada nas diferenças de prioridades entre Norte e Sul. Os países do Norte, sob a liderança dos Estados Unidos, encontravam-se preocupados com o rumo das relações Leste-Oeste e enxergavam o eixo Norte-Sul como componente importante a ser utilizado estrategicamente na confrontação Leste-Oeste, lógica também entendida pelo bloco leste, encabeçada pela extinta URSS - União das Repúblicas Socialista Soviética (ibid.).

Esses interesses se contrapunham com os objetivos almejados pelos países do Sul —, que tentavam se afastar das influências geopolíticas e geoestratégicas das grandes potências da época (EUA e URSS). Tratava-se, portanto, de um sistema bipolar, onde a luta pela conquista da hegemonia mundial se processava em todas as esferas, ideológica, política, econômica e militar. Esta configuração peculiar do sistema mundial, segundo teoria realista, gerava um clima de insegurança e de competição generalizada.

A preocupação inicial dos países do Sul era a reafirmação e a manutenção de suas soberanias, ao mesmo tempo em que tentavam buscar o reconhecimento de seus *status* e inclusão nas organizações internacionais, sobretudo na ONU. Portanto, acreditavam que, com o seu reconhecimento e a consequente participação ativa em foros multilaterais, seria possível criar uma nova visão para as RI que fosse além dos limites estabelecidos pelo conflito Leste-Oeste das grandes potências. Foi nesse período, pois, que nasceu a ideia do debate Norte-Sul, que seria aprofundada nas décadas subsequentes (CASTILLO, 2012).

Com a realização da conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964 em Genebra, os PED passaram a ter um fórum de articulação política no qual discutiam sobre as assimetrias do comércio mundial bem como as estratégias a adotar para a mudança da tal realidade em nome da promoção do desenvolvimento do Sul (ibid.).

Da UNCTAD, os países latino-americanos se juntaram aos países asiáticos e africanos, o que resultou na formação do Grupo dos 77 (G77)⁶. Esse grupo congrega os PED interessados em reforçar sua posição nas barganhas coletivas *vis-à-vis* os países desenvolvidos mediante a identificação de pontos de interesses convergentes e da proposição de medidas concretas que pudessem alterar as condições em que se assentava a estrutura do comércio internacional, especialmente desvantajosas para o Sul.

A partir da UNCTAD, o próprio modelo de cooperação para o desenvolvimento em voga (Norte-Sul) passou a ser objeto de questionamento na medida em que este se baseava em modelos assistencialistas com determinantes políticos-estratégicos e fortemente conectados com os interesses comerciais dos doadores, inclusive, a esse propósito, carregado de condicionalidades. Era um modelo de cooperação que camuflava as reais prioridades dos

⁶O Grupo 77 (G77) foi fundado após a assinatura da Declaração Conjunta dos setenta e sete países em 1964, na conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento. Disponível em: www.g77.org.

PED e pouca contribuição trazia aos objetivos de desenvolvimento econômico, além de perpetuar esquemas de dependência (PUENTE, 2010).

No entender de Iara Leite, tal percepção também era compartilhada por algumas agências multilaterais, como é o caso do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que enfatizava que, uma vez que os PED enfrentavam problemas comuns e, por vezes, ecossistemas e condições sociais similares, esses países também poderiam compartilhar as suas soluções (LEITE, 2012). Diante disso, no âmbito multilateral, a CSS, antes discutidas em conferências mais amplas, passou a ganhar conferências específicas, como ilustra a **tabela 1.1**, em apêndice.

Conforme mostram os fatos, parece razoável afirmar que a CSS surgiu da tomada de consciência dos PED de que deveriam ser parceiros integrais de si mesmos no processo de solução de seus problemas e não apenas recebedores passivos de ajuda externa proveniente dos países do Norte. Porém, foi a conferência de Buenos Aires⁷, realizada em 1978, o marco institucional da CSS (LEITE, 2012; LOPES, 2008). Nessa conferência, foram produzidas e adotadas por consenso, importantes normas reunidas no chamado Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) cujos objetivos podem ser resumidos em quatro:

- 1) Promover e reforçar a autonomia coletiva dos PED através de troca de experiências, colocação em comum a partilha dos respectivos recursos técnicos, bem como ao desenvolvimento de suas capacidades complementares.
- 2) Dar aos PED a possibilidade de identificar e analisar os problemas e as estratégias na conduta das relações recíprocas.
- 3) Melhorar a cooperação técnica no seu conjunto (reforçar as capacidades técnicas existentes nos PED).
- 4) E, garantir o fluxo comunicativo entre os PED no campo de conhecimento técnico e torná-los mais aptos a absorver e a adaptar-se às técnicas adequadas para

⁷A realização da conferência de Buenos Aires revelou a percepção de um leque de questões que afetava os países do Sul, dentre eles salientam-se as clivagens ideológicas Este-Oeste decorrentes da Guerra Fria que longe de trazer estabilidade, geravam a insegurança, particularmente após o equilíbrio do terror alcançado pela posse das armas nucleares de ambos os pólos e isso incutia medo de uma iminente guerra atômica que aniquilaria todas as nações. Acrescido a esse panorama, persistia ainda a subordinação econômica efetiva, expressa na condição de subdesenvolvimento, quadro esse, também compartilhado pelos países da América Latina.

enfrentar suas necessidades particulares em matéria de desenvolvimento (BAPA, 1978)⁸.

Tratava-se, doravante, de demolir a velha ordem internacional e instaurar uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), que representaria uma nova forma de interação entre os países no cenário internacional, de exclusiva cooperação “Norte-Sul” para o eixo “Sul-Sul”, deixando de ser unicamente vertical, passando a incorporar características horizontais assentas aos princípios de igualdade, solidariedade, respeito à soberania e isentas de condicionalidade. Nota-se que essa parceria Sul-Sul não necessariamente deve ser pensada como uma contraposição ao eixo Norte-Sul, mas sim um esforço complementar.

Apesar de avanços significativos registrados na década de 1970, as duas décadas subsequentes a CSS não teve o mesmo fôlego. Um exemplo ilustrativo deste arrefecimento⁹ é visto pelo número de eventos realizados neste período comparado com os de 1970 (**tabela 1.1, em apêndice**). Enquanto na década de 1970 foram realizados seis encontros, de 1980 a 1990, tiveram lugar apenas dois eventos dignos de realce: *i) a conferência de Alto Nível sobre cooperação econômica entre PED, em 1981 na Cidade de Caracas e, ii) a Reunião de Países Pivô, realizada em 1997, no Chile* (LEITE, 2012; XALMA, 2008).

A partir de 2000, a CSS ganha um novo impulso e, em paralelo, voltam à ribalta os “velhos” problemas sobre a efetividade da ajuda internacional. Com efeito, uma série de eventos sobre o tema foram realizados, merecendo destaque: *i) a reunião de Chefes de Estado e do Governo do G77, realizada em 2000, em Havana; ii) a conferência de alto nível sobre cooperação Sul-Sul, realizada em Marrakesh, em 2003¹⁰; iii) a II cúpula do Sul, realizada em 2003, em Doha; iv) a conferência de alto nível das Nações Unidas sobre a CSS, 2009 e v) o VI fórum de alto nível sobre efetividade da ajuda do Sul, que teve lugar em dezembro de 2011, em Busan, cujo documento final reinterou o reconhecimento da CSS como uma modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento* (ibid.).

⁸The Buenos Aires Plan of Action - United Nations Office for South-South Cooperation. <http://www.ssc.undp.org/content/sscabout/background>.

⁹As causas desse fracasso são várias e diversificadas, mas a literatura consultada aponta para as sequelas do segundo choque de petróleo ocorrido em 1979, à crise de dívida e, o entusiasmo do fim da Guerra Fria e a consequente atenção dada aos ex - países do leste em detrimento ao Sul global. (COELHO&SARAIVA, 2004; CERVO, 1994).

¹⁰ <http://www.g77.org/marrakech/marrakech-Declaration.html>

Em suma, se isoladamente cada um dos eventos ora referenciados tiveram impactos insignificantes na concepção e moldura do atual SI, se analisados de forma global, tais fenômenos constituíram um verdadeiro catalisador positivo na mudança de mentalidade dos governantes da época. Evidentemente que, qualquer que seja a estratégia apoiada pela comunidade internacional, é de deveras importância para o sucesso da mesma.

Esta assertiva encontra-se patente nos trabalhos de Amâncio Oliveira, Janina Onuki e Oliveira, em “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”. Segundo os autores, os vínculos da CSS são, no mais das vezes, intermediados pelo Norte, em uma espécie de “triangulação regulada” (OLIVEIRA et al, 2006). Neste sentido, os limites presentes na CSS permitem perceber que falar em revolução nas RI é demasiado exagerado quando mais, o se parece ter é, na verdade, uma mudança de geometria —, de Norte-Sul para Sul-Sul, arena privilegiada entre os parceiros sem, contudo, abdicar da cooperação tradicional Norte-Sul.

Portanto, vale lembrar e realçar de que um dos princípios postulados no PABA é de que a CSS não surge para substituir a cooperação bilateral ou multilateral existente com os países desenvolvidos, mas esta emerge como novo elemento a ser acrescido a esse leque de opções. É sem dúvida —, dentro desse leque de opções e acrescido ao espírito de solidariedade com cunho desenvolvimentista, que o Brasil vem estreitando suas relações de cooperação com a África, quer por meio de acordos de cooperação, quer por meio de medidas diplomáticas.

3. AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO SUL-SUL: O BRASIL NA ÁFRICA

A importância da África no bojo da política externa brasileira emerge de forma emblemática nos prelúdios da década de 1960, no seio da Política Externa Independente (PEI) inaugurada pelo governo Jânio Quadros (1961) e prosseguida pelo João Goulart (1961-1964). Em tal contexto, a política africana esteve associada a um discurso terceiro-mundista que pretendia atribuir maior peso aos temas Norte-Sul que à clivagem Leste-Oeste da Guerra Fria. (RIBEIRO, 2009).

No cerne desse debate estava a inserção dos países do Sul, agora acrescidos dos Estados afro-asiáticos recém-independentes. Para o Brasil, descontente com o trato que a disputa da Guerra Fria dava aos seus interesses, a articulação das relações com estes novos atores, portanto com a África, possibilitaria a definição de um novo posicionamento no cenário internacional.

Paulatinamente, a dimensão das potencialidades africanas foi sendo inserida na política externa brasileira. Todavia, tanto Jânio Quadros quanto seu sucessor João Goulart encontraram limitações em relação às estratégias desenvolvidas para África em virtude da escassa margem de manobra para “furar” o sistema internacional, regido pelo conflito Leste-Oeste e da própria variável interna da nova política externa da época. Esse primeiro impulso direcionado à África virá perder força.

Foi somente durante a Presidência de Médici (1969-1974), dos adventos da Revolução dos Cravos (1974), das independências das colônias portuguesas em África (1974-1975) e da “mudança” de eixo de cooperação que se operava no SI, de Norte-Sul para Sul-Sul, que o Brasil começa a ensaiar as suas primeiras ações na qualidade de parceiro junto aos países africanos, principalmente aos africanos de língua oficial portuguesa, PALOP¹¹ (CERVO, 2003).

Tal situação obrigaria o Brasil a adotar uma política externa robusta e decidida. Não obstante a mudança dos tempos, os argumentos que sustentam a importância estratégica da África permanecem válidos e oportunos. Vale a pena ver como a literatura desvenda tais interesses.

A primeira razão vem da percepção de que o continente africano poderia representar uma dimensão privilegiada na década de 1960. Essa noção surge respaldada por debates acadêmicos, que já se realizavam durante o governo Juscelino Kubitschek, que defendiam a criação de uma comunidade luso-tropical (LEMGRUBER, 2010; PENNA FILHO, 1994; PINHEIRO, 1988).

A segunda razão está imbuída no caráter indenitário justificado pelo princípio da solidariedade internacional, pela dívida histórica com os países africanos em razão da sua contribuição para a formação na nação multiétnica brasileira e pelas semelhanças econômicas, históricas, culturais e de recursos naturais com países africanos, que ajudariam na facilitação de transferência de conhecimentos bem sucedidos no âmbito da cooperação Sul-Sul (SARAIVA, 2007).

¹¹O acrónimo PALOP refere-se aos cinco países africanos que foram colónias de Portugal. São eles, Angola, Cabo-Verde, Guiné- Bissau Moçambique e São Tomé e Príncipe. Cujos objetivos centram-se mais em aspectos de solidariedade social e na definição de espaço em África e mercado. Disponível em: http://english.peopledaily.com.cn/english/200010/09/eng20001009_52157.html.

A terceira, porém, emerge como necessidade de inserção competitiva em um mercado globalizado e a promoção de imagem do país junto dos países do Sul, na qual o Brasil ambiciona ser simultaneamente, um *global trader e global player* com a premissa de que, “na vida, ganha-se mais jogando em todos os tabuleiros do que limitando-se a um só” (LULA, 2003).

Nesse contexto, a prioridade conferida à África seria articulada ao objetivo de promover uma atuação internacional do Brasil de forma protagônica nos foros multilaterais, particularmente no contexto de ampliação do Conselho de Segurança da ONU, em que ambicionava obter um assento, barganhas na Organização Mundial do Comércio e na questão de sustentabilidade¹² (SARAIVA 2007; MACHADO, 2004).

No seu conjunto, todas as motivações referidas se resumem ao papel de ator protagonista pleiteado pelo Brasil em diferentes épocas históricas na esfera internacional. Não obstante, Pio Penna Filho apresenta uma versão diferente. Para ele, a aproximação Brasil-África não se deveu exclusivamente a boa vontade do Brasil, mas a fatores exógenos sobre os quais o país não tinha controle. São eles:

- a) a aliança dos africanos com o mundo árabe, consolidada na conferência de Bandung,
- b) a crise do petróleo de 1973 e,
- c) a ameaça de boicote por parte do mundo árabe no fornecimento de petróleo aos países, assim como aos regimes minoritários e seus aliados envolvidos em guerras com os países africanos (PENNA FILHO, 2008).

São fatores que, segundo o autor, punham em causa o funcionamento da economia brasileira, na época fortemente dependente da importação do petróleo, sendo que 80% do petróleo consumido no nível doméstico vinha dos países árabes. Reforça esta tese o fato de em 1973 os países africanos terem votado na Assembleia da ONU contra o Brasil e a favor da Argentina no projeto hidroelétrico de Itaipu¹³, como forma de demonstrarem a sua insatisfação perante a postura brasileira com relação à descolonização africana.¹⁴

¹² Brasil defendeu a responsabilidade comum, mas diferenciada no direito internacional ambiental na conferência de Quioto.

¹³ Para Argentina a construção da barragem de Itaipu perigava a sua segurança e permitiria ao Brasil, o controle do curso dos rios que atravessam a zona mais rica do país a Bacia de Prata. Ademais, em termos geoestratégicos, se o Brasil construísse um polo econômico de tal grandeza, na fronteira norte da Argentina, pobre e semi-

Presente no cálculo estratégico e com pouco espaço de manobra para contornar a situação, em termos de fontes energéticas alternativas para manter o funcionamento da sua economia, levou o Brasil a repensar na sua política externa para África, cuja materialização, segundo Analúcia Danilevicz Pereira, só viria a acontecer após a Revolução dos Cravos e o colapso eminente do colonialismo em África a partir de 1974 (PEREIRA, 2010).

Nesse contexto, sob os governos militares Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), as relações Brasil-África, registraram um substancial aprofundamento, tornando-se o Brasil, um parceiro privilegiado de países africanos, com destaque para a Nigéria de quem o país importava o petróleo, de países da África Austral e das ex-colônias portuguesas devido aos laços culturais (CAU, 2011, RIBEIRO, 2009).

Na área do comércio, por exemplo, os dados confirmam que, de 1973 a 1974, as exportações brasileiras cresceram para 129,1%, passando de US\$ 190 milhões para US\$ 435.3 milhões, enquanto as importações oriundas do continente africano registram igualmente um expressivo aumento na ordem de 300%, avançando de US\$ 169.9 milhões para US\$ 680 milhões. (ibid.).

Tal fluxo comercial demandaria instituições financeiras flexíveis, as quais a África não possuía. Para responder a essas demandas, são instaladas na Nigéria, Costa do Marfim, Senegal, Gabão e Angola agências do Banco do Brasil e, na Costa do Marfim, uma sucursal do Banco Real. Em paralelo, nota-se uma corrida das empresas brasileiras investindo na África. Dentre elas, destacam-se: a construtora Norberto Odebrecht (Angola), Mendes Júnior (Nigéria e Mauritânia), Ecisa (Tanzânia), Andrade Gutierrez (Zâmbia, Camarões e Congo), Sisal (Angola), além de atuação de companhias como Pão de Açúcar e Hidroservice (RIBEIRO, 2007).

habitada, acabaria por dominar a região por completo (BARBOZA, 1992). Esta controvérsia de natureza confrontante entre Brasil e Argentina, que levaram a questão regional para esferas extracontinentais de atuação, como a Assembleia Geral das Nações Unidas de 1972 e 1973, e a Conferência do Meio-Ambiente de Estocolmo de 1972, dando oportunidade aos africanos de expressarem o seu sentimento através de votos.

¹⁴Lembre-se que, em 1953, Brasil havia firmado com Portugal, o Tratado de Consulta e Amizade. De acordo com os pressupostos do tratado, as partes concordavam em se consultar mutuamente sobre todas as questões internacionais de seu manifesto interesse. Foi à luz desse dispositivo que, de 1954 até 1959, o Brasil votou na Assembleia da ONU, contra a autodeterminação da Argélia a favor da França e apoiou constantemente a política portuguesa contra África. (CAU, 2011).

Em termos de ganhos, as relações de cooperação Brasil-África não só lograram vantagens econômicas para os dois lados, mas ajudaram a África na melhoria das suas capacidades internacionais, balanceando a ordem mundial. Do lado brasileiro, houve a projeção da sua imagem na arena internacional enquanto “potência média” que buscava autonomia e diversificação econômica.

É neste contexto que se inicia, de forma mais estruturada, o projeto de ampliação das relações Sul-Sul, sob o programa de política externa intitulada “Pragmatismo Responsável”, que retomava as premissas de projeção internacional do Brasil a partir das relações com os países em desenvolvimento (FONSECA, 1997).

Aqui o Brasil sai radicalmente da posição definida por Letícia Pinheiro como ambígua (PINHEIRO, 1988) e passa a tomar partido. Esta postura viria a validar o postulado da teoria de dependência de que os países do Sul deviam-se unir para promover o seu desenvolvimento endógeno.

Todavia, entre os finais da década de 1980 e no decorrer de 1990, a importância atribuída à África viria a decrescer no cenário brasileiro (CERVO, 2003). Este fato deveu-se principalmente à crise econômica mundial e à introdução dos programas de ajuste econômico que afetavam ambos os lados. Deste modo, a África não servia mais aos grandes desígnios do novo lugar que o Brasil fazia de si no mundo no contexto do fim da guerra fria (1989) e da criação do MERCOSUL, em 1991.

Como consequência dessa marginalização, a participação da África no comércio internacional regrediu drasticamente, de 4,7% em 1980 para 2,1% em 1989 e com uma dívida calculada em US\$260 bilhões em 1989 (RIBEIRO, 2009). Apesar de haver tendências de recuo da prática de diversificação na política externa brasileira nesse período, Hilário Simões Cau diz que isso não significou ruptura de contatos com o continente africano. Muito pelo contrário, a política continuou, mas, desta vez, de maneira seletiva, com prioridade precisa e bem delimitada (CAU, 2011).

O governo de Itamar Franco (1992 -1994) tentou recuperar o lugar da África no âmbito da sua política externa universalista, mas esta consistiu principalmente de retórica e algumas

ações pontuais, como é o caso do projeto de criação de Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹⁵.

Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002), por seu turno, tenta dar certa continuidade à política brasileira africana de Itamar Franco, mas a “balança pendia” mais para o lado das relações com o Norte e o MERCOSUL em detrimento da África. Frente a este panorama desolador, a cooperação com África começa a ser relativizada. A justificativa expressa tanto pela opinião pública quanto pelos acadêmicos era de que, uma vez que os dois parceiros se encontravam em situação similar de insatisfação do ponto de vista financeiro e comercial, seriam incapazes de suprir as suas demandas internas por meio da CSS (ibid.).

É sob essa visão afro-pessimista, que o Embaixador Alberto da Costa e Silva argumentava que “não valia apenas investir na África” (COSTA E SILVA, 1989). Segundo ele, “porque Angola e Moçambique estavam em guerra civil, Guiné-Bissau era um país paupérrimo, Cabo Verde, se pudesse, devia voltar a fazer parte de Portugal —, pois seria vantajoso para si, uma vez que grande parte do dinheiro advinha dos emigrantes residentes em Portugal e assim, teriam livre acesso e não precisariam de passaporte” (ibid.). Ademais, “mesmo os países considerados relativamente estáveis em termos políticos, como a Etiópia e a Libéria, encontravam-se em crise econômica” (ibid.).

A percepção que o autor endossa é de que a África parecia ser um continente abandonado, não apenas pelos políticos, mas também pelo próprio Itamaraty. No nível diplomático, José Saraiva descreve com dados quantitativos e qualitativos a tendência da diminuição gradativa da importância estratégica da África para o Brasil (SARAIVA, 1996).

Parafraseando o autor acima, até no final de 1993, o Brasil tinha apenas 24 diplomatas servindo o continente africano. Uma década antes, ainda no contexto da expansão dos interesses brasileiros na África, o número era de 34. Foram deslocados dez diplomatas brasileiros da África para outros continentes e áreas de maior prioridade, como a Europa e a América do Sul (ibid.).

¹⁵ A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (acrônimo CPLP), foi criada em 17 de Julho de 1996. Foi criada por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. E no ano de 2002, após a sua independência Timor Leste é integrado como membro. A CPLP tem como objetivos gerais, a concertação política e a cooperação nos domínios social, cultural e econômico. Por meio dessa Comunidade, seus Estados membros pretendem empreender, conjuntamente, iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento dos seus povos, a afirmação e divulgação crescente da Língua Portuguesa e o reforço da presença dos Oito no cenário internacional.

Nesse caso, fica evidente que o perfil do Brasil em voga não era nada mais do que o sinônimo de ruptura do modelo universalista da política externa e a tentativa de construção de uma nova forma de inserção no ambiente internacional (CERVO, 2003) baseada na premissa aglutinadora das teorias realista e liberal. Segundo essa premissa, os Estados perseguem os seus próprios interesses, visando maximizar o poder e a riqueza. Em tal contexto, pode-se afirmar de forma categórica de que a África não estava no quadro das prioridades brasileiras.

Mesmo reconhecendo que havia no continente africano “ilhas” de riquezas muito grandes, principalmente de recursos naturais, a política brasileira em direção à África não ganhou força. Apesar disso, algumas iniciativas dignas de relevo ocorreram. Merece destaque, i) o relançamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (formação geoestratégica)¹⁶, ii) a efetivação da criação da CPLP, iii) a aproximação com África do Sul no pós – *apartheid*, iv) a participação do Brasil em missões de paz, com destaque para a Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III)¹⁷ e, v) visitas presidenciais articuladas no contexto do multilateralismo (SARAIVA, 2012; CERVO, 2003).

Segundo dados oficiais da presidência da República mostram que, em oito anos de mandato, FHC realizou somente duas visitas oficiais com intuitos bilaterais à África —, uma para Angola e outra para a África do Sul, ambas realizadas em 1996. Em âmbito de visitas relacionadas a encontros multilaterais, houve uma a Moçambique, em 2000 e outra à África do Sul, em 2002¹⁸.

Acresce-se a esse esforço, a atuação conjunta do Brasil, África do Sul e da Índia na ONU na questão da propriedade intelectual na área farmacêutica (SARAIVA 2012), cujos esforços viriam facilitar o acesso a medicamentos essenciais. Contudo, como se verá adiante, com Lula no poder a cooperação brasileira africana ganha novo dinamismo.

¹⁶ZOPACAS foi estabelecida em 27 de Outubro de 1986, por iniciativa do Brasil, sob Resolução 41/11 da ONU, cujo objetivo é o de promover a cooperação regional e a manutenção da Paz e de Segurança no entorno dos 24 países localizados na América Latina, África Ocidental, Equatorial e Meridional que aderirem a iniciativa.

¹⁷Na Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, do inglês United Nations Angola Verification Mission III (UNAVEM III), o país enviou um contingente de 4.222 homens, dentre os quais, observadores e equipe médica. (CANNABRAVA, 1996 p.99). A participação do Brasil em operações de manutenção de paz, além de servir para o cumprimento de obrigações internacionais no campo da paz e da segurança, contribui para a projeção do país e para o adensamento das relações com países e regiões de particular interesse político e econômico, atuando, portanto, como instrumento de política externa brasileira.

¹⁸Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/informacoespresidenciais/fernando-herinque-cardoso/viagens>. Acessado em 21 de Novembro de 2012.

3.1. A cooperação Brasil-África no governo Lula

É no governo Luiz Inácio Lula da Silva (ou simplesmente Lula, 2003-2010), na sua política de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007), que o continente africano viria a ganhar uma nova roupagem na política externa brasileira. Como advoga José Flávio Sombra Saraiva, a nova política externa africanista do Brasil não pode ser considerada uma simples reedição do passado, pois seria mais ousada, indo além do assistencialismo internacional e tentando fazer parte do esforço de reconstrução da logística e de apoio ao desenvolvimento do continente africano.

Desta forma, são ricos e representativos os dados e fatos na gestão Lula, que confirmam a nova fase de reaproximação Brasil-África: o discurso presidencial, pronunciamentos de altas autoridades, abertura de novas embaixadas, visitas oficiais, aumento expressivo de fluxos comerciais e o estabelecimento de parcerias importantes de cooperação técnica em diversas áreas. Estes dados evidenciam claramente que nenhum outro chefe de Estado brasileiro deu tamanha importância à África quanto Lula

Avaliada de forma superficial, esta aproximação tem atraído críticas e debates acesos, uma vez que pode parecer paradoxal um país em desenvolvimento e de renda média como o Brasil incrementar seus esforços diplomáticos em parceiros pobres, com pouca expressão no cenário global e com peso ainda baixo na balança comercial brasileira. Contudo, é preciso ir além da superfície e, em particular, avaliar essa estratégia à luz tanto dos movimentos de internacionalização de empresas brasileiras quanto de algumas tendências políticas e econômicas aceleradas pelo aprofundamento da globalização.

Neste sentido, durante o primeiro ano de governo, o Presidente Lula e o Ministro Amorim estiveram empenhados em darem inúmeras explicações ou justificativas para a forte aproximação com a África, algumas ligadas à formação brasileira, outras relativas a possibilidades econômicas de longo prazo (BARRETO, 2012). Com efeito, Lula se justifica:

(...) há muito tempo os americanos abandonaram a África, pelo menos do ponto de vista dos interesses econômicos imediatos. Agora a China descobriu a África, e todos nós sabemos que os nossos companheiros chineses precisam de muita matéria-prima, precisam de muito alimento, precisam de muito minério de ferro e todos nós sabemos onde é que tem essa riqueza mineral. Nós sabemos o potencial da Argentina, sabemos o potencial da Bolívia, sabemos o potencial da Venezuela, do Brasil, da

Nigéria. Todos nós temos alguma coisa importante a oferecer para o outro país (LULA apud MILANI E CARVALHO, 2013).

Neste contexto, *mudança* foi a primeira palavra expressa por Lula em seu discurso inaugural como presidente proferido em 1º de janeiro de 2003 perante o Congresso Nacional. Ao elencar temas de política externa a ser desenvolvida em seu governo, Lula afirmou o interesse em aprofundar relações com outros grandes PED, especificamente China, Índia, Rússia e África do Sul.

Após menção ao caráter estratégico da África do Sul, Lula recorreu à relevância da África para a inserção internacional do Brasil dizendo: “*reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva suas enormes potencialidades*” (SILVA, 2003).

No mesmo diapasão, o seu ministro das relações exteriores, Celso Amorim, reiterava: “o estreitamento das relações com a África constitui para o Brasil uma obrigação política, moral e histórica” (AMORIM, 2004). E, segue “(...), com 76 milhões de afrodescendentes, somos sem dúvida, a segunda maior nação negra do mundo, atrás da Nigéria e o governo está empenhado em refletir essa circunstância em sua base de atuação externa” (ibid.).

Este comprometimento tanto do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, quanto do chefe da diplomacia brasileira, Celso Amorim, impulsionaram o dinamismo da cooperação CSS Brasil-África. Nesse caso, o papel da liderança é peculiar na formulação da política externa do Estado brasileiro.

Deste modo, um dos aspectos marcantes e dignos de realce na política externa brasileira para África no governo Lula foi o fato das suas relações não se circunscreverem apenas aos parceiros tradicionais, os PALOP, a África Austral e os países “baleia” (Nigéria, África do Sul e Quênia), como fez FHC, mas tenta abranger todo o continente africano. Fato demonstrado não só pela reabertura das embaixadas de Dar-es-Salam, Kinshasa, e Iaundé em 2005, estas fechadas durante a presidência de FHC, mas também pela sua habilidade no aumento de número de representações diplomáticas brasileiras na África e africanas no Brasil.

Dados do Ministério de Relações Exteriores (MRE) confirmam o exposto e revelam que, até 2002, o Brasil contava com apenas 16 embaixadas na África, instaladas nas cidades de Pretória, Luanda, Argel, Praia, Abidjan, Libreville, Acra, Bissau, Trípoli, Rabat, Maputo,

Ademais, no mesmo período, Lula realizou 13 viagens presidenciais à África, em um total de 34 visitas incluindo as multilaterais. Dentre as visitas de Estado (25 no total), pode-se enumerar: em 2003, visita a São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul; em 2004, foram visitados Gabão e Cabo Verde; em 2005, houve visita de Estado a Camarões, Gana, Guiné-Bissau e Senegal; em 2006, o presidente visitou Argélia, Benin, Botsuana e África do Sul; em 2007, foram visitados Burkina Faso, República do Congo e Luanda e Maputo; em 2008, o presidente realizou visita de Estado a Moçambique; em 2009, houve um encontro bilateral na Líbia; em 2010, Guiné Equatorial, Tanzânia, Zâmbia e África do Sul, foram os países visitados pelo presidente, onde foram assinados vários acordos (CAU, 2011; RIBEIRO, 2007). Os analistas mais atentos, representados por José Flávio Sombra Saraiva, são categóricos: em oito anos do seu mandato, o Presidente Lula viveu em África durante 55 dias (SARAIVA, 2012).

Portanto, reconhecendo a importância das viagens presidenciais e visitas oficiais de chefes de Estado e de ministros das relações exteriores na política externa de um país e do significado dessas mesmas viagens para certas ambições almejadas pelo Brasil no plano internacional, diz Hilário Simões Cau, que tais viagens foram fundamentais para a inserção, reforço dos laços de amizade e abertura de negócios do Brasil em África (CAU, 2011).

A proatividade de Lula para com África também se refletiu na própria estrutura administrativa do Itamaraty e da Casa Civil. Além da Divisão de África I e II, o governo reestruturou o Departamento de África e Oriente Médio para dar lugar a um Departamento especificamente para assuntos voltados africanos²³. Ainda com o mesmo propósito, “foi criado na Casa Civil, o Grupo África” (SCHESINGER, 2013). Essa pujança presidencial de Lula conferiu, sem dúvida, adensamento da CSS, renovando o interesse do país pela África, iniciado nas décadas de 1960-70, estruturando-o em bases mais sólidas e estruturadas como parte de objetivo maior, de ampliar o perfil do Brasil a nível global.

Na área da educação, o Brasil atua na África através do Programa de Estudantes de Convênio de Graduação (PEC-G) e do Programa de Estudantes de Convênio de Pós-Graduação (PEC-

²²Central Intelligence Agency (CIA): The World Factbook, 2009, *Brazil*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/BR.html>> Acessado em 05 Janeiro de 2014.

²³Dados disponíveis no site do Ministério de Relações Exteriores: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/obrasil-no-exterior/view>.

PG). Atualmente, os alunos africanos são oriundos principalmente dos países africanos lusófonos. No entanto, o programa já se estendeu para países anglófonos e francófonos, como República Democrática do Congo, Senegal, Camarões e Nigéria. De acordo com os resultados obtidos, indica que nos últimos anos (2000-2012), dos 6.981 estudantes participantes do PEC-G, 5.479 são da África²⁴.

No âmbito da política que visava sustentar o desenvolvimento africano através de renúncia à cobrança de dívidas, o Brasil perdoou a dívida de diversos países africanos, com destaque para a moçambicana, da ordem de US\$ 600 milhões. Em valores absolutos, o Brasil chegou a renunciar a quase US\$ 2 bilhões, contribuindo de certa forma para a recuperação desses países pobres altamente endividados (CERVO, 2008).

Na área do comércio, dados oficiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelam que durante o governo Lula, o fluxo comercial entre o Brasil e a África teve um crescimento expressivo, passando de US\$ 4 bilhões em 2000 para cerca de US\$ 20 bilhões em 2010, conforme gráfico 1.1 e quadro 2 em apêndice.

De 2003 a 2008, houve um aumento vertiginoso do fluxo comercial. Esta evolução deveu-se, em parte, da facilidade de empréstimos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no âmbito da iniciativa “Programa de Integração com África” lançada em 2008 (CARRILLO, 2012).

Embora escusando de fazer inferências sobre causa-efeito entre investimentos *versus* cooperação, uma análise superficial, mostra que no período em que Lula esteve no poder os

²⁴ Frederico Matos Alves Cabral. Cooperação acadêmica Brasil- África – Estudantes africanos do programa de estudantes convenio de graduação (PEC-G), IFCH -UFRJ, 2012

fluxos de investimentos brasileiros em África aumentaram, acompanhando a dinâmica da cooperação.

A dúvida que paira aos analistas é se este fato seria uma mera coincidência ou se existe uma relação intrínseca entre investimentos e a cooperação. Elga de Almeida e Elsa Kraychete apontam duas ações governamentais indiscutíveis que poderiam ter ajudado a ocorrência desse fenômeno:

- (i) Abertura de linhas de créditos por meio do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) para a exportação de bens e serviços brasileiros para obras de infraestruturas, e
- (ii) Uma diplomacia presidencial atuante, na qual nota-se intensa participação e troca de informações entre empresariados, sobre o ambiente de negócio bem como uma participação de APEX (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) (ALMEIDA e KRAYCHETE, 2012).

Tais ações criaram um terreno favorável para o aumento substancial de investimentos privados nas áreas de infraestrutura, energia e mineração, cujas principais firmas atuantes, em termos de volume de vendas e investimento, são a Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Odebrecht, Petrobras, Queiroz Galvão e Vale. Não obstante algumas dessas empresas terem iniciado suas atividades nos anos de 1970, quando eram uma espécie de ponta de lança econômica da diplomacia terceiro-mundista do regime militar, algumas das quais abandonadas pelos governos civis, essas retornaram e expandiram de maneira significativa no governo Lula.

Quanto ao impacto, Susana Carrillo é da opinião de que a presença das empresas brasileiras em África tem sido louvada pela forma como elas realizam seus negócios. Diferentemente das chinesas, por exemplo, as empresas brasileiras tendem a contratar a mão de obra local para seus projetos favorecendo deste modo, o desenvolvimento de capacidades locais, o que acaba por elevar a qualidade dos serviços e produtos (CARRILLO, 2012).

No setor agrícola, ao contrário da produtividade do Brasil, vários países africanos importam alimentos e energia. Embora 60% da população africana dependa da agricultura, o setor caracteriza-se por baixa produtividade, infraestrutura deficiente e falta de mão de obra qualificada (ibid.). Neste contexto, algumas práticas inovadoras associadas à segurança

alimentar e agricultura familiar do Brasil podem ser adotadas por outros países com agricultura tropical.

Acresce-se a isso, o fato de que uma grande parte da África Subsaariana apresenta condições geológicas e climáticas semelhantes ao Brasil, faz do país o parceiro ideal e estratégico para o desenvolvimento de projetos conjuntos de pesquisa, da qual conta com a participação de instituições e organizações internacionais tais como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Fórum de Pesquisa Agrícola na África (FARA), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (IFAD), o Fundo do Reino Unido para o Desenvolvimento Agrícola (IFAD) e o Banco Mundial (FARA e EMBRAPA, 2010).

Com base no exposto, pode-se assumir que uma das características importantes da cooperação brasileira com África no setor agrícola está baseada na transferência de tecnologias, criação de competências (humanas e institucionais), o que reflete o verdadeiro espírito da teoria de dependência e da CSS, consubstanciado no PABA de 1978.

Para Lula da Silva, graças a sua própria experiência, o Brasil pode ajudar a África a realizar a sua “revolução verde” (ibid.). Neste sentido, existe uma série de iniciativas visando o setor agrícola africano, podendo, de entre elas, destacar-se:

A feira “Brazil gri-Solution” realizada em junho de 2009, em Dacar, sob a égide da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e em paralelo com o Fórum Brasil-África Subsaariana: Empreendedorismo para o Desenvolvimento”, a feira “Brazil gri-Solution” que visava promover equipamento e maquinaria agrícolas brasileiros. Participaram desta feira 25 agroempresas brasileiras e representantes de 16 países africanos (CHICHA, 2011).

Além dessas iniciativas, o governo brasileiro realizou em maio de 2010, em Brasília, um encontro designado “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, no qual estiveram presentes cerca de 45 países africanos (ibid.).

No referido encontro, segundo o autor, foram definidos sete áreas relacionadas com a agricultura que deviam ser objeto principal de cooperação entre as duas partes, nomeadamente: desenvolvimento da agricultura, da pesca e da aquicultura sustentada, de atividades agro-florestais e dos sistemas de manejo dos recursos hídricos, aprimoramento da infraestrutura rural, comercialização de produtos agrícolas e acesso ao mercado, apoio a agricultores familiares, aumento da produção de alimentos e redução da fome, pesquisa,

desenvolvimento e disseminação de tecnologias agrícolas, bem como acesso a essas tecnologias, capacitação institucional em segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento de modelos compatíveis e tecnologias adaptáveis a África e, desenvolvimento de estratégias para atingir a segurança alimentar e nutricional (MRE, 2010).

Apesar da importância das outras áreas, alguns argumentam que o maior interesse do governo Lula, principalmente no seu segundo mandato (2007-2010), foram os biocombustíveis (MORAES, et al, 2012; STOLTE, 2008)²⁵. Deste modo, a política externa de Lula também é chamada por alguns analistas, de “diplomacia de etanol” e outros chegam mesmo a atribuir a figura do então presidente da República, de “garoto de propaganda do etanol” (STOLTE, 2008; SIMÕES, s/d, LIMA, 2012). Provavelmente isto tem sua justificativa pelo fato de, em quase todas as suas viagens ao exterior, junto a delegações empresariais e de governos, os biocombustíveis estarem no centro da sua agenda.

Ademais, enfatiza o embaixador, Antônio José Ferreira Simões²⁶, ao entrar no Palácio do Planalto todos os visitantes se deparavam com enorme painel sobre o programa brasileiro de biocombustíveis (SIMÕES, s/d). Tal determinação de Lula em difundir o uso de biocombustíveis no mundo foi, sem dúvida, uma das marcas de sua gestão.

Para consubstanciar seu compromisso, Lula afirmou em 2007, em Burquina Faso, que os biocombustíveis eram uma saída viável para África na redução ou até mesmo na substituição de combustíveis fósseis, geração de empregos, renda e no aumento das exportações (RIBEIRO, 2007). Contrapondo aos céticos dos biocombustíveis, quanto aos seus efeitos no aumento de preços dos alimentos, Lula revelou que o exemplo brasileiro é uma clara evidência de que não existe contradição entre a produção dos biocombustíveis e a segurança alimentar (ibid.).

Essa visão também é compartilhada por Adriano José Timossi e Lucas Assunção no seu recente ensaio apresentado na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento em Nova Iorque, intitulado por CSS e Triangular na produção, uso e comércio dos biocombustíveis sustentáveis. Para os autores, os biocombustíveis são vistas tanto pelos africanos quanto pela comunidade internacional como oportunidade estratégica para alcançar

²⁵ STOLTE, Christina, “La bioenergía en la política exterior de Brasil”, *Iberoamericana VIII*, 30 (2008), p.161-166.

²⁶ Antonio Simões, Embaixador e Diretor-Geral do Departamento de Energia do MRE.

o desenvolvimento (TIMOSSI e ASSUNÇÃO, 2012). Uma vez que, o continente africano possui vantagens comparativas no setor, disponibilidade de terra, mão de obra, condições climáticas e facilidade de acesso aos mercados nacional, regional e internacional.

Ainda no entender dos autores, a África é beneficiária de *Duty-free, Everything But Arms* de 05 de maio de 2001, iniciativa da União Europeia que abre inteiramente o seu mercado para as exportações dos 50 PED, incluindo os biocombustíveis. Em adição, os EUA introduziram por meio de *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), que permitem liberalizar o mercado norte americano a 38 países da África Subsaariana.

Deste modo, a cooperação com África em biocombustíveis jogaria de um papel crucial tanto para o Brasil quanto para África. Pois se os países africanos obteriam tecnologia, produtos e serviços para a produção dos biocombustíveis, o Brasil, incrementaria a sua influência política e econômica no continente. Ademais, a transferência do *know how* e a presença cooperativa conseguiria, possivelmente, obter um efeito *spill over*, abrindo portas para a venda de máquinas, de insumos e prestação de serviços ao país parceiro.

Foi diante desse reconhecimento de oportunidades que o Brasil assinou em 2007 vários memorandos de entendimento com os países africanos na área dos biocombustíveis, dos quais destacam-se o memorando de entendimento Brasil- EMOA²⁷ e Brasil – Moçambique, sendo este último a ser analisado no próximo artigo.

CONCLUSÃO

Conforme demonstrado pelos fatos e dados, fica claro que a CSS resultou de um ressentimento e frustração dos PED com o modelo de cooperação tradicional Norte-Sul dos anos de 1960-1970. A partir de então, o compromisso dos governos do Sul era garantir maior aproximação e coesão entre si de modo a ter eco nos fora multilaterais e nos seus programas de desenvolvimento.

Tal esforço também se deve graças às instituições multilaterais internacionais principalmente as que compõem o sistema da ONU. Na medida em que, esta passou (e continua) a desempenhar papel crucial no apoio às iniciativas de CSS, bem como no fornecimento de plataformas para o diálogo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

²⁷ Organização Económica dos países da África Ocidental.

Desde modo, e aliada a sua política terceiro-mundista, o Brasil começa a encetar relações de cooperação junto dos países africanos no ano de 1974. A partir de então, o Brasil projetou-se na política mundial como um representante das causas do Sul e em um relacionamento especial com o continente africano. Porém, com as crises econômicas e política dos anos de 1980-1990, a dimensão africana deixa de ser considerada como prioritária na política externa brasileira. A redução de diplomatas, o fechamento das embaixadas e o decréscimo de trocas comerciais, refletiu essa tendência geral do declínio das relações entre o Brasil e a África, cenário que se manteve até o fim da gestão de FHC em 2002.

Contudo, se na década precedente ao governo Lula, a cooperação com os países africanos foi negativamente afetada pela crise econômica e política mundial que assolava ambos os lados do Atlântico, a nova configuração é favorecida em grande parte pela relativa estabilidade, permitindo a atuação mais proativa do Brasil no cenário internacional. Portanto, o quadro sistêmico internacional e os condicionantes internos foram mais favoráveis à CSS na gestão de Lula do que nos governos que o antecederam e isso contribuiu para um maior engajamento na CSS do Brasil com África.

A África para o Brasil faz parte da estratégia de relações Sul-Sul em que o Brasil busca relações horizontais com PED em oposição à política vertical com os países desenvolvidos.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, L. de et al. *O discurso brasileiro para a cooperação em Moçambique: existe ajuda desinteressada? III Conferência Internacional do IESE*, Maputo, 2012.

AMORIM, C. (2004). *Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula*. *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*, ano 1, n° 1, p. 41-48.

AMIN, Samir. *Delinking: Towards a Polycentric World*. London, New Jersey: Zed Books, 1990.

AYLLÓN, Bruno. *O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas*. *Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP*, São Paulo, v. 5, n.8, p. 5-23 2006.

_____. *Agentes transformadores da Cooperação para o Desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul*. *Relaciones internacionales* (La Plata), v. 40, p. 99-119, 2011.

BARRETO, Fernando de Mello. *A Política Externa após a redemocratização, Tomo II – 2003-2010*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2012.

CABRAL, Lídia. *Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios*, i+d, CINDAS, Texto nº 26, dezembro de 2011, Rio de Janeiro.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

CARRILLO, Susana. *Ponte sobre Atlântico, Banco Mundial*, Ipea, 2012.

CASTILLO, Sara. *Cooperação Sul-Sul: breves reflexões analíticas*. Unib, 2012. Disponível em: <http://internacionalizese.blogspot.com.br/2012/09/cooperacao-sul-sul-breves-reflexoes.html>.

CAU, Hilário Simões. *A construção do Estado em Moçambique e as Relações com o Brasil*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Porto Alegre, 2011.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n. 2, p. 5-25. 2003.

CHICHAVA, Sérgio. “*As economias emergentes*” no sector agrícola moçambicano leituras, implicações e desafios. IES, Maputo, 2011.

COHN, G., *Max Weber: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1986.

COMISSÃO SUL. Relatório da Comissão Sul. Desafios ao Sul..Economica 1990.

COSTA E SILVA, Alberto da. *O vício da África e outros vícios*. Lisboa. Edição João Sã da Costa, 1989.

DOS SANTOS, Theotônio. *Teoria da dependência. Balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro. Civilizacao Brasileira. 2000.

EMBRAPA, “*Instituições fazem diagnóstico em Moçambique para fortalecer pesquisa*”, 13 de Nov. de 2009. Disponível em:

<http://www.embrapa.br.IMPrensa/noticias/2009/novembro2a-semama/instituicoes-fazem-diagnostico-em-mocambique-para-fortalecer-pesquisa>. Acessado em 12 de Julho de 2013.

FARA (Forum for Agricultural Research in África) e EMBRAPA. *Plataforma África Brasil de inovação agropecuária*, Acra, Brasília, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Brasília: IPEA/ ABC, 2010.

IPCC. *Intergovernmental panel on climatic change Report*. PNUMA, Paris, 2007.

JERVIS, Robert. *Cooperation under the security Dilemma*. *World Politics*, v.30, n.2. p.167-214, [1978].

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press. 1984.

KRASNER, Stephen D. *Structural Conflict*. Berkeley. University of California Press, 1985.

LEITE, Ira Costa. *Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativo*. Observador On-Line, v.7, n.3, mar.2012.

LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. FUNAG, Brasília. 2011.

LEMGRUBER, Silvia. *A política africana do Brasil, a cooperação Sul-Sul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)*. Observador On-Line ISSN 1809-7588. v.5, n.08, ago. 2010.

LIMA, José Diniz Ferreira de. *A ABC e a EMBRAPA na África, parceria na Cooperação Técnica: O Caso de Moçambique*. Brasília, 2012.

LOPES, Laura Landulpho Alves. *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): O Brasil Como doador*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo, 2008.

LULA DA SILVA, L. I.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, pgs. 26-45

MACHADO, Fernando Vieira. *A Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento: o Brasil e os Países da América Latina*, UNB- Mestrado em Relações Internacionais, 2004.

MILANI, Carlos R. S. e Tassia C. O. Carvalho. *Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano*. Estudos Internacionais, V.1, n.1 jan- jun 2013 p.11-35

MORGENTHAU, Hans J. *A Political Theory of Foreign Aid*. The American Political Science Review LVI (1962):2, 301-309.

MORAES, Isaias Albertin de e MATTOS, Rodrigues Bessa. *Cooperação Brasil – África em biocombustíveis durante o governo lula: uma parceria para o desenvolvimento*. Revista Conjuntura Austral / ISSN: 2178-8839 | Vol. 3, nº. 13 | Ago. Set 2012.

NOGUEIRA, J. P. e MESSARI, N. *Teoria das relações internacionais*. Rio de Janeiro, Elsevier. 2005.

OLIVEIRA, Amâncio, ONUKI, Janina & OLIVEIRA, Emmanuel, *Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro. Vol. 28, n. 2, julho/dezembro 2006, pp 465-504.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes e LUVIZOTTO, Caroline Klug. *Cooperação técnica internacional e aportes teóricos*. Revista Brasileira Política Internacional p. 14; 54(2): 5-21 [2011].

ONU. *32º Período de Sessões da Assembleia Geral*, 1977.

PENNA FILHO, Pio. “*O Brasil e a descolonização da África nos anos Kubitschek (1956-1961): ensaio de mudança*”. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília. 1994.

_____. *O Brasil e a África do Sul: o arco atlântico da Política Externa Brasileira (1918- 2000)*. Porto Alegre: CESUL-FUNAG/MRE, 2008.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *As relações entre África do sul e Brasil: do impacto da globalização à constituição do IBAS*. Século XXI, Porto Alegre, V. 1, Nº1, jan-dez 2010.

PINHEIRO, Letícia. *Ação e omissão: a ambiguidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, do Rio de Janeiro. 1988.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com os países em desenvolvimento- CTPD- no período 1995-2005*. FUNAG. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0715.pdf>. Acessado em 12 de Março de 2013.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. *Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Dissertação de doutorado em ciência política. USP-FFLCH Departamento de Ciência Política. São Paulo. 2007.

_____. *As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 1. Brasília, jan-jun de 2009, pp. 289-329.

ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press. 1960.

SÁNCHEZ, Erick Román. *Breve visita à la Globalización. Desarrollo Humano y institucional en América Latina*, Barcelona, nº. 36, novembro. 2002. Disponível em: <http://www.globalizacion.org/globalizacion/BreveResumenGlbz.htm>. Acessado em 15 de março de 2013.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes*. In: SANTOS, Boaventura Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. Portugal: Edições Almedina. 2009.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África”, in Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (org.), *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994, pp. 263-332.

_____. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1996.

_____. *África parceria do Brasil atlântico: Relações Internacionais do Brasil e África no início do séc. XXI*. Belo Horizonte, MG, Fino Traço, p. 65, 2012.

SARAIVA, Miriam G. *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. Revista Brasileira de Política internacional, 50(2), Brasília, 2007 pgs 42-59. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>. Acessado em 05 de maio de 2013.

SCHESSINGER, Sergio. A cooperação e investimentos do Brasil na África: O caso do ProSavana em Moçambique, Fase, Solidariedade e Educação, 2013.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional*, MRE, Brasília s/d.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Brasília*, 2003.

SOARES, Guido, F. S. *A cooperação Técnica Internacional*. In: MARCOVITCH, J. *Cooperação Internacional Estratégia e Gestão*. Ed. Universidade de São Paulo, São Paulo. 1994.

STEIN, Arthur A. *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations*, Cornell University Press, New York. 1990.

STOLTE, Christina, “La bioenergía en la política exterior de Brasil”, *Iberoamericana VIII*, 30 (2008), p.161-166.

TIMOSSI, Adriano José e Lucas ASSUNÇÃO, *United Nations Conference on Trade and Development: State of South-South and Triangular Cooperation in the Production, Use and Trade of Sustainable Biofuels*. UNCTAD, New York and Geneva, 2012.

UNCTAD. *Economic Development in Africa 2010, South–South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*. UNCTAD Report. Disponível em: www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2010_en.pdf.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*. Vol. 29, n. 02, 2007.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill. 1979.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War: theoretical analysis*. New York University Press, 1956.

WILSON, D. & PURUSHOTHAMAN, R. *Dreaming with BRICS: The path to 2050*. Global Economics paper n.99; Goldman Sachs. 2003.

XALMA, Cristina. *II Relatório de Cooperação Sul-Sul na Ibero America. Estudos SEGIB, n° 3, 2008.* Disponível em: www.segib.org/documentos/por/sur_sur_web_PT.pdf

_____ *Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2011.* Madrid: Ibero-American General Secretariat (SEGIB), n° 6, 2011. Disponível em: http://www.segib.org/documentos/por/sur_sur_web_PT.pdf

APÊNDICES

Tabela 1.1 Eventos realizados para o fortalecimento da CSS

ANO	EVENTO	RESULTADOS
1974	29º Período de Sessões da AGNU Nova York (EUA)	Nasce a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS).
1976	V conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Países Não-Alinhados (MNA) Colombo (Sri Lanka)	O MNA nasce formalmente em Belgrado em 1961. Integrado originalmente por 25 países, em 1976 os países membros somam 86. Atualmente formam parte desse movimento 116 países. Durante a conferência de 1976, aprova-se um primeiro Programa de Ação para a CEPD.
1976	Conferência sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento Cidade do México (México)	Acordam-se medidas para facilitar a implementação dos Programas de Ação para a Cooperação Econômica surgidos nos marcos do MNA e do G-77.
1976	31º Período de Sessões da AGNU Nova York (EUA)	Começou a preparar-se a Conferência de Buenos Aires.
1977	32º Período de Sessões da AGNU Nova York (EUA).	Emana a resolução que fixa como objetivos da CTPD: i) a promoção da capacidade nacional e coletiva dos PED para valerem-se de meios próprios; ii) o aumento da capacidade criadora desses países para resolver os seus problemas de desenvolvimento.
1978	Conferência das Nações Unidas sobre CTPD Buenos Aires (Argentina)	138 países adotam por consenso o Plano de Ação de Buenos Aires ou Plano para Promover e Realizar a CTPD
1981	Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento Caracas (Venezuela)	Elaboram-se as “Novas Diretrizes da CTPD”. Incluem: i) o conceito de Países-Pivô ou PED que, em virtude de suas capacidades e experiência em promover a CSS, jogam papel de líderes na promoção e aplicação da CTPD. ii) A promoção de uma maior integração entre a CTPD e a CEPD.
1997	Reunião de Países - Pivô (Chile)	Permite conhecer experiências de Ásia, África, Europa e América Latina tanto em CTPD como em CEPD.
2000	Reunião de Chefes de Estado e de Governo do G77 (Cuba)	Busca identificar formas de fortalecer e expandir a cooperação entre países em desenvolvimento. E acorda-se convocar, para 2003, a I Conferência de Alto Nível sobre CSS.

2002	Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento Monterrey (México)	Nasce para dar o cumprimento financeiro aos compromissos contraídos pelos doadores tradicionais com os ODMs. Entre suas consequências está o aumento da AOD mundial, mas também a concentração da AOD em países mais pobres. O deslocamento dos países de renda média como receptores da AOD contribui para impulsionar sua participação na CSS.
2003	Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul, realizada em Marrakesh (Marrocos)	Elaborados a Declaração de Marrakash e o Arcabouço de Marrakash para a implementação da Cooperação Sul-Sul.
2003	Conferência de Alto Nível sobre CSS. II Cúpula do Sul Doha (Qatar)	Impulsiona-se o Plano de Doha, por meio do qual se detalham as iniciativas que deveria permitir o estímulo ao aumento da CSS em todas as regiões do mundo e em todas as suas modalidades.
2006	XIV Cúpula do MNA Havana (Cuba)	A declaração final considera insuficiente a ODA mundial e insta a aproveitar ao máximo o potencial da CSS.
2007	62º Período de Sessões da AGNU. 15º Período de Sessões do Comitê de Alto Nível para a CSS. NY	Revisão mais recente e exaustiva da CSS no marco da cooperação internacional. Insta-se uma maior integração entre a CTPD e a CEPD.
2011	Realizado o Quarto Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda em Busan, Coreia do Sul	Reconhecimento da CSS como uma modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento

Fonte: Xalma, 2008; Leite, 2012.

Tabela 1. 2 Comércio do Brasil com a África e o mundo, 2000–2010 (USD)

ANO	AFRICA	MUNDO
2000	4.252.876.098	110.969.460.353
2001	5.319.020.146	113.888.349.663
2002	5.036.174.214	107.681.303.968
2003	6.149.521.057	121.528.871.507
2004	10.425.741.453	159.512.859.906
2005	12.630.456.924	192.129.063.582
2006	15.536.861.331	229.148.973.892
2007	19.903.591.657	281.269.740.902
2008	25.919.298.556	371.139.076.664
2009	17.152.899.842	280.642.073.593
2010	20.407.917.230	383.563.775.541

Fonte: IPEA, 2012

ARTIGO 2

COOPERAÇÃO BRASIL - MOÇAMBIQUE EM BIOCOMBUSTÍVEIS

INTRODUÇÃO

Durante a gestão de Lula, há uma maior aproximação Brasil-África na área dos biocombustíveis. Dados do Ministério das Relações Exteriores, por exemplo, ilustram que até 2007 o Brasil havia celebrado cerca de 60 memorandos de entendimento na área dos biocombustíveis, tanto com países desenvolvidos, cuja maioria não dispõe de recursos naturais necessários para responder os programas de substituição de combustíveis fósseis, quanto com nações em desenvolvimento com vocação agrícola, onde a produção em larga escala seria vista como mola propulsora para alavancar suas economias (MRE, apud MORAES, et al, 2012). O memorando assinado com Moçambique enquadra-se nesta última categoria de parcerias.

É desse memorando que o presente artigo vai se debruçar, afluando, sobretudo, até que ponto o modelo de desenvolvimento brasileiro e, em particular, as políticas sobre os biocombustíveis são adaptáveis à realidade moçambicana? E por último, não seria apanágio afirmar que a cooperação Brasil-Moçambique em biocombustíveis é solidária e desinteressada, visando apenas à troca de experiências de sucesso?

Abordagem incide principalmente na área política e econômica. Na tentativa de dar resposta às questões colocadas, discute-se na primeira seção a cooperação Brasil-Moçambique em biocombustíveis: motivações e tendências. Na segunda traz-se o debate sobre o atual quadro da cooperação Brasil-Moçambique em biocombustíveis. Na terceira procura-se discutir sobre as que oportunidades, que desafios advêm dessa parceria. E última seção faz-se análise crítica da cooperação Brasil-Moçambique em biocombustíveis. Posto isso vem a parte conclusiva e a bibliografia. A pesquisa é de natureza qualitativa socorre-se de fontes bibliográficas.

1. COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE EM BIOCOMBUSTÍVEIS: MOTIVAÇÕES E TENDÊNCIAS

A cooperação Brasil-Moçambique na área dos biocombustíveis é recente. Emerge no cenário internacional da política externa dos dois países em 2007, com a assinatura do memorando de

entendimento neste setor²⁸, ocorrida durante a visita oficial do Presidente da República de Moçambique, Armando Emílio Guebuza ao Brasil.

Todavia, difícil é entender as reais motivações dessa parceria em virtude da complicada teia de fatores, tanto de natureza conjuntural, quanto de viés geopolítico e geoestratégico revelado pela potencialidade bioenergética de Moçambique *vis-à-vis* ao interesse estratégico almejado pelo Brasil na sua política de inserção e promoção dos biocombustíveis na arena internacional.

Entre os fatores conjunturais que estiveram por detrás da assinatura do memorando em apreço são de referir: primeiro, o aumento internacional de preço de petróleo, que na altura atingia uma cifra de quase de 100 USD por barril²⁹ provocando restrições aos países importadores de petróleo e um *boom* pela demanda mundial por biocombustíveis, e, por último, o impacto global das mudanças climáticas apresentado pelos pesquisadores do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) os quais confirmaram, em seu relatório publicado em 2007, as evidências sobre a existência do gás de efeito estufa (IPCC, 2007).

Foi recomendado no referido relatório a necessidade de enfrentarem o problema (de mudanças climáticas) por meio de reestruturação da matriz energética, ainda que primordialmente dependente de combustíveis fósseis como petróleo e carvão mineral, cuja queima tem sido considerada a principal fonte emissora de gás carbono, causadora do efeito estufa (ibid.).

²⁸ O memorando Brasil – Moçambique foi celebrado durante a visita oficial do Presidente da República de Moçambique, Armando Emílio Guebuza ao Brasil em 06 e 07 de setembro de 2007.

²⁹ Petroleum navigator. Energy Information Administration, 2002-2008. Disponível em: <http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/rbrteM.htm>. Acessado 13.01.2014.

Perante o binômio problema, os analistas tinham mais perguntas a colocar do que respostas para elas. Por exemplo, tal como no passado, uma vez reestabelecidas as condições normais na produção do petróleo e os abastecimentos fossem retomados, os preços voltariam a descer para os níveis anteriores? Será que a demanda mundial pelos biocombustíveis como alternativa aos combustíveis fósseis representaria aos países do Sul dependentes da agricultura uma oportunidade?

Apesar da evidência empírica não ser ainda conclusiva, os dados revelam que a era do chamado *petróleo barato* terá chegado ao fim. Algumas leituras consultadas qualificam esta visão. Ismael Sanz Labrador, por exemplo, afirma que os *records* de preços do petróleo, como consequência dos conflitos no Oriente Médio e o aumento da procura resultante do rápido crescimento econômico da China e da Índia, serão os principais responsáveis por essa alteração do comportamento do mercado internacional do petróleo (LABRADOR, 2009).

O cenário agrava-se ainda mais com os efeitos nefastos de que os combustíveis fósseis são acusados na mudança global do clima. Este quadro político, econômico e ambiental, embora se afigure como um desafio, induz a aceitar a irreversibilidade dos biocombustíveis na matriz energética mundial.

Citando Adriano José Timossi, *“the biofuels have therefore become an important potential energy source, particularly for the transportation sector”* (TIMOSSI, 2012). A Agência Internacional de Energia corrobora com esta tese e projeta um mercado global ambicioso dos biocombustíveis até 2030. A figura 2.3 ilustra o mapa o possível mercado.

Figura 2.3. projeção de mercado global dos biocombustíveis até 2030

Fonte: IEA 2009

De acordo com o relatório da REN21 (2013)³⁰, existem atualmente cerca de 650 unidades de produção de etanol no mundo, com uma capacidade de produção de 100 bilhões de litros, algumas das quais operando abaixo das suas capacidades. E espera-se que até 2022 este número venha aumentar para 168 bilhões de litros de etanol e 41 bilhões de litros de biodiesel.

Além dos fatores conjunturais, assim denominados na presente pesquisa e suas consequências, socioeconômica e política serem motivos de referência mais preocupante e mediático, há, no entanto, razões de viés geoestratégico e geopolítico que devem ser lembrados, quer como exemplos, quer pela sua peculiaridade, pois, sem as quais, a cooperação Brasil – Moçambique em biocombustíveis seria impossível. Ilucida o então Presidente da República, Lula da Silva,

³⁰ Renewable Energy Policy Network For The 21st Century.

(...) quando pensamos em novas oportunidades de negócios, não podemos deixar de lembrar dos biocombustíveis. Moçambique tem todas as condições de clima e de solo para ajudar a atender à crescente demanda mundial por bioenergias. É com essa visão que hoje firmamos o Protocolo sobre Biocombustíveis. Com a ajuda das empresas privadas brasileiras, Moçambique poderá ingressar nessa revolução energética. O povo moçambicano se beneficiará da modernização de sua agricultura e da consequente criação de renda e de empregos. E acreditamos na força da cooperação Sul-Sul (Lula, 2007)³¹.

De maneira complementar, os pesquisadores enriquecem o amplo potencial de Moçambique pintado por Lula ao mostrarem que o país apresenta acentuada aptidão agrícola, especialmente para a produção de culturas tropicais bioenergéticas (MORAES et al, 2012; PEROSA, 2012). Grande parte do território moçambicano situa-se na mesma faixa de latitude das zonas produtoras das plantas bioenergéticas no Brasil, conforme atesta o mapa cartográfico apresentado pela EMBRAPA.

Figura 2. 4. Mapa comparativo do Brasil e Moçambique

Fonte: EMBRAPA, 2012³²

Ademais, Moçambique possui grande disponibilidade de terra arável pouco explorada ou subutilizada, mão de obra abundante, infraestruturas ferro-portuárias, rodovias e vive de um clima de relativa estabilidade política e econômica (NHANTUMBO e SALOMÃO, 2010).

No mesmo diapasão, o Presidente de Moçambique, Armando Emilio Guebuza enfatizou: “*cooperation on biofuel promises to open up a range of good opportunities for our companies*

³¹ http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO. Acessado em 17 de Fevereiro de 2014.

³² Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09840.pdf>

and will serve many Mozambican citizens. Our country has an enormous potential for the production of raw materials for biofuels” (BIOPACT, 2007).

Não obstante, há que reconhecer o papel preponderante do governo brasileiro, mormente à sua política externa de diversificação da agenda e de atores, principalmente com os países africanos, onde a assertiva basilar, pelo menos ao nível diplomático, tem sido: a) o compartilhamento de êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas pelos parceiros, b) a solidariedade internacional, c) a necessidade de pagamento da dívida histórica com os africanos pela valiosa contribuição na edificação da nação multiétnica brasileira, d) a ausência de finalidades lucrativas e, e) desvinculação a interesses económicos (CABRAL, 2010, SARAIVA, 2007).

Pino e Leite, por seu turno, alegam que a cooperação brasileira não se resume apenas aos princípios acima elencados, mas trata-se de um instrumento da política externa que permeia a cooperação Sul-Sul. Além da transferência da tecnologia, visaria vender máquinas, equipamentos e unidades vinculadas a produção de biodiesel e etanol e a ampliação de espaço para expansão de investimentos de empresas brasileiras no setor de energia (PINO E LEITE, 2010). É uma parceria que combina motivações de política externa com a capacidade de atender demandas de assistência técnica específica e que, ao mesmo tempo, pretende evitar a reprodução das lógicas de assistência Norte-Sul (HIRST et al, 2010).

Em perspectivas analítica e teórica, a cooperação Brasil–Moçambique no setor dos biocombustíveis assenta-se, tanto dentro da lógica das abordagens dos dependentistas, que de forma incisiva defendem a união de esforços entre os países do Sul visando promover o desenvolvimento endógeno, como no seio das teorias realista e liberal com a premissa de que os Estados procuram no meio externo, naquilo que satisfaz o seu interesse nacional.

O fato da parceria em apreço ser intra-Sul, assume-se esta como sendo uma relação de cooperação técnica de cunho horizontal que, segundo o Plano de Ação de Buenos Aires de 1978, é manifesta sob forma de transferência de capitais e/ou transmissão de conhecimentos, assistência técnica e transferência de tecnologia (BAPA, 1978).

Os apologistas da parceria Brasil – Moçambique na área dos biocombustíveis são otimistas e perspectivam um futuro promissor. Isaias Albertin de Moraes e Rodrigues Bessa Mattos são qualificados neste grupo. E afirmam que, com esta relação, Moçambique assume o *status* de

país piloto em África a se beneficiar da experiência brasileira na produção e consumo dos biocombustíveis (MORAES, et al, 2012) e a desfrutar da cooperação triangular, área em que o Brasil também vem sendo reconhecido a nível internacional.

Uma ilação lógica a tirar nas motivações e tendências da cooperação Brasil – Moçambique na área dos biocombustíveis seria: primeiro, ela derivou da tomada de consciência da liderança dos dois países sobre os problemas globais ambientais e das sucessivas crises petrolíferas que, de forma cíclica, vieram evidenciar a necessidade de diminuição da dependência de combustíveis fósseis por meio de fontes alternativas e, segundo, do reconhecimento de que, apesar da reconhecida experiência do Brasil na área dos biocombustíveis, seria incapaz de sozinho dar resposta aos problemas da demanda mundial por biocombustíveis sem a participação dos demais potenciais Estados produtores.

Por isso, essa cooperação não deve ser vista simplesmente como um ponto de encontro de interesses políticos, econômicos e bioenergéticos bilaterais, mas também como foco estratégico do qual flui a possibilidade de ocorrência de novas parcerias tanto com outras nações do Sul quanto com países do Norte, dado o efeito *spill over* subjacente. É sob essa lógica que devem ser entendidas as razões que levaram a celebração do memorando com Moçambique no setor dos biocombustíveis bem como as suas tendências. Dito isso, segue-se na próxima seção, o atual quadro da cooperação Brasil – Moçambique na área dos biocombustíveis.

2. ATUAL QUADRO DA COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE EM BIOCOMBUSTÍVEIS

Uma análise sobre o atual estágio da parceria Brasil-Moçambique em biocombustíveis impera inevitavelmente fazer uma radiografia das questões arroladas no memorando e trazer ao debate o seu impacto. Deste modo, o texto do memorando enfatiza três áreas temáticas a serem levadas a cabo pelo Brasil, algumas das quais intrinsecamente relacionadas entre si. São elas: A) o apoio ao desenvolvimento do programa dos biocombustíveis em Moçambique; B) a elaboração conjunta de projetos de cooperação técnica para capacitar os recursos humanos do setor dos biocombustíveis em Moçambique e C) a identificação de terceiros países e organismos internacionais interessados em apoiar projetos específicos para implementação do programa dos biocombustíveis em Moçambique (MdE, 2007).

A) Apoio do desenvolvimento do programa dos biocombustíveis em Moçambique

Em relação à matéria do desenvolvimento do programa dos biocombustíveis em Moçambique, foi acordado no memorando que o Brasil deve enviar esforços no sentido de apoiar: i) o fortalecimento institucional, ii) a elaboração do marco regulatório para o setor, iii) o zoneamento e desenvolvimento regional e iv) os arranjos produtivos e modelos de negócios para o desenvolvimento da produção e consumo de biocombustíveis.

i) Ambiente institucional: propriedade da terra e marco regulatório

a) Propriedade da terra

À semelhança do Brasil, o início do processo de industrialização exigiu do Estado a necessidade de ampliar as suas atividades para maior normatização, registro e controle das atividades privadas (SCHLESINGER, 2013). Deste modo, parte substancial das relações de cooperação brasileira com os países africanos tem componente fortalecimento institucional³³.

Sob esta perspectiva, após emergir de um período de grave crise econômica e de guerra civil que durou 16 anos (1976-1992), o governo moçambicano tem-se empenhado na estruturação das suas atividades para assegurar e direcionar os investimentos no país. E, sendo os biocombustíveis uma nova realidade na economia moçambicana e fortemente questionada sobre a possível concorrência por fatores de produção e competição com a produção alimentar, as partes do memorando vêm o fortalecimento institucional como um dos instrumentos que deve nortear a cooperação.

Nesta componente, o Brasil tem apoiado na transmissão das suas lições. Não obstante, dada sensibilidade dos biocombustíveis, o Estado moçambicano definiu a Lei da Terra de 1997 como mecanismo formal de coordenação intersetorial na produção e uso dos biocombustíveis. Esta estratégia visa, em simultâneo, dar resposta aos problemas energéticos sem, no entanto, por em causa a problemática da Terra.

³³O termo fortalecimento institucional, conhecida na literatura americana como *institution- building* é entendida como uma ação que permite as organizações adaptarem-se às novas exigências da sociedade, à nova tecnologia, aos novos desafios e ao próprio ritmo das mudanças (FERNANDO FILARDI, 2007).

O referido dispositivo substitui a Lei de Terra de 1979, a qual esteve vinculada aos princípios de orientação socialista³⁴. Com a democratização do país em 1990, novos desafios emergem visando adequar a economia ao novo contexto político interno e internacional movido pelo fim da guerra fria e a restauração do neoliberalismo que, em contraste com o sistema de economia planificada, admite investimentos privados.

Medidas de solução de problema do acesso à Terra criaram paradoxos inesperados ao nível do sistema político e econômico no país. Paradoxo como garantir os investimentos agrários privados *versus* dar direito ao acesso a Terra às comunidades locais passou a ser um dilema incontornável do governo moçambicano. Para sair desse paradoxo, o enunciado da Lei da Terra de 1997 mantém toda propriedade de Terra nas mãos do Estado, cabendo este a prerrogativa de conceder para o uso e aproveitamento, mediante a satisfação de certos requisitos (GM, 1997).

Sob este raciocínio, os procedimentos de aquisição de terra visando a produção de biocombustíveis são regidos por este novo instrumento legal que culminam com a celebração de um contrato de arrendamento na forma de título de terra ou Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT). A concessão de DUATs para as comunidades passa por um processo de delimitação e justificativa da área em questão, seja para fins produtivos ou habitacionais.

Em uma primeira fase, obtém-se por certificado que permite à comunidade o uso da terra, quer com recursos próprios quer em parceria com investidores, sob certas restrições. Apesar do certificado permitir que as comunidades usem a terra para atividades produtivas, o estabelecimento de parcerias depende da posse de DUAT e existem alguns procedimentos jurídicos visando a sua legalização (PEROSA, 2012).

A segunda opção é mediante a licença de uso por um período de 50 anos renováveis, caso as partes se interessem. Esta é mais comum aos investidores agronegócios, incluindo os agroenergéticos. Neste contexto, o investidor deve submeter o projeto ao Ministério de Agricultura que passa por um processo deliberativo pelo Conselho de Ministros mediante o

³⁴Em tais princípios, eram vedados os investimentos privados, seja de natureza fossem. Nesse período, o funcionamento da economia baseava-se em empresas estatais, lojas do povo, *machambas estatais* e cooperativas do povo.

pagamento anual de 35,50 Meticais, um equivalente a R\$21 por hectare (SCHLESINGER, 2013).

No entanto, depreende-se que, diferentemente do Brasil, em Moçambique a Terra é propriedade do Estado e não pode ser, em circunstância alguma, vendida, alienada ou hipotecada. Em face disso, a questão sobre como adequar o modelo brasileiro de produção dos biocombustíveis na economia moçambicana merece uma reflexão atenta na literatura.

O argumento central sobre essa questão é de que a legislação tenta manter o máximo equilíbrio possível. Por um lado dando oportunidade de acesso a terra para as comunidades locais, pelos direitos por uso consuetudinário e pela intervenção e defesa das autoridades locais, e, por outro lado, garantindo aos investidores, majoritariamente constituído por capital estrangeiro, o uso e aproveitamento da terra de modo a dar resposta aos objetivos almejados no memorando, que são a promoção dos biocombustíveis em Moçambique e geração de renda e emprego.

Para Armando Emilio Guebuza, a produção dos biocombustíveis não deve competir com a produção dos alimentos e deslocar os agricultores de suas terras. Antes pelo contrário, deve ser localizada em áreas onde ela possa ajudar a aumentar a renda dos moçambicanos e industrializar o país (GUEBUZA apud, BIOPACT, 2007).

Não obstante o apelo do Presidente da República de Moçambique e a clareza dos instrumentos jurídicos com relação à proteção dos direitos das comunidades sobre a terra, nem sempre esta relação se traduz em um equilíbrio de “mar de rosas”. Apesar de até então a literatura evocar a existência de terras subutilizadas, o que permitiria a produção das culturas bioenergéticas sem impactos negativos relevantes sobre as comunidades e o meio ambiente (BORRAS, 2011; MITCHELL, 2011), é inegável que no futuro não tão longínquo possa degenerar em conflitos em virtude de crescimento exponencial da população moçambicana que vem se registrando nas últimas décadas, como mostra o gráfico 2.2.

Fonte: UNDP, 2012³⁵

Do gráfico é fácil notar que a realidade demográfica moçambicana aponta para um crescimento médio de 400 mil habitantes por ano. Esse ritmo de aumento populacional pode significar, por um lado, o crescimento da força de trabalho, tal como salientado nas motivações de cariz geopolítico e geoestratégico e, por outro, o esvaziamento do argumento de que Moçambique é um país com abundância de terra subutilizada, que é um Mato Grosso no meio da África.

De acordo com Sergio Schlesinger, em um país onde “cerca de 70% da população, dos seus 23 milhões de habitantes, residem nas zonas rurais dos quais 76% da população economicamente ativa vive da agricultura, pecuária, pesca e caça”, pode-se antever o quão risco e impacto que a maioria da população pode vir a sofrer com a chegada massiva dos investidores externos às suas terras não documentadas (SCHLESINGER, 2013). Embora as comunidades locais estejam abertas em receber investimentos, infelizmente, existe um grande receio de que as mesmas possam vir a ser removidas das suas terras para áreas impróprias para as suas atividades, por falta de formalização dos seus DUATs, para dar lugar aos empresários agroenergéticos (ibid).

Em suma, a Lei de Terra de 1997 constitui o principal instrumento jurídico que estabelece os mecanismos para a concessão dos títulos de DUATs, que podem ser conferidos às comunidades locais, agricultores familiares e aos investidores nacionais e estrangeiros que desejam realizar atividades agroenergéticas em Moçambique. Neste sentido, o papel do Brasil no fortalecimento institucional tem-se circunscrito no estabelecimento de uma plataforma para disseminar conhecimentos, experiências de sucesso, prestação de assistência técnica, promoção da

³⁵ UNDP, Indicadores rápidos de crescimento populacional em Moçambique, julho. 2012

produção e consumo dos biocombustíveis com vista a estabelecer um mercado mundial do produto.

b) Marco regulatório para o setor dos biocombustíveis

Baseando-se nos resultados do estudo sobre a viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da produção dos biocombustíveis realizada pela *Econergy Corporation*³⁶ e de troca de experiências nas missões técnicas com o Brasil, foi elaborado o projeto de legislação para regular a atividade bioenergética em Moçambique. O referido marco é constituído principalmente pela Política e Estratégia Nacional de Biocombustíveis (BR 22/2009) e pelo Regulamento de Biocombustíveis e suas Misturas (Decreto n.º 58/2011).

A Política e Estratégia Nacional de Biocombustíveis é um instrumento básico que regula os mecanismos e critérios de produção dos biocombustíveis no país, cujos pilares assentam: i) na criação rápida de um mercado nacional de biocombustíveis; ii) na promoção de matérias-primas de acordo com o exercício de zoneamento agroecológico; iii) no aumento de exportação para criar receitas públicas e divisas; iv) na interdição do uso de culturas alimentares básicas para a fabricação dos biocombustíveis; v) no desenvolvimento de biocombustíveis que melhore a biodiversidade; vi) na adoção de metas nacionais de mistura; e vii) na promoção do processamento local de modo a gerar o valor acrescentado (GM, 2009).

Trata-se, portanto, de áreas e ações que se revestem de especial atenção na cooperação dos dois países dado o caráter sensível e estratégico dos biocombustíveis num país com características paradoxais como Moçambique —, “com extensas terras aráveis, alto nível de subnutrição, 54% de índice de pobreza, 70% da população dependente de agricultura e importa 100% de petróleo” (SCHLESINGER, 2013), mas que sonha em substituí-lo por biocombustíveis.

Com base no critério de sustentabilidade de matérias-primas e seu potencial na geração de renda, custo de produção, impactos socioeconômicos e ambientais das culturas selecionadas para a produção de biocombustíveis em Moçambique, a Estratégia de Biocombustíveis

³⁶ O Estudo foi realizado em parceria com Alf International (Brasil) Blueprint Cape Pty (África do Sul) e SICS (Moçambique), encomendando pelo governo de Moçambique em 2008, com o financiamento do Banco Mundial e do governo italiano (ECONERGY, 2008).

concentra-se em quatro tipos de culturas de matéria-prima ou seja: a cana-de-açúcar e o sorgo para produção de etanol e a jatropha (pinhão manso) e o coco para a produção de biodiesel (GM, 2009).

Um golpe de vista, pode-se notar que o espectro de sustentabilidade aqui referenciado é bastante amplo, que inclui não apenas aspectos energéticos, ambientais, como também mecanismos que buscam garantir as externalidades positivas socioeconômicas e ambiental trazidas pelos biocombustíveis, o que vai de acordo com os objetivos dos dois governos ao assinar o memorando do entendimento. Ademais, dentro do esforço para promover o desenvolvimento da produção de biocombustíveis, a Política e Estratégia Nacional de Biocombustíveis enfatiza parcerias com outros países, dentre as quais faz-se referência a cooperação Sul-Sul (ibid).

Isto *per se* só viria a ressaltar a importância do memorando nas relações Sul-Sul, não só como um instrumento de compromisso onde Brasil e Moçambique dariam resposta às questões ambientais e energéticas, ambas, sem dúvida, de importância inquestionável no cenário internacional, mas, outrossim, como uma plataforma encontrada pelo governo Lula para dinamizar as relações de cooperação Sul-Sul com África, na qual Moçambique é parte. Interesse expresso desde o seu primeiro discurso como estadista brasileiro em 2003 e reiterado em diversas ocasiões nos encontros com líderes africanos³⁷.

Para complementar a Política e Estratégia Nacional de Biocombustíveis, o Conselho de Ministros através do Decreto 58/2011 de 11 de novembro aprovou o Regulamento de Biocombustíveis e suas Misturas (RBM), instrumento que norteia os mecanismos de como os biocombustíveis líquidos devem ser introduzidos na matriz energética moçambicana. O referido regulamento entabula que as misturas em Moçambique serão introduzidas de forma gradual, associando valores percentuais do etanol anidro com a gasolina e do biodiesel ao diesel vendido no país (GM, 2011), como mostra a tabela.

³⁷ Por exemplo, na cerimônia de abertura de Assembleia da União Africana, realizada na Líbia, em julho de 2010, o Presidente Lula declarou que a prioridade para as relações com a África estava respaldada por ações concretas.

Tabela 2.1.Periodização das Misturas em percentagens

Período	2012 – 2015	2016 – 2020	a partir de 2021
Etanol anidro	10%	15%	20%
Biodiesel	3%,	7,5%	10%

Fonte: Governo de Moçambique, 2011

Um ponto importante observado no Regulamento de Biocombustíveis e suas Misturas refere-se ao condicionamento das exportações. Estas só serão permitidas após o cumprimento do mandato de misturas no mercado doméstico (GM, 2011), o que é bom para satisfazer a demanda interna pelos biocombustíveis e, em paralelo, potenciar a indústria nacional.

Para Bruno Perosa, o potencial dos biocombustíveis em Moçambique é superior quando comparado a demanda interna por combustíveis (GUARANY apud PEROSA, 2012). Para o caso do biodiesel, a produção potencial é pouco superior a 50% do consumo do diesel.

Este volume, no entender do autor, seria suficiente para suprir os mandatos de mistura e sobrar um excedente exportável. Portanto, o nível do mercado nacional, com a aprovação do regulamento sobre misturas, faz antever que, apesar de ser limitado, este oferece uma garantia de rápida absorção de uma parte da produção nacional dos biocombustíveis.

A estratégia política aportada pelo Regulamento de Biocombustíveis e suas Misturas realça que o licenciamento de produção, processamento e armazenagem de biocombustíveis no país devem estar em conformidade com a legislação nacional vigente, cabendo: i) ao Ministério da Agricultura, autorizar e fiscalizar a produção da matéria-prima, e ii) a uma equipe multissetorial composta por técnicos dos Ministérios que superintendem as áreas da energia, agricultura, indústria e comércio, saúde e ambiente a responsabilidade pela fiscalização e inspeção periódica de instalações industriais de produção, processamento, armazenagem, distribuição e comercialização de biocombustíveis (GM, 2011). Ademais, estabelece taxas relativas a:

- Licença de produção, no valor de: a) 10.000 Meticais (USD 340) até 6 milhões de litros por ano, e b) 100.000 Meticais para uma produção que varia de 6 – 12 milhões de litros/ano.
- Licença de armazenagem: a) 20.000, Meticais para 6-12milhões litros; b) 40.000 para níveis superiores a 12 milhões de litros.

- Produção anual: no valor equivalente a 1% da produção comercializada.
- Exportação de óleos vegetais destinados para a produção de biodiesel produzidos a partir de culturas bioenergéticas, no valor de 10 Meticais por litro, a ser paga junto das autoridades alfandegárias no ato da exportação.
- Vistoria no valor de 6.000 Meticais.
- Registro e averbamento no valor de 500 Meticais.

Em suma, tal como no Brasil, o marco regulatório cria estrutura organizacional que permite a divisão de responsabilidades em nível dos Ministérios. Desta maneira, diversas instituições ligadas aos ministérios da Energia e Agricultura são responsáveis pelo desenho e implementação deste marco regulatório.

ii) Zoneamento agrícola e desenvolvimento regional

O zoneamento agroecológico é um instrumento que permite identificar regiões com maior aptidão para a produção das culturas bioenergética, excluindo as de biomas sensíveis (florestas e reservas naturais), de terras muito íngremes, de áreas onde se faz a produção dos alimentos (FOSSECA, apud, JORNAL VERDADE). Tal compromisso também se encontra plasmado no marco regulatório do país.

Para a concretização desta ação, o Brasil enviou no dia 03 de novembro de 2009 a Moçambique técnicos da área dos biocombustíveis para partilhar seus conhecimentos sobre zoneamento agroecológico.

De referir que, antes do encontro em alusão, o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) e a Direção Nacional de Terra e Florestas (DNTF), instituições tuteladas pelo Ministério da Agricultura, haviam feito em 2008 de forma ampla um zoneamento tendo credenciado cerca de 6.966.030 hectares (ha), isto é, 19,4% das terras agricultáveis, para grandes projetos agrícolas (UEM, 2008).

No referido zoneamento, técnicos moçambicanos haviam considerado áreas em epousio e as florestas como áreas disponíveis ou subutilizadas, o que resultou em uma grande quantidade de terras. Diante de diversas críticas a este levantamento por parte da sociedade civil e das organizações não governamentais, houve ajuste e somente 54% daquelas terras foram consideradas como aptas, sendo as demais reservas para florestas e pastagens (SHUT, 2010).

Os primeiros cálculos não tiveram em conta as ocupações baseadas em práticas consuetudinárias previstas no artigo 12 da Lei de Terra de 1997: ocupações ilegais ou resultantes de deslocamentos devido à guerra, inundações e secas, muito menos das práticas agrícolas itinerantes.

Ademais, a diferença abismal de números também pode ser explicada: i) como falta de pessoal, principalmente em termos de qualificação e experiência, ii) insuficiência generalizada de sistema de informação estatística e iii) fraca capacidade de análise de informação e de políticas sobre o zoneamento. Por outro, o quão incerto falar de terras subutilizadas como mecanismo propagandístico político para atrair investimentos na área dos biocombustíveis.

Não obstante, a longa história e experiência do Brasil na produção dos biocombustíveis ajudou Moçambique a sair do problema relativo ao marco regulatório e zoneamento agroecológico. É aqui onde é notório o papel do Brasil no memorando. E, como se verá adiante, o memorando frisa também a questão de arranjos produtivos e modelos de negócios para o desenvolvimento da produção e consumo de biocombustíveis.

iii) Arranjos produtivos e modelos de negócios para o desenvolvimento da produção e consumo de biocombustíveis

No que tange aos arranjos produtivos e modelos de negócios para o desenvolvimento da produção e consumo de biocombustíveis, estudos mostram que até 2008 Moçambique gastava cerca de 350 milhões de dólares na importação do petróleo e as previsões indicavam que este montante poderia vir a atingir os 1000 milhões de dólares caso não surgissem alternativas de produção interna de combustíveis (ME, 2009). Logo, tal como se viu no Regulamento de Biocombustíveis e suas Misturas, o abastecimento do mercado interno já constitui um imperativo para a produção dos biocombustíveis.

Este quadro é reforçado pelo protocolo regional sobre trocas comerciais da Comunidade dos Países da África Austral (SADC) adotado em 1996, do qual Moçambique é parte. Nos termos desse protocolo, as tarifas sobre “produtos sensíveis”, assim denominados, deviam ser eliminadas até 2012, embora os detalhes finais permaneçam em discussão. Moçambique tem até 2015 para cumprir com o protocolo (SADC, 2013).

Quando implementado, o protocolo garantirá a isenção de tarifas aos produtos moçambicanos no mercado regional, com reciprocidade de tratamento para os bens dos outros países membros. Com base no protocolo, garante o acesso a Moçambique um mercado com mais de 200 milhões de habitantes e um PIB de aproximadamente 700 bilhões de dólares (ibid).

E a nível internacional Moçambique se beneficia do sistema geral de preferências ao mercado norte-americano, que dá condição privilegiada a países em desenvolvimento. A tal privilégio foi somado o *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), que em 2000 concedeu acesso ao mercado norte americano a 39 países da África Subsaariana, dentre eles Moçambique (ECONERGY, 2008).

A Europa constitui também o outro alvo dos investidores que tem interesse em produzir os biocombustíveis em Moçambique. Moçambique se beneficia neste mercado de tarifa preferencial relativamente a outros PED, tais como o Brasil. Refira-se ao acordo de Cotonou entre a Europa e África e o acordo África, Caribe e Pacífico que está se convertendo em um acordo com os países da SADC, que garante o acesso livre às exportações moçambicanas ao mercado europeu. O outro acordo garante o acesso a qualquer produto, que não arma, produzido em nações em desenvolvimento (ibid.).

Além dos EUA e a Europa, o continente asiático constitui o outro mercado ambicionado pelos investidores dos biocombustíveis em Moçambique. É provável que a China se transforme no maior importador de etanol, se a produção biocombustíveis for implementada. O compromisso do Japão para com o etanol, combinado com a falta de matérias primas, também pode torná-lo um importador importante.

Com todo esse mosaico de mercado que se perspectiva e tendo em consideração o padrão em outros países e diante das excelentes condições naturais existentes, para além do crescimento contínuo da procura mundial, pode-se afirmar que a produção de biocombustíveis em Moçambique será competitiva. E, segundo as previsões do governo, a indústria de biocombustíveis poderá gerar benefícios socioeconômicos substanciais, entre os quais cerca de 150.000 novos postos de trabalho, incluindo auto-emprego. São esperados 100.000 para trabalharem no setor de biodiesel e, o restantes 50.000, na produção de etanol (GM, 2009).

Não obstante, existem alguns consensos já alcançados entre os principais atores da promoção dos biocombustíveis ressaltado no memorando e que importa apontar: i) setor privado forte é

uma condição fundamental da produção dos biocombustíveis; ii) é vital e urgente a remoção de alguns obstáculos tais como a excessiva burocracia; e iii) o Estado deve criar condições que facilitem a entrada de novos produtores.

iv) Intercâmbio de experiências sobre o papel da agricultura familiar na produção de biocombustíveis

Apesar do modelo de produção dos biocombustíveis baseado em pequenas propriedades estar alinhado aos objetivos, quer da parte brasileira na sua política de partilha de experiências, quer do lado moçambicano no seu plano de inserção aos pequenos produtores na cadeia de produção dos biocombustíveis, a experiência mostrou que essa estratégia tem sido ameaçada devido à falta de mecanismos financeiros e à deficiência técnica e organizacional dos agricultores familiares, fato já demonstrado no Brasil (PEROSA, 2012).

Uma alternativa quiçá provável seria permitir que as comunidades arrendassem as suas Terras, fato que vai contra a legislação. Assim, ao contrário do arrendamento, a lei permite que as comunidades estabeleçam parcerias com os investidores externos (GM, 1997), o que, segundo Bruno Perosa, é incentivado pelas autoridades governamentais moçambicanas (PEROSA, 2012).

Não obstante a Lei não explicitar os mecanismos de parceria entre investidores e as comunidades, a literatura aponta avanços neste âmbito. Deste modo, desde 2010, as empresas produtoras de biocombustíveis, principalmente as de biodiesel instaladas em Moçambique, vêm buscando parcerias com as comunidades locais, onde a empresa fica responsável pelas etapas necessárias a seu funcionamento e, enquanto isso, ajuda as comunidades nos projetos sociais na área de educação e saúde (ibid). Essa parceria, segundo o autor, garante o abastecimento dos biocombustíveis sem o descumprimento dos objetivos do governo, bem como da cooperação brasileira nesta área dos biocombustíveis.

B) Elaboração conjunta de projetos de cooperação técnica para capacitar os recursos humanos do setor dos biocombustíveis em Moçambique

Apesar de não haver informações precisas sobre a existência de um projeto específico de cooperação técnica que visaria capacitar os recursos humanos do setor dos biocombustíveis em Moçambique, nota-se na literatura um forte comprometimento do governo brasileiro em

África por intermédio do programa estruturado de apoio aos demais países em desenvolvimento na área de Energias Renováveis (Pro-Renova). O Brasil segue enviando especialistas na área dos biocombustíveis a África para ministrar cursos de capacitação e vem realizando curso de curta duração no Brasil, com os custos dos técnicos de países convidados cobertos (MORAES, et al, 2012).

Para os autores, o referido programa também patrocina especialistas brasileiros no continente africano (ibid). Desta forma, desde que foi assinado o memorando com Moçambique, três eventos de capacitação mereceram destaque:

- i) *Ethanol Week* - realizada em 2008, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em Araras – SP, onde participaram 31 países de língua espanhola e portuguesa, entre os quais, estavam presentes, técnicos moçambicanos, pertencentes aos Ministerio da Agricultura, de Energia, de Ciencias e Tecnologia e do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- ii) No ano seguinte, uma equipe técnica composta por representantes do MAPA, MRE e da EMBRAPA realizou em Maputo, um seminário sobre Zoneamento agroecológico, como assinalado anteriormente, permitiu corrigir alguns erros sobre Zoneamento agroecológico.
- iii) Em 2010, a EMBRAPA organizou um ciclo de Seminários sobre “Desenvolvimento e Inovação na Indústria de Biocombustíveis” em Addis Abeba, Maputo, Nairobi, Sudão, Tanzânia e Uganda. Participaram desse ciclo de seminários pesquisadores do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (MORAES, et al, 2012).

Esta ação fica evidente em ALMEIDA et al (2013), quando afirmam que a cooperação técnica proposta pelo governo brasileiro tem por diretriz a capacitação dos quadros técnicos *in locu* e a não vinculação ao cumprimento de condicionalidades. Tal ação passa também a ser vista como um recurso de poder brando (*soft power*), capaz de aumentar o prestígio do Brasil na arena internacional.

C) Cooperação triangular em biocombustíveis

Ao nível triangular, ficou acordado no memorando (alínea d, artigo 2), que as partes deverão identificar parcerias com outros intervenientes relevantes ao processo (MdE, 2007). É um modelo apregoadado no Plano de Ação de Buenos Aires (1978) e consubstanciado pela Agência Brasileira de Cooperação (2010) como um arranjo intermediário entre a cooperação no âmbito bilateral e a cooperação no domínio multilateral, congregando simultaneamente os esforços de países desenvolvidos e em desenvolvimento em prol do aprimoramento das capacidades técnicas de um terceiro país do Sul (PABA, 1978; ABC, 2010).

Não obstante os arranjos triangulares envolverem a parceria com países desenvolvidos em prol de uma terceira nação, Leonardo Pace Alves advoga que o Brasil busca manter as características da cooperação horizontal. Nesse sentido, a cooperação é guiada pela demanda (*demand-driven*), não são impostas condicionalidades e procura-se transferir boas práticas, adaptando-as à realidade do país receptor (ALVES, 2013). Isso parece racional e relevante porque, tanto o Brasil como Moçambique, são regidos pelos princípios da CSS. Evidentemente que a entrada de um país desenvolvido não podia mudar a regra.

Sob esta perspectiva, no plano trilateral, Brasil e Moçambique concordariam no memorando a intenção de trabalhar juntos para levar os benefícios dos biocombustíveis a Moçambique por meio de estudos de viabilidade e assistência técnica que visem estimular o setor privado a investir em biocombustíveis (MdE, 2007).

Deste modo, em 2009 foi formalizada iniciativa conjunta de Brasil e a União Europeia para a cooperação trilateral com países africanos no setor de energias renováveis. Esta iniciativa consta expressamente na Declaração Conjunta da III Cúpula Brasil–EU de outubro de 2009 em Estocolmo. São duas as linhas de ação principais: elaboração de estudos de viabilidade para a produção de agrocombustíveis e implementação de projetos, baseada nas conclusões dos estudos. Quênia e Moçambique foram os primeiros países participantes e, em 2011, a Fundação Getúlio Varga (FGV) foi contratada para realizar os estudos sobre Moçambique. Este acordo é considerado pelas partes como o primeiro passo para uma cooperação triangular mais amplo entre Brasil, União Europeia e países africanos (MORAES, et al, 2012).

Para além da cooperação com a União Europeia (UE), está na fase de execução a parceria do governo moçambicano com as Agências do Japão (JICA) e do Brasil (ABC). ProSAVANA

visa introduzir em Nacala, região nortenha de Moçambique, novas variedades de culturas e disseminar técnicas agrícolas e tecnologias que permitirão a transformação daquela região em terras agricultáveis, tal como ocorreu no cerrado do Brasil no projeto Procede.

Neste projeto, as responsabilidades estão bem divididas: i) o Japão entra com fundos, ii) o Brasil com tecnologia e iii) Moçambique com terra. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação, atualmente apenas 10% da savana está em cultivo. Este programa vai beneficiar cerca de 400 mil pequenos e médios agricultores (ABC, 2010, citado por SCHLESINGER, 2013).

Dado o êxito que se perspectiva lograr nesta cooperação trilateral, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) já identificou 35 projetos do gênero com 16 países africanos e, sob mesmos procedimentos adotados em Moçambique, a parte japonesa entrará com 300 milhões de dólares americanos em 10 anos³⁸.

Portanto, a ProSAVANA se mostra como um exemplo evidente dos princípios do PABA, nos quais a cooperação horizontal não tem a intenção de extinguir as atividades propostas pela cooperação recebida pelos países desenvolvidos, mas pretende disseminar ações bem estruturadas e bem sucedidas entre os países em desenvolvimento como complemento às atividades propostas pela cooperação vinda dos países do hemisfério norte. Além disso, a cooperação triangular oferece oportunidades para quebrar algumas das condições que transformaram as agências de ajuda em agências de contrato (TIMOSSI et al, 2012).

Não obstante, as vantagens, o autor afirma que alguns críticos da cooperação triangular estão preocupados que esta parceria se torne um instrumento de *Cavalo de Tróia* para alguns doadores dos países desenvolvidos implementar sua agenda sobre atores emergentes na arena cooperação para o desenvolvimento e os países beneficiários (ibid.).

Concluindo, até aqui, pode-se afirmar que a linha de atuação diplomática brasileira tem sido essencial para o fortalecimento das instituições moçambicanas. Ações que sem dúvida coabitam com os princípios de cooperação Técnica Horizontal entre países do Sul, principalmente no que tange a troca de experiências. Isso não significa, no entanto, que sejam desprovidas de outros interesses, como o apoio em questões internacionais —,

³⁸ www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id_Noticia=577. Acessado 21 de fevereiro de 2014

principalmente quanto ao pleito de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e abertura de mercados a empresas brasileiras para a venda da sua tecnologia.

Depois de apresentar o estágio atual da cooperação Brasil-Moçambique em biocombustíveis, é importante na próxima seção refletir sobre as oportunidades e desafios dessa cooperação.

3. COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE NA PROMOÇÃO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS: QUE OPORTUNIDADES, QUE DESAFIOS DELA ADVÊM?

3.1. Oportunidades

Para os pressupostos teóricos realistas, os Estados procuram no meio externo aquilo que satisfaz o seu interesse nacional. Neste princípio, pode-se assumir que o Brasil concede o apoio técnico e tecnológico a Moçambique sem, contudo, perder de vista os seus objetivos domésticos: conquista do prestígio na arena internacional, exportação de maquinarias e prestação de serviços de consultoria na área dos biocombustíveis.

Uma vez que Moçambique encontra-se na fase incipiente do seu programa dos biocombustíveis, fato que suscita a necessidade de capital humano qualificado, do fortalecimento das suas instituições, de maquinarias agrícolas e industriais e, dada a experiência que o Brasil dispõe na área, ele pode responder tais necessidades.

Esta *win-win action* encontra-se bem patente nos discursos oficiais da liderança dos dois países. Dito por então Presidente do Brasil Lula da Silva nos seguintes termos: “todos os países tem alguma coisa para oferecer ao outro (LULA, 2010)³⁹.” Este discurso por si só, parece seguir na direção oposta da diplomacia brasileira, segundo a qual, diferentemente da cooperação Norte-Sul, a cooperação Sul-Sul Brasil-África é meramente solidária e desinteressada.

A teoria liberal explica o comportamento do Brasil em termos econômicos em que os países, através da cooperação, procuram nos seus parceiros externos soluções para a satisfação da economia nacional. Para Sergio Schlesinger, o governo brasileiro vê o processo de internacionalização dos biocombustíveis como vantagem adicional pra a criação de

³⁹ WWW.itamaraty.gov.br/...brasil/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-instalacao-da-secretaria.... Acessado em 12 de Março de 2014.

oportunidades para o setor produtivo nacional, apontando como o principal beneficiário, os fabricantes de máquinas (SCHLESINGER, 2012).

Acrescido a isso, Moçambique é parte do acordo comercial de Cotonou, entre a Europa e África, do acordo África, Caribe e Pacífico, do *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) e do Protocolo regional da SADC, os quais beneficiam ao país a isenções tarifárias. Investindo em Moçambique, as empresas brasileiras também podem se beneficiar das facilidades desses acordos.

Aliás, como se viu anteriormente, está documentado no acordo triangular Brasil-União Europeia-Moçambique que as indústrias brasileiras que decidirem investir em África se beneficiariam de um acesso facilitado ao mercado europeu, já que Moçambique pode exportar açúcar e etanol à União Europeia (UE) sem tarifas de importação impostas ao Brasil (COHERENCE, s/d)⁴⁰. A União Europeia, por seu turno, garantiria a compra do combustível verde por preços competitivos, “para cumprir com o seu plano diretório que estabelece a misturas 10% de toda energia consumida pelo seu setor dos transportes até 2020” (EUROPEAN UNION, 2009).⁴¹

Em suma, a aproximação Brasil-Moçambique em biocombustíveis repete os mesmos ideais de relações entre os países do terceiro mundo iniciadas nas décadas de 1960 e 1970, que visam estabelecer o que se pode chamar de uma espécie de divisão internacional do trabalho, na qual o Brasil, ao invés de ser fornecedor das matérias-primas sem valor agregado, ocupa o lugar de fornecedor de tecnologia e serviços. Além disso, valoriza uma preocupação comum aos ditos países em desenvolvimento, que é a vulnerabilidade externa para alcançar os seus objetivos nacionais.

3.2. Desafios

Para além das oportunidades, a cooperação Brasil-Moçambique em biocombustíveis é acompanhada de muitos desafios. Dentre eles está o cumprimento do quadro de critérios de

⁴⁰ COHERENCE. O impacto dos biocombustíveis nas políticas de desenvolvimento. Disponível em: www.coerencia.pt. Acessado no dia 12 de Março de 2014.

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION-EC. Establishing a template for National Renewable Energy Action Plans under Directive (2009/28/EC). Disponível em: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/doc/nreap-adoptedversion-30june-en.pdf...>. Acessado em 15 de Março de 2014.

sustentabilidade de produção dos biocombustíveis em Moçambique. Estes critérios estão alinhados aos objectivos do governo, às exigências dos mercados internacionais e às certificações internacional, o que viabiliza a produção e exportação dos biocombustíveis desenvolvidos em Moçambique para os mercados internacionais.

Segundo AL Agency, foram adotadas três dimensões de sustentabilidade que norteiam os investimentos em biocombustíveis em Moçambique, a saber: planeta, pessoas e lucro. A partir destas dimensões foram definidos sete princípios, sendo que cada princípio possui os indicadores correspondentes (NL AGENCY, 2012).

Figura 2.5 Quadro de critérios de sustentabilidade de produção dos biocombustíveis em Moçambique

Fonte: AL Agency, 2012

Portanto, a produção de biocombustíveis deve ajudar ao país a reduzir sua dependência por petróleo importado e alavancar o desenvolvimento rural do país, como se referiu anteriormente, por que é lá onde se encontra o maior número da população, a maioria da qual vivendo em extrema pobreza. Deste modo, as preocupações sobre a segurança alimentar e a degradação do meio ambiente devem ser tratados e aplicados pelas políticas consistentes de sustentabilidade aceitas internacionalmente (UE e EUA).

4. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE EM BIOCOMBUSTÍVEIS

Apesar de o Brasil constituir uma das alternativas de Moçambique na prossecução dos objetivos nacionais, mormente no seu programa de garantir autonomia energética e a redução da pobreza por meio da promoção dos biocombustíveis, esta parceria não tem escapado de algumas críticas importantes.

Alguns críticos afirmam que a cooperação técnica entre Brasil e Moçambique para a produção de etanol de cana-de-açúcar somente ocorre em termos de transferência de conhecimento de produção agrícola, principalmente por meio da Embrapa. Contudo, a transferência da tecnologia de processo pertence às empresas privadas brasileiras. Esta abordagem também encontra o seu enquadramento em Ayllón Pino e Iara da Costa Leite quando afirmam que o empenho brasileiro não significa que se pauta apenas pela lógica de solidariedade, mas sim, por objetivos mais amplos ligados a:

- i) Abertura do mercado para produtos, serviços e investimentos brasileiros;
- ii) Preservação de interesses nacionais em países onde estejam ameaçados; e
- iii) Busca de prestígio e apoio para que o Brasil venha eventualmente a ocupar um assento permanente no conselho de segurança das Nações Unidas (PINO& LEITE, s/d).

A abordagem desvenda o enigma que transpassa toda a pesquisa, segundo o qual o empenho do Brasil é desinteressado, que visa apenas transmitir técnicas acessíveis eficazes, sem visar lucros ou condicionalidades. Deste modo, a política externa brasileira de internacionalização dos biocombustíveis tem em vista preparar caminho para facilitar os investidores nacionais (brasileiros) do ramo a expandir o seu mercado (COHERENCE, s/d).

Em termos de sustentabilidade das empresas brasileiras, Sergio Schlesinger afirma serem bastante reconhecidos os problemas sociais ambientais decorrentes da prática de monoculturas para a produção de agrocombustíveis, o etanol e soja em especial, em grandes propriedades no Brasil, a serem replicados agora em outros países (SCHLESINGER, 2012).

Segundo o autor, os investidores preferem as melhores terras, com abundante água e infra-estruturas desenvolvidas e raramente usam terras marginais ou degradadas como preconiza a Política e Estratégia dos Biocombustíveis do país. De acordo com Maria Luísa Mendonça, as

plantações de cana e soja emitem gás efeito estufa (GEE) de várias formas: por desmatamento de florestas ou savanas, através da aplicação de tratamentos de agroquímicos, e pelo deslocamento da pecuária em novos desmatamentos. Tais plantações também causam danos ao meio ambiente por destruir a fertilidade do solo e poluir fontes de água, assim também minando outros meios de subsistência (MENDONÇA, 2009).

Apesar da propaganda sobre a sua eficiência, a empresa bioenergética é baseada em exploração de mão de obra barata, às vezes até forçada. A expansão da indústria, bem como os novos investimentos em tecnologia, nem sempre trouxe melhores condições para os trabalhadores. A degradação do trabalho tem causado sérios problemas de saúde dos cortadores de cana.

Na verdade, não são só as empresas brasileiras acusadas de tais problemas, o projeto do governo britânico, ProCana fornece uma ilustração gritante. Segundo Jennifer Franco, a ProCana foi um projeto desenvolvido por uma empresa britânica que planejava plantar cana-de-açúcar em 30 mil hectares em Massingir, na província meridional de Gaza para produção do etanol (FRANCO, 2010).

A ProCana assinou um contrato de arrendamento da terra por um período de 50 anos renováveis, conforme previsto na Lei de Terra 97, discutido na seção anterior que preconiza que a terra em Moçambique é propriedade do governo e que permite aos investidores favorecidos obter grandes extensões de terra ao abrigo de contratos de longo prazo com entrada limitada das partes interessadas locais (ibid.).

Em paralelo, havia sido planificado que a empresa brasileira de açúcar, a Dedini, devia abastecer uma usina de etanol turnkey, com uma capacidade de processamento de 438 milhões de litros de etanol por ano, usando a tecnologia brasileira (ibid.). A destinação de terras foi imediatamente problemática. Isto foi sintomático do maior problema internacional de grilagem de terras, em que nos PED, os governos e empresas estrangeiras estão comprando ou garantindo, através do aluguel de grandes porções de terras aráveis a longo prazo.

As alegações do governo foi a de que a ProCana estava adquirindo terra marginal e que o projeto, portanto, não traria conflito com a produção de alimentos. Em contraponto, os pesquisadores encontraram terra altamente adequada para a produção agrícola, fabricação de carvão vegetal e pastagem de gado pelas comunidades locais (BORRAS, et al, 2011).

O projeto ProCana também pediu o deslocamento de várias comunidades, inclusive ocupando terra que havia sido atribuída às pessoas deslocadas a quando da criação do Parque Nacional do Limpopo (ibid).

Para a ProCana, a empresa seguiu estritamente a letra da lei por meio do processo de consultas às comunidades locais afetadas, mas os acordos sobre fronteiras terrestres foram desconsiderados em virtude desta empresa ter invadido terras agrícolas familiares (MANUEL E SALOMÃO, 2009). No entender de Borrás Jr et al. (2011), não havia um claro equilíbrio de poder entre uma empresa internacional que já tinha garantido o apoio do governo e um grupo de camponeses pobres.

Este desequilíbrio de poder, segundo Borrás e Franco, tem sido um verdadeiro problema em projetos de biocombustíveis em vários países de África e no resto do mundo (BORRAS, 2011). No caso vertente de Moçambique, diz a Jennifer Franco, este fato demonstra o fracasso do governo em defender os princípios delineados na sua própria Política e Estratégia de biocombustíveis e nos dispositivos legais existentes (FRANCO, 2010).

Ademais, segundo Nhantumbo e Salomão, as consultas também tendem a ser discriminatórias de géneros, com maior atenção aos membros masculinos das comunidades em detrimento das mulheres, embora este último segmento constituam a nível do país a maioria força de trabalho rural (NHANTUMBO E SALOMÃO. 2009).

Tal como outros projetos de capital estrangeiro, a promessa pela criação de emprego tem sido triunfo para a entrada no mercado moçambicano. Porém, as promessas da ProCana e de outros projetos de biocombustíveis que operam em Moçambique têm sido dúbias na melhor das hipóteses. Estimativas de criação de empregos da Procana flutuaram com base em suposições sobre a mecanização ou não da plantação. Numa plantação não mecanizada haveria a criação de mais empregos (BORRAS et al, 2011).

A indústria de açúcar também apresenta relativamente baixa intensidade de postos de trabalho, muitos dos quais sazonais, e exigências de trabalho muito inferiores quando comparado às de outras culturas. Enquanto 7.500 pessoas estão formalmente empregadas na indústria de açúcar, cerca de 200.000 pessoas são contratadas como informalmente integrados (FRANCO, 2010).

A produção brasileira de etanol, por sua vez, pode ser a mais avançada do mundo, mas em Moçambique e noutros países do mundo não deve ser imitada a maneira como a cana-de-açúcar é produzida naquele país: trabalhadores em condições perigosas de “escravidão” com salário de cerca de 1.000 dólares ou menos para uma temporada de 5-6 meses (HOGES, 2009).

Portanto, alguns postos de trabalho podem ser criados por projetos de biocombustíveis mas a vida de outros membros da comunidade fica ameaçada. Na medida em que os projetos de biocombustíveis frequentemente envolvem a limpeza permanente das plantações, põe em perigo a destruição de florestas, a extinção de animais e a produção de carvão vegetal para as comunidades locais.

A cana-de-açúcar também utiliza grandes quantidades de água. O projeto ProCana, por exemplo, planejava irrigar sua cana-de-açúcar com 407 milhões de metros cúbicos de água por ano a partir de uma barragem nas proximidades, privando água aos agricultores à jusante e competindo com produção de energia hidroelétrica (BORRAS et al., 2011).

Não obstante, ao contrário da ProCana, Grupo Guarani, empresa que possui seis usinas em São Paulo, passou a investir em Moçambique no ano de 2007 e tem como um dos seus sócios o próprio governo de Moçambique. A Petrobrás Biocombustível também atua em solo moçambicano e pretende produzir, em breve, etanol em grande escala em parceria com a estatal Petróleos de Moçambique – Petromoc.

Os resultados concretos dessa cooperação são que, em muitos países em desenvolvimento, o *boom* dos biocombustíveis aumentou a pressão sobre os pequenos agricultores no acesso a terra, enquanto que os preços de culturas energéticas continuarem relativamente altos em comparação com os preços das culturas alimentares. Isso pode induzir os agricultores a aderir ao aflorante sistema de produção de matérias-primas para grandes produtores empresariais.

CONCLUSÃO

Chegado a essa parte, pode-se afirmar que a parceria Brasil-Moçambique tem um triplo objetivo. O primeiro, procura “replicar” a experiência do modelo de produção dos biocombustíveis brasileiro em Moçambique para responder a demanda interna e internacional pelos biocombustíveis, mas, segundo os seus proponentes, com todos os impactos negativos

socioeconômicos e socioambientais negativos isentas. O segundo, visa garantir a sustentabilidade e o cumprimento dos requisitos internacionais, de modo que os biocombustíveis produzidos em Moçambique entrem no mercado internacional, com particular destaque ao europeu onde as regras são mais rígidas. O último, permite promover o adensamento da Cooperação Sul-Sul, ainda que questionável o discurso sobre a cooperação solidária e desinteressada.

E fazendo *jus* entre a teoria e a prática, assumiu-se que, longe de se tornar em uma parceria solidária, desinteressada e igualitária, a cooperação Brasil-Moçambique em biocombustíveis pode-se transformar em instrumento de troca para obtenção de vantagens políticas e econômicas para o Brasil, criando uma nova forma de dependência Sul-Sul.

Portanto, a longa história e experiência de aprendizagem do Brasil, a nível jurídico, socioeconômico e ambiental e, dado à existência de algumas semelhanças notáveis entre os dois países como, por exemplo, a história colonial e da língua, as condições climáticas, a importância da agricultura como atividade econômica, e o fato de os dois países terem objetivos e políticas de desenvolvimento relacionados com a produção e promoção de biocombustíveis similares, a cooperação Brasil Moçambique pode alavancar o desenvolvimento de Moçambique através da promoção de empregos, aumento da renda, investimentos em infraestrutura e serviços, além de uma fonte alternativa e renovável de energia elétrica nas áreas rurais, pela queima do bagaço.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Leonardo Pace. *A cooperação técnica triangular e o papel do INMETRO*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais |e-ISSN 2238-6912| ISSN 2238-6262| v.2, n.4, Jul-Dez 2013 | p.123-146.

BIOPACT. *Brazil and Mozambique sign biofuels cooperation agreement, 7 Sept, 2007*. Disponível em: <http://news.mongabay.com/bioenergy/2007/09/brazil-and-mozambique-sign-biofuels.html>. Acessado no dia 13 de Março de 2014.

BORRAS Jr., et al. “The politics of agrofuels and mega-land and water deals: insights from the ProCana case, Mozambique.” *Review of African Political Economy* 38:128, 215-234. 2011.

CABRAL, Lídia. *Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios*, CINDES, Texto nº 26, dezembro de 2011, Rio de Janeiro.

COHERENCE. *O impacto dos biocombustíveis nas políticas de desenvolvimento* s/d. Disponível em: www.coerencia.pt. Acessado no dia 12 de Março de 2014.

ECONERGY. *Avaliação dos Biocombustíveis em Moçambique - Relatório final*, 2008. Disponível em: https://energypedia.info/images/0/0b/PT_Avalia%C3%A7%C3%A3o_dos_Biocombust%C3%ADveis_em_Mo%C3%A7ambique_Econergy_International_Corporation%3Bet.al.pdf. Acessado, 18 de março de 2014.

EUROPEAN COMMISSION-EC. *Establishing a template for National Renewable Energy Action Plans under Directive (2009/28/EC)*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/energy/renewables/doc/nreap-adoptedversion-30june-en.pdf>.

FERNANDO FILARDI, Vera L. de Almeida. *Fortalecimento Institucional de Organizações Indígenas*. XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007.

FRANCO, Jennifer et al. *Assumptions in the European Union biofuels policy: frictions with experiences in Germany, Brazil and Mozambique*. The Journal of Peasant Studies. Vol. 37, No. 4, October 2010, pag 661–698, UK, 2010.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. Regulamento dos Biocombustíveis e suas Misturas, Maputo, 2011.

———. Política e Estratégia Nacional de Biocombustíveis, Maputo, 2009.

———. Constituição da República de Moçambique, Maputo, 2004.

———. Lei da Terra, Maputo, 1997.

HÖGES, Clemens. A ‘Green Tsunami’ in Brazil: The High Price of Clean, Cheap Ethanol.” *Der Spiegel*, 22 January 2009.

LABRADOR, Ismael Sanz. *Biofuel: a decisive instrument for sustainable Development*. Santillana Ediciones Generales, Madrid, SL, 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do presidente da república*, Brasília, 2010. Disponível em: [WWW.itamaraty.gov.br/...brasil/discursos-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-instalacao-da-secretaria...](http://www.itamaraty.gov.br/...brasil/discursos-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-instalacao-da-secretaria...) Acessado em 12 de Março de 2014.

MANUEL, Lino and Alda SALOMÃO. 2009. “Biofuels and land rights in Mozambique – the ProCana case.” *Hamarata* 54, 17-19.

MENDONÇA, M.L. 2009. *Impacts of Expansion of Sugarcane Monocropping for Ethanol Production*. Disponível em http://crepeweb.net/?page_id%4239 [Acessado 05 Dez. 2013].

MINISTERIO DA ENERGIA,. *A opção dos biocombustíveis*. Intervenção de S. Excia, Salvador Namburete, Ministro da Energia de Moçambique na Conferencia sobre o desenvolvimento Energetico em África, Maputo, 2009.

MEMORANDO DE ENTENDIMENTO BRASIL-MOCAMBIQUE EM BIOCOMBUSTIVEIS, MRE, Brasília e MNEC, Maputo, 2007

MORAES, Isaias Albertin de e MATTOS, Rodrigues Bessa. *Cooperação Brasil – África em biocombustíveis durante o governo lula: uma parceria para o desenvolvimento*. Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 3, nº. 13 | Ago. Set 2012.

NHANTUMBO, Isilda and Alda SALOMÃO. 2010. *Biofuels, land access and rural livelihoods in Mozambique*. London: IIED.

NL AGENCY. *Operationalizing and implementing the Biofuel Sustainability Framework for Mozambique*. 2012. Disponível em :

<<http://www.agentschapnl.nl/sites/files/operationalizieg%20Biofuel%20Sustainability%20Framework%20in%20Mozambique%20-%20sept%2012.pdf>>. Acesso em: 17 de março de 2013.

ONU. Plano de ação de Buenos Aires. 1978. Disponível em:

www.unodc.org/.../17-19-de-dezembro-e-dia-das-nacoes-unidas-para-a-cooperacao-sul-sul.html

PEROSA, Bruno B. A emergência da governança socioambiental no mercado internacional de biocombustíveis. Tese de Doutorado, FGV-EESP, 2012.

PINO, B. A. e LEITE, Iara Costa, *La cooperación sur-sur de Brasil, proycción solidaria y política externa*. In: *La cooperación sur-sur in Lationoamérica: utopia y realidad*, p. 189, Madrid: Ediciones la Catarata, IUDC, 2010.

———.O Brasil e cooperação Sul-Sul-Contribuições e desafios. Disponível em <http://mundorama.net/2009/12/28/o-brasil-e-a-cooperacao-sul-sul-contribuicoes-e-desafios-por-bruno-ayllon-pino-iara-costa-leite/>

REN 2. *Renewables Global Futures Report*, 2013. Disponible em:

http://www.ren21.net/Portals/0/documents/activities/gfr/REN21_GFR_2013.pdf

SCHLESINGER, Sérgio, *Cooperação e investimentos do Brasil na África: O caso do ProSavana em Moçambique*, Fase, solidariedade e Educação, Maputo, 2013.

———. *Cooperação e investimentos internacionais do Brasil. A internacionalização do etanol e do biodiesel*. Fase, solidariedade e Educação, Oxfam, 2012.

SHUT, M. et al, *A biofuel development in Mozambique. Update and analysis of policy, potential and reality*. *Energy Policy*. Vol. 38, n.9, p.5151-5165, 2010.

SADC REPORT. *In side SADC*, Issue 12 DECEMBER 31, 2013.

TIMOSSI Adriano José, et al. *State of South-South triangular cooperation in the production, use and trade of sustainable biofuel*. United Nations New York and Geneva, 2012.

UEM. *Avaliação da produção da jatropha Curcas, na provincia de Manica*, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2008.

ANEXOS

ANEXO 1: Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique na área de Biocombustíveis

ANEXO 2: Política e Estratégia Nacional de Biocombustíveis

ANEXO 3 Regulamento de Biocombustíveis e suas Misturas

**MEMORANDO DE ENTENDIMENTO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DE
MOÇAMBIQUE NA ÁREA DE BIOCOMBUSTÍVEIS**

O Governo da República Federativa do Brasil
e
O Governo da República de Moçambique
(doravante denominados "Partes"),

Considerando o Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique, de 15 de setembro de 1981;

Reiterando o interesse em impulsionar e aprofundar a cooperação em matéria energética entre as Partes, contribuindo para fortalecer os laços econômicos e políticos bilaterais;

Reconhecendo a contribuição que os biocombustíveis podem trazer ao desenvolvimento social e econômico de seus povos e países, ao incentivar a diversificação de suas matrizes energéticas, aumentando a segurança e a qualidade do abastecimento de energia;

Tendo em vista o interesse das Partes em estreitar relações econômicas e promover parcerias para a viabilização da produção de biocombustíveis em Moçambique,

Chegaram ao seguinte entendimento:

Artigo I

Objetivo Geral

As Partes concordam em estabelecer e implementar um Plano de Ação em matéria de biocombustíveis, cujo objetivo central será promover a cooperação e o intercâmbio técnico nessa área, com a participação de funcionários e especialistas governamentais, bem como de representantes dos setores privado e acadêmico.

Artigo II

Objetivos Específicos

O Plano de Ação deverá ser elaborado em prazo não superior a cento e oitenta (180) dias da entrada em vigor deste Memorando, e incluirá iniciativas para:

a. promover troca de missões técnico-empresariais, em datas de conveniência mútua, cujos principais objetivos serão:

- i. do lado brasileiro, conhecer as condições moçambicanas para a produção de biocombustíveis e realizar levantamentos sobre áreas em que o Brasil poderia prestar cooperação.
- ii. do lado moçambicano, conhecer a experiência brasileira no que se refere às cadeias de produção e à comercialização do etanol e do biodiesel, incluindo aspectos de regulamentação e fiscalização;

b. apoiar o desenvolvimento de programa de produção e uso de biocombustíveis em Moçambique, considerando, entre outras, as seguintes áreas:

- i. fortalecimento institucional;
- ii. marco regulatório para o setor;
- iii. zoneamento agrícola e desenvolvimento regional;
- iv. arranjos produtivos e modelos de negócios para o desenvolvimento da produção e consumo de biocombustíveis;
- v. intercâmbio de experiências sobre o papel da agricultura familiar na produção de biocombustíveis;

vi. logística e distribuição.

c. elaborar, conjuntamente, projetos de cooperação técnica para capacitar recursos humanos do setor de biocombustíveis em Moçambique;

d. identificar parcerias com terceiros países e organismos internacionais interessados em apoiar projetos específicos para a implantação do programa de desenvolvimento dos biocombustíveis em Moçambique.

Artigo III

Grupo de Trabalho

1. As Partes constituirão, de comum acordo, um Grupo de Trabalho que elaborará o Plano de Ação a que se refere o Artigo II deste Memorando. Cada Parte indicará os membros do Grupo de Trabalho, que poderão incluir:

- i. pela República Federativa do Brasil, representantes do Ministério de Minas e Energia, conjuntamente com o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério da Ciência e Tecnologia;
- ii. pela República de Moçambique, representantes do Ministério da Energia conjuntamente com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, o Ministério da Agricultura, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Planificação e Desenvolvimento e o Ministério da Indústria e Comércio.

2. As Partes poderão indicar outras entidades públicas ou privadas para implementar as atividades previstas neste Memorando.

Artigo IV

Propriedade Intelectual e Confidencialidade

1. Em conformidade com as respectivas legislações nacionais e os acordos internacionais em vigor em ambos os países, as Partes adotarão as medidas adequadas para proteger os direitos de propriedade intelectual resultantes da implementação do presente Memorando de Entendimento.
2. As condições para a aquisição, manutenção e exploração comercial dos direitos de propriedade intelectual sobre possíveis produtos e/ou processos obtidos sob o presente Memorando de Entendimento serão definidas em projetos, contratos ou programas de trabalho específicos.
3. Os projetos, contratos ou programas de trabalho específicos determinarão igualmente as condições de confidencialidade de informações cuja revelação e/ou divulgação possam pôr em risco a aquisição, manutenção e exploração comercial dos direitos de propriedade intelectual sobre possíveis produtos e/ou processos obtidos sob o presente Memorando de Entendimento.
4. Os projetos, contratos ou programas de trabalho estabelecerão, se couber, as regras e procedimentos concernentes à solução de controvérsias em matéria de propriedade intelectual sob o presente Memorando de Entendimento.

Artigo V

Custos de Implementação

1. As Partes assumirão as respectivas despesas associadas à implementação deste Memorando, em conformidade com as disposições orçamentais e as leis relevantes de cada Parte, salvo acordo mútuo em contrário.
2. Também poderão ser utilizados recursos captados pelo estabelecimento de parcerias com terceiros países e organismos internacionais.
3. As Partes estabelecerão, por escrito, os termos e condições de financiamento de cada atividade em particular antes de seu início, sujeitando-se à legislação e regulações nacionais aplicáveis e vigentes.

Artigo VI

Entrada em Vigor, Duração, Emendas,

Denúncia e Solução de Controvérsia

1. O presente Memorando de Entendimento entrará em vigor quando ambas as Partes tenham sido notificadas, por via diplomática, sobre o cumprimento de seus respectivos procedimentos legais internos. Este Memorando permanecerá em vigor por dois (2) anos, podendo ser renovado por iguais períodos, mediante notificação escrita entre as Partes, até trinta (30) dias antes da data de expiração. O Memorando poderá ser emendado mediante acordo entre as Partes.
2. Qualquer das Partes poderá denunciar este Memorando de Entendimento em qualquer momento mediante notificação escrita à outra Parte, por via diplomática, com o mínimo de três (3) meses de antecedência. O término da vigência do Memorando não afetará as atividades em andamento.
3. Qualquer controvérsia relacionada à interpretação ou à implementação deste Memorando de Entendimento será resolvida amigavelmente, por via diplomática.

Feito em Brasília, em 6 de setembro de 2007, em dois exemplares originais, em língua portuguesa, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL:	PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE:
CELSO AMORIM Ministro de Estado das Relações Exteriores	ALCINDA ANTÔNIA DE ABREU Ministra dos Negócios Estrangeiros e Cooperação
NELSON HUBNER Ministro, interino, de Minas e Energia	SALVADOR NAMBURETE Ministro de Energia

BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

3.º SUPLEMENTO

SUMÁRIO

Conselho de Ministros:

Resolução n.º 22/2009:

Aprova a Política e Estratégia de Biocombustíveis.

Resolução n.º 25/2009:

Ratifica o Acordo celebrado entre o Governo da República de Moçambique e o Exim Bank, no dia 23 de Fevereiro de 2009, no montante de RMB 378.0 milhões, o equivalente a USD 50.0 milhões, destinado ao financiamento do projecto de reabilitação e aplicação do Aeroporto Internacional de Maputo.

CONSELHO DE MINISTROS

Resolução n.º 22/2009

de 21 de Maio

Tornando-se necessário definir a Política e Estratégia do país para a área dos biocombustíveis, ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 204 da Constituição da República, o Conselho de Ministros determina:

Único. É aprovada a Política e Estratégia de Biocombustíveis, em anexo à presente Resolução e da qual faz parte integrante.

Aprovada pelo Conselho de Ministros, aos 24 de Março de 2009.

Publique-se.

A Primeira-Ministra, *Lúsa Dias Diogo*.

Política e Estratégia de Biocombustíveis

1. Introdução

A Política e Estratégia de Biocombustíveis é o resultado do empenho do Governo de Moçambique, em resposta ao desafio da criação de uma plataforma adequada para promoção dos biocombustíveis. Tem como alicerce o Estudo de Base que consistiu na colecta de informações sobre as potencialidades para produção de biocombustíveis, seus benefícios e impactos, bem como o estabelecimento de um quadro regulamentar para o desenvolvimento das linhas de orientação e directrizes para investimentos pelos sectores privado e público.

Duas considerações fundamentais motivaram o Governo a embarcar na elaboração deste documento, a destacar: (1) A promoção e aproveitamento dos recursos agro-energéticos para a segurança energética e desenvolvimento socio-económico sustentável, contribuindo ao mesmo tempo para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa que agravam o fenómeno do aquecimento global, através da selecção e adopção de tecnologias e metodologias de produção na agricultura e na indústria mais adequadas; e (2) A necessidade de fazer face à instabilidade, imprevisibilidade e volatilidade dos preços dos combustíveis no mercado internacional, bem como reduzir a dependência do país em relação aos combustíveis fósseis importados e o peso da factura das importações sobre a economia nacional.

O Governo realizou uma avaliação das potencialidades do país em termos de terras, água, clima, bem como a sua localização geo-estratégica na região da SADC para a produção de biocombustíveis, em resposta à Agenda Nacional de Luta Contra a Pobreza e para reduzir a pressão do mercado internacional de combustíveis, criando condições para que a produção de biocombustíveis proporcione não só uma oportunidade de acrescentar valor aos produtos agrícolas nacionais, mas também assegurando que em volta dos projectos específicos se criem capacidades que induzam um desenvolvimento agro-industrial integrado e abrangente, que vá para além da mera produção de biocombustíveis.

A Política e Estratégia de Biocombustíveis mostra o amplo apoio do Governo de Moçambique no desenvolvimento de biocombustíveis e descreve a sua visão sobre a matéria, delineando medidas apropriadas com vista a garantir uma contribuição cada vez maior destes produtos para o sector energético.

A opção de Moçambique pela promoção da produção e uso dos biocombustíveis não só visa dar resposta aos condicionaisismos impostos pelas vicissitudes do mercado internacional do petróleo, mas também a realização dos benefícios seguintes:

- a) A substituição gradual dos combustíveis fósseis, sem nenhuma ou com uma adaptação tecnológica mínima do equipamento, com impactos positivos na Balança de Pagamentos e na redução da dependência externa do país;
- b) A geração de emprego e auto-emprego na agricultura e no processamento agro-industrial, particularmente, nas zonas rurais, gerando ocupação para a abundante, disciplinada e treinável mão-de-obra moçambicana;
- c) A possibilidade de produção de biocombustíveis seguindo um modelo de desenvolvimento agrícola apropriado à prevenção da predominância excessiva de monoculturas e que assegure, ao mesmo tempo, a produção de outras culturas, incluindo as alimentares

em prossecução do objectivo de maior segurança alimentar e nutricional no país, dando à população rural uma oportunidade de gerar renda e combater a pobreza;

- d) Melhor uso das infra-estruturas existentes, incluindo os portos de águas profundas, caminhos-de-ferro, estradas, oleodutos e gasodutos, bem como a construção de novas infra-estruturas de armazenagem e transporte que esteja em curso ou programada;
- e) Melhor aproveitamento da água e recursos climáticos favoráveis para produzir biocombustíveis em grande escala para consumo interno e exportação;
- f) Melhor aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo mercado regional da SADC, com mais de 250 milhões de consumidores e em rápida expansão em consequência da implementação da zona de comércio livre desde Janeiro de 2008;
- g) Tirar vantagens do cometimento firme ao nível mais alto da liderança política nacional, na pessoa de SEX.^a o Presidente da República, que dirigiu pessoalmente a campanha para o cultivo da *jatropha curcas* no país, uma das principais matérias-primas para a produção de biodiesel;
- h) Proporcionar aos camponeses a oportunidade de transformarem os seus produtos agrícolas em biocombustíveis para responder às suas necessidades energéticas e para a exportação de produtos com valor acrescentado, ao invés de serem meros produtores de matérias-primas;
- i) O fortalecimento de centros de excelência e outras iniciativas e sistemas direccionados para a promoção e apoio a actividades de pesquisa e desenvolvimento que permitam uma maior adaptação e evolução da própria tecnologia para a obtenção de maiores benefícios económicos e sociais para as comunidades.

Este instrumento centra-se na promoção do etanol e do biodiesel produzidos a partir de matérias-primas agrícolas adequadas aos ambientes agroclimáticos variados do país para a produção de combustíveis líquidos a serem usados principalmente nos transportes, assim como para outros fins energéticos. Embora a biomassa e outros combustíveis à base de dejectos municipais e agrícolas também possam ser considerados “biocombustíveis”, estes não são tratados nesta Política e Estratégia, sendo objecto do estudo ao nível da Política de Desenvolvimento de Energias Renováveis. A abordagem de Moçambique no desenvolvimento dos biocombustíveis baseia-se nas seguintes considerações de carácter geral:

- a) Os biocombustíveis como uma actividade essencialmente do sector privado, podendo ser desenvolvidas parcerias público-privadas;
- b) Encorajamento de cooperação interna através do fortalecimento das ligações interinstitucionais existentes;
- c) Reforço da cooperação com parceiros de desenvolvimento, incluindo nas suas vertentes Sul-Sul e Norte-Sul;
- d) Reforço da aplicação dos mecanismos e instrumentos do Protocolo de Quioto para estimular o rápido desenvolvimento da produção e uso dos biocombustíveis, contribuindo para uma redução efectiva dos níveis de emissão de Gases de Efeito Estufa.

Os principais desafios que esta indústria enfrenta consistem na atribuição e uso correcto da terra sem conflitos com as comunidades, equilíbrio entre a produção dos biocombustíveis e a alimentar, a utilização racional da água e a gestão dos impactos ambientais inerentes.

Assim, vêm sendo desenvolvidas acções concretas com vista à implementação de um programa sólido de produção e uso de biocombustíveis em Moçambique, com destaque para:

- a) A realização do Estudo de Base, em 2007, dedicado à avaliação da viabilidade técnica, socio-económica e ambiental dos biocombustíveis em Moçambique, incluindo a selecção das culturas a serem usadas como matérias-primas para o efeito, tendo sido recomendadas a cana-de-açúcar e mapira doce para a produção do etanol e a *jatropha curcas* e o coco para a produção do biodiesel. O estudo incluiu a elaboração de estimativas de custos internos de produção, com a finalidade de compará-los ao custo dos combustíveis importados no país, bem como aos preços dos biocombustíveis nos possíveis mercados externos mais importantes;
- b) A elaboração da presente proposta de Política e Estratégia dos Biocombustíveis em Moçambique;
- c) O zoneamento agrícola que permitiu a identificação de áreas disponíveis em todo o país, a serem usados para os vários projectos de uso e aproveitamento de terra, incluindo a produção dos biocombustíveis;
- d) A realização de Seminários de apresentação dos resultados dos estudos em Julho de 2007, Julho de 2008, Novembro de 2008 e de encontros técnicos envolvendo quadros dos vários sectores (ME, MINAG, MIC, MICOA, MTC, MOPH, MPD, MF e DIPREM) em Janeiro e Fevereiro de 2009.

Esta Política e Estratégia assenta em seis princípios orientadores da sua formulação, nomeadamente: a inclusão, a transparência, a protecção ambiental e social, o gradualismo, a sustentabilidade fiscal e a inovação.

2. Objectivos

A presente Política e Estratégia dos Biocombustíveis define as linhas de orientação política e medidas de maior relevância para a área de biocombustíveis, identificando os mecanismos para a sua implementação de forma consistente, de modo a responder às prioridades do Governo no Combate à Pobreza e na promoção da segurança energética, tendo como objectivos principais:

- Estimular a produção sustentável de biocombustíveis com base em recursos energéticos locais para complementar os combustíveis importados;
- Reduzir a dependência do país em relação aos combustíveis fósseis importados, bem como o peso da factura das importações sobre a economia nacional;
- Diversificar a matriz energética;
- Promover o desenvolvimento rural através de investimentos em biocombustíveis e do apoio aos produtores de pequena escala;
- Estimular os rendimentos rurais através da expansão das áreas cultivadas, assim como do aumento da produtividade;
- Promover o desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente;
- Aumentar as exportações, contribuindo para melhoria da Balança de Pagamentos;
- Participar na cooperação internacional através da exploração dos mercados disponíveis, em particular na região da SADC, com vista a promover uma maior integração;
- Incentivar o envolvimento de instituições de ensino e pesquisa bem como da comunidade científica nacional em trabalhos de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, promovendo o desenvolvimento de capacidades técnicas;
- Promover a segurança alimentar e nutricional;

- Estimular e encorajar o desenvolvimento de tecnologias de iniciativas das comunidades locais;
- Reduzir os custos dos combustíveis para o consumidor final, sem criar outros impactos financeiros a título de subsídios;
- Proteger a economia e os consumidores contra a instabilidade e imprevisibilidade dos preços dos combustíveis e contra a insegurança energética.

3. Quadro Político e Estratégico dos Biocombustíveis

3.1. Visão

Contribuir para a segurança energética e desenvolvimento socio-económico sustentável.

3.2. Missão

Exploração dos recursos agro-energéticos por forma a estimular a diversificação da matriz energética, contribuindo para o bem-estar da população e o desenvolvimento socio-económico, em particular das zonas rurais.

3.3. Princípios

A Política e Estratégia de Biocombustíveis reflecte a adesão a seis princípios orientadores da sua formulação, a saber:

- 3.3.1. **Inclusão** – A abordagem da presente política de desenvolvimento assenta na criação de oportunidades tanto para os investidores privados quanto para as comunidades e, igualmente, para os grandes e os pequenos produtores;
- 3.3.2. **Transparência** – A implementação da Estratégia deve garantir que o mecanismo de estabelecimento dos preços dos combustíveis seja feito da forma mais transparente possível e que a gestão geral do Programa Nacional de Biocombustíveis permita a participação de todas as partes interessadas;
- 3.3.3. **Protecção Ambiental e Social** – A execução da Estratégia deve ser baseada em modelos que acentuem os benefícios ambientais e sociais da produção e utilização dos biocombustíveis e que, ao mesmo tempo, previna ou mitigue qualquer impacto negativo;
- 3.3.4. **Gradualismo** – A Estratégia deve envolver uma abordagem de carácter incremental e flexível para a adopção dos biocombustíveis, permitindo, deste modo, que todas as partes interessadas desenvolvam a sua capacidade institucional com o decorrer do processo;
- 3.3.5. **Sustentabilidade Fiscal** – A adopção de incentivos fiscais à produção e uso dos biocombustíveis deve ser a mais limitada possível e a sua duração a mais curta possível, pois, a longo prazo, o sector deve gerar contribuições positivas em termos fiscais e macroeconómicos e deve ser economicamente sustentável a longo prazo sem, no entanto, perder de vista a natureza estratégica dos biocombustíveis, em termos de redução da dependência do país em relação aos combustíveis fósseis importados;
- 3.3.6. **Inovação** – A plataforma desta Política assenta na promoção da pesquisa em iniciativas inovadoras que favoreçam o estabelecimento de pequenas e médias empresas (PMEs), atraindo investimentos em tecnologias apropriadas para a produção e o consumo de biocombustíveis no país.

3.4. Pilares Políticos e Estratégicos

3.4.1. Pilares Políticos

Os Pilares Políticos compreendem as seguintes medidas principais:

- Estabelecimento a curto prazo de um mercado nacional de biocombustíveis;

- Fortalecimento da coordenação interinstitucional dentro do país, com vista a assegurar um desenvolvimento integrado e abrangente;
- Promoção da cooperação e das oportunidades comerciais para os biocombustíveis nos mercados regionais e internacionais;
- Promoção do cultivo de matérias-primas para produção de biocombustíveis de acordo com o zoneamento agrícola, evitando o uso de culturas alimentares de base, seguindo modelos agrícolas que previnam o desenvolvimento excessivo de monoculturas e favoreça a preservação e desenvolvimento da biodiversidade;
- Adopção e aplicação de legislação que determine a percentagem de mistura de biocombustível, a ser incorporada na gasolina e no diesel, com um período de implementação gradual para viabilizar o crescimento da produção;
- Promoção do desenvolvimento local e a criação de empregos nas áreas rurais através da instalação de fábricas para a obtenção do produto acabado, evitando a transformação dos camponeses em meros produtores de matérias-primas;
- Participação na promoção da importação, montagem e distribuição de viaturas equipadas com motores flexfuel para utilização simultânea de combustíveis fósseis e biocombustíveis;
- Fortalecimento da capacidade institucional e técnica das agências envolvidas no Programa Nacional de Desenvolvimento de Biocombustíveis (PNDB) para a implementação de novos processos administrativos e tecnologias que favoreçam também o crescimento da própria tecnologia para uma maior eficiência na produção de biocombustíveis no país;
- Intensificação dos esforços para o aproveitamento das oportunidades de iniciativas no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) para projectos de biocombustíveis.

3.4.2. Pilares Estratégicos

Os Pilares Estratégicos reflectem os princípios fundamentais que servem de base para a Estratégia, com destaque para factores como: procura, oferta, mecanismo de fixação de preços, gestão de impactos negativos e quadro institucional, bem como medidas complementares que garantam a formação de capital social para apoiar o desenvolvimento do sector a longo prazo. Cada um destes pilares envolve um ou mais componentes da Política e Estratégia de Biocombustíveis, nomeadamente: mercado nacional para biocombustíveis, abordagem em fases, acordos de preços baseados nos níveis do mercado internacional, cooperação regional sobre biocombustíveis, exportação de biocombustíveis, tratamento fiscal, normas para a produção sustentável de biocombustíveis, limites de aprovação de terras, selecção e certificação.

3.4.2.1. **Procura** – Há duas fontes de procura de biocombustíveis em Moçambique. A primeira, que é o mercado nacional, é o ponto central da Política e Estratégia de Biocombustíveis. O mecanismo de compra para o mercado nacional constitui instrumento principal da materialização da procura, uma vez que o mercado nacional continuará sob o controlo do Governo de Moçambique. A segunda, que é o mercado internacional, já está bem estabelecida e está a influenciar o desenvolvimento dos projectos no país. A verdadeira dimensão do mercado internacional é impulsionada por vários factores e, principalmente, pelos preços dos produtos do petróleo, das matérias-primas e dos biocombustíveis e evoluirá, possivelmente, de forma inesperada no futuro.

3.4.2.2. **Oferta** – A cadeia de valor da produção de biocombustíveis inclui: i) a produção agrícola, baseada na terra, nas condições climáticas apropriadas e nos recursos

hídricos, assim como na mão-de-obra e nos insumos agrícolas; ii) a capacidade de processamento, sob a forma de instalação de equipamentos para a colheita, o processamento e a refinação dos biocombustíveis; iii) a capacidade logística, a qual requer equipamentos para o transporte dos biocombustíveis, e a infraestrutura necessária, como as rodovias, ferrovias, portos e outros;

3.4.2.3. Mecanismo de Fixação de Preços – A forma pela qual os preços dos mercados internacionais irão repercutir-se nos preços dos biocombustíveis no mercado nacional, dependerá do mecanismo a ser utilizado;

3.4.2.4. Gestão dos Impactos Negativos – Estabelecimento de um quadro regulamentar sob a supervisão de um organismo regulador que garanta que o sector de biocombustíveis assuma a gestão das externalidades danosas nos três estágios do processo de desenvolvimento;

3.4.2.5. Quadro Institucional – Criação de um Programa Nacional de Desenvolvimento dos Biocombustíveis (PNDB) destinado a prestar apoio financeiro às actividades e aos projectos que promoverão o sector. A criação de um órgão interministerial designado por Comissão Nacional dos Biocombustíveis (CNB), encarregue de supervisionar a implementação da Estratégia;

3.4.2.6. Formação do Capital Social – O crescimento do sector dos biocombustíveis dependerá da capacitação dos moçambicanos para assegurar a cadeia de produção dos mesmos.

3.5. Componentes

A Política e Estratégia de Biocombustíveis baseia-se no reconhecimento da existência de uma procura considerável e crescente de biocombustíveis, tendo como ponto de partida o mercado nacional e incluindo os vários mercados internacionais.

3.5.1. Mercado Nacional para Biocombustíveis

As Normas dos Combustíveis Renováveis (NCR) serão estabelecidas conjuntamente com um Programa de Compra de Biocombustíveis (PCB), que actuará no âmbito do mecanismo de Aquisição de Combustíveis em vigor, com vista a realizar licitações de compra de etanol e de biodiesel para mistura nos mesmos locais onde os combustíveis importados são entregues aos distribuidores, criando, deste modo, uma procura interna de biocombustíveis estável e encorajando investimentos no sector.

3.5.2. Abordagem em Fases

A implementação da Política e Estratégia de Biocombustíveis deve envolver várias fases a fim de preservar a flexibilidade e permitir ajustes no cronograma que estipula aumentos das percentagens para as misturas segundo as condições prevalentes, de modo a criar uma base adequada de possíveis consumidores antes de prosseguir com a implementação da fase de expansão da Estratégia.

3.5.3. Acordos de Preço Baseados nos Níveis do Mercado Internacional

O estabelecimento dos preços dos biocombustíveis para o uso no mercado nacional reflectirá os custos de oportunidade (preços do mercado internacional) encontrados pelos produtores, evitando, assim, quaisquer distorções que limitariam o mercado nacional. Isto é essencial, visto que preços internos mantidos artificialmente baixos poderiam criar um incentivo para que os produtores exportem ao invés de servirem o mercado interno. Qualquer tipo de acordo que impeça os produtores de exportarem

uma porção da sua produção seria pouco desejável, já que isto seria um desincentivo ao investimento na capacidade de produção necessária para a produção de biocombustíveis. Contudo, deverão ser acautelados os casos em que por razões de ordem estratégica em defesa do interesse nacional se imponha a adopção de incentivos que estimulem a priorização do mercado nacional na comercialização dos biocombustíveis.

3.5.4. Cooperação Regional Sobre os Biocombustíveis

Dado o facto de Moçambique servir como um ponto de trânsito para os combustíveis consumidos em países vizinhos com os quais tem acordos comerciais vigentes, o Governo deve coordenar a sua política de biocombustíveis com as acções dos outros países no âmbito da SADC.

3.5.5. Exportação de Biocombustíveis

Moçambique deve tornar-se um exportador de biodiesel e não de óleos vegetais crus, para que os produtores locais possam alcançar economias de escala e se dê aos produtores locais a oportunidade de acrescentar valor aos seus produtos.

Dada a natureza da produção de etanol, as exportações de etanol não envolveriam um produto intermediário. Presumindo-se que o investimento na produção aconteça suficientemente rápido, a produção de Moçambique poderia rapidamente exceder a procura interna, permitindo o incremento das exportações.

3.5.6. Tratamento Fiscal

A Taxa sobre os Combustíveis (TSC) em vigor é uma fonte importante e deveria ser consideravelmente inferior ao nível actual (entre 20% e 40%), mas não nulo, dado que certo nível de receitas é necessário para apoiar o desenvolvimento do sector. Embora, no futuro, a taxa da componente do biocombustível possa ser gradativamente eliminada, por motivos de simplificação administrativa, não deve ser descurada a necessidade de assegurar a viabilidade da produção e uso dos biocombustíveis no país.

3.5.7. Normas para a Produção Sustentável de Biocombustíveis

A base da norma nacional que será desenvolvida sob a égide do INNOQ e empregue no processo de certificação para os participantes das licitações do Programa de Compras de Biocombustíveis (PCB) é parte desta Política e Estratégia.

Nestes termos, alguns parâmetros específicos constarão na ferramenta de selecção e nas normas nacionais para escolha de algumas culturas para produção de matérias-primas para biocombustíveis, de acordo com a recomendação do Estudo de Base.

3.5.8. Limites de Aprovação de Terras

O Governo designará regiões agroecológicas para a produção de biocombustíveis, com base no zoneamento agrícola. Estas serão as únicas áreas onde o cultivo comercial para os biocombustíveis será permitido.

3.5.9. Selecção

Os critérios de sustentabilidade serão usados para classificar as propostas de projectos e permitir a selecção daquelas que tenham incorporado disposições de melhores práticas de modo a evitar riscos inaceitáveis em termos de segurança alimentar, perda ou degradação do habitat, da biodiversidade e outros danos ambientais.

3.5.10. Certificação

Para participar nas licitações do Programa de Compra de Biocombustíveis (PCB) os operadores terão que obter a certificação que atesta as suas instalações e operações de modo que se confirme que estas seguem a norma nacional dos biocombustíveis.

4. Avaliação do Potencial dos Biocombustíveis em Moçambique

O Estudo de Base fez uma avaliação de algumas dezenas de culturas para produzir matéria-prima para biocombustíveis em Moçambique, onde numa primeira fase apenas 9 (nove) foram retidas para uma avaliação mais minuciosa, nomeadamente: i) para a produção do Etanol: a) cana-de-açúcar; b) mapira doce; c) mandioca; d) milho; ii) para a produção do biodiesel: a) *jatropha curcas*; b) coco; c) girassol; d) soja; e) amendoim.

Tendo em atenção a sua sustentabilidade como matéria-prima, bem assim a avaliação dos seus rendimentos, custos de produção, impactos socio-económicos e ambientais, foram apuradas como matéria-prima adequada para Moçambique, as seguintes:

i) Para a produção do etanol: cana-de-açúcar e mapira doce.

A cana-de-açúcar é uma cultura amplamente produzida no país, o seu custo de produção é baixo e existe a possibilidade da utilização do melaço de cana-de-açúcar, que actualmente não é utilizado de forma eficaz e poderia constituir matéria-prima de baixo custo, ainda que em volumes mais limitados. A cana-de-açúcar oferece reduções relativamente expressivas das emissões dos Gases de Efeito Estufa. Esta cultura é recomendada como matéria-prima para a produção de etanol em Moçambique, devido aos seus altos rendimentos, baixo custo e não ser cultura base de alimentação da população. A mapira doce é uma matéria-prima adequada e de baixo custo de produção, estando a ser desenvolvida em várias partes do mundo. Esta cultura goza da vantagem de, para além de poder ser usado o caule para etanol, produzir o grão que servirá de produto alimentar, e oferece reduções relativamente expressivas das emissões dos Gases de Efeito Estufa.

ii) Para a produção do biodiesel: *jatropha curcas* e coco. A

jatropha curcas constitui a primeira preferência para biodiesel, de acordo com o Estudo de Base. Embora as experiências com esta cultura sejam iniciais, os resultados indicam ser uma cultura promissora na produção de biodiesel. O Estudo de Base considerou o seu custo de produção como sendo moderado. Esta cultura também proporciona reduções expressivas das emissões dos Gases de Efeito Estufa. É permitido o seu uso como matéria-prima para a produção do biodiesel em Moçambique. No que concerne ao coco, existe uma longa experiência no seu cultivo no país. As actuais plantações suportariam certo potencial para o biodiesel. Porém, dado o seu alto preço de mercado e o aparecimento da doença do amarelecimento letal do coqueiro, o seu replantio torna-se imprescindível. O custo de produção do coco é relativamente alto. Apesar do seu custo de produção relativamente alto, a utilização do coco como matéria-prima para o biodiesel é permitida em Moçambique devido ao seu alto rendimento de óleo e não ser cultura base de alimentação da população.

4.1. Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa e Potencial Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)

Para além dos benefícios económicos e sociais, os biocombustíveis também podem gerar benefícios ambientais expressivos. A redução do consumo dos combustíveis fósseis, a queima do biogás derivada do processamento de efluentes, a geração de electricidade através dos resíduos de biomassa, podem conduzir à redução dos Gases de Efeito Estufa. Estas reduções representam oportunidades no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e a sua promoção é encorajada.

4.2. Logística e Usos Finais

A capacidade de manuseamento e de armazenagem de combustível está a aumentar. O país já dispõe de uma capacidade considerável de armazenagem junto dos principais portos

nacionais e o Governo está a investir no aumento da capacidade de armazenagem em vários outros locais, possuindo ainda uma grande frota de camiões tanque e um navio petroleiro.

O Governo também está empenhado na execução de projectos de aumento da capacidade de manuseamento para os mercados regionais, tais como a expansão das instalações em Maputo, Beira e Nacala e a construção de um oleoduto que liga Maputo a Witbank na África do Sul. Uma parte desta capacidade de manuseamento e armazenagem será adaptada ou ampliada para acomodar a mistura, o armazenamento e a distribuição dos biocombustíveis.

Há três portos principais na costa de Moçambique, sendo Maputo (Sul), Beira (Centro) e Nacala (Norte), estando a ser desenvolvidos ou em fase de planeamento extensos investimentos em novas infra-estruturas em Nacala e Maputo, ambos os portos com grande potencial para expansão.

O país é importador líquido de combustíveis fósseis, com importações através de Maputo, Beira e Nacala e reexportações para os países do interior (África do Sul, Zimbabwe, Zâmbia e Malawi).

Considerando a logística actual dos combustíveis regionais, o sucesso de qualquer programa de biocombustíveis em Moçambique dependerá da coordenação regional das suas políticas. Normas comuns para o etanol convencional e para o biodiesel são críticas para o comércio regional e internacional de biocombustíveis.

O uso final dos biocombustíveis comporta automóveis, equipamentos industriais e agrícolas e electrodomésticos. O etanol em Moçambique é mais adequado à mistura directa com a gasolina do que na forma de aditivo. Também pode ser usado para produzir o gelfuel, como fonte de energia de uso doméstico e desta forma contribuir para redução do uso da lenha e carvão. O biodiesel pode ser usado em grupos geradores térmicos. O óleo vegetal puro pode ser usado em equipamentos de ciclo diesel estacionários. Para o uso em automóveis, misturas com quantidades de biocombustível até 20% poderão efectuar-se sem exigir modificações dos veículos.

4.3. Impactos Financeiros e Macroeconómicos

As estimativas dos possíveis impactos financeiros e macroeconómicos de um programa de biocombustíveis, particularmente quanto às prováveis mudanças nas receitas fiscais, na balança comercial e criação de empregos, em geral, sugerem resultados positivos para Moçambique. Estas apontam que mesmo uma modesta expansão da produção de matérias-primas para biocombustíveis (aproximadamente 450 000 ha), combinada com um regulamento para uma mistura compulsiva de biocombustíveis com combustíveis fósseis no país aos níveis de E10 (10% de etanol com 90% de gasolina) e B5 (5% de biodiesel com 95% de diesel fóssil), poderiam ser obtidos os seguintes resultados:

- i. A diminuição das importações de combustíveis à base de petróleo em cerca de 390 a 520 milhões de metcais, equivalente a cerca de 15 a 20 milhões de dólares americanos por ano (baseada nos preços do petróleo em 2006; a preço corrente este valor seria mais elevado), representando, aproximadamente, uma diminuição de 5% do custo total das importações de combustíveis reais em 2008;
- ii. A diminuição das receitas fiscais (taxas aduaneiras, imposto sobre os combustíveis e IVA) em cerca de 312 milhões de metcais, ou seja cerca de 12 milhões de dólares americanos;
- iii. O aumento dos impostos sobre o lucro em cerca de 182 milhões de metcais, ou seja 7 milhões de dólares americanos, mitigando a perda de receitas fiscais atribuível à diminuição das importações de combustíveis fósseis referida no número anterior;

- iv. A criação de, aproximadamente, 150 000 postos de emprego, incluindo auto-emprego, dois terços dos quais seriam no cultivo de matérias-primas para biodiesel e o restante na produção de etanol;
- v. Melhorias a longo prazo na Balança Comercial, resultantes das exportações de etanol e do biodiesel, que poderão atingir cerca de 11 700 milhões de meticais, equivalente a cerca de 450 milhões de dólares americanos, com base em estimativas conservadoras para a produção de matérias-primas, valor equivalente a cerca de 20% das exportações totais do País em 2008;
- vi. O aumento do tráfego e do volume de receitas nos principais portos, bem como um aumento do volume de negócios para as empresas de transporte.

5. Implementação

A implementação da Política e Estratégia envolve diversas instituições e actores da sociedade civil na preparação e execução da mesma e apresenta um Plano de Acção que identifica as actividades específicas para cada instituição e o respectivo Orçamento.

5.1. Instrumentos para Implementação

Criação de legislação específica sobre os biocombustíveis em conformidade com os regulamentos internos e os acordos internacionais que, no conjunto, constituirão o quadro regulamentar para os biocombustíveis em Moçambique, com destaque para:

- a. Legislação sobre as energias renováveis:
 - i. Legislação que regule as percentagens de mistura de etanol e de biodiesel para os transportes em Moçambique;
 - ii. Legislação sobre os biocombustíveis, indicando claramente:
 - ii. Período de implementação gradual da mistura compulsiva dos biocombustíveis que permita um aumento gradual da quantidade de biocombustíveis a ser misturada à gasolina e ao diesel fósseis;
 - ii. Quadro regulador para o Programa de Compra de Biocombustíveis (PCB), que inclui os dispositivos de criação deste Programa no âmbito do mecanismo de importação de combustíveis líquidos em vigor;
 - ii. Normas que incorporem os biocombustíveis na estrutura de preços dos combustíveis que é publicada regularmente pelo Governo;
 - ii. Criação de fundos provenientes da receita equivalente às receitas procedentes da Taxa Sobre os Combustíveis (TSC) aplicada aos biocombustíveis e combustíveis mistos, os quais serão utilizados para criação do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Biocombustíveis (PNDB) que apoiará o desenvolvimento do sector em Moçambique;
 - ii. Constituição da Comissão Nacional dos Biocombustíveis para coordenar a implementação geral da Estratégia e as acções individuais em relação a aspectos específicos da mesma;
 - ii. Regulamento sobre tarifas de electricidade gerada com base nos resíduos de biomassa em instalações processadoras de biocombustíveis, particularmente, naquelas que produzem etanol a partir da cana-de-açúcar, a chamada co-geração de electricidade;
 - ii. Directrizes sobre as autorizações dos DUATs para projectos de biocombustíveis;

8. Regulamento sobre os critérios para produção ecológica e socialmente sustentável de biocombustíveis no país.

b. Definição de Normas Nacionais nas Áreas de:

- i. Qualidade dos biocombustíveis;
- ii. Certificação da produção dos biocombustíveis.

c. Acordos de Coordenação Regional:

- i. Estabelecimento de normas comuns para os biocombustíveis, com vista a harmonizar as proporções de mistura a ser utilizada na região;
- ii. Estabelecimento de uma abordagem comum para os critérios de sustentabilidade;
- iii. Necessidade de coordenação no desenvolvimento de uma estrutura exclusiva para os biocombustíveis ao nível da região.

d) Estabelecimento da Agenda Nacional de Pesquisa e Inovação nesta área.

5.2. Papel dos Intervenientes na Estratégia de Biocombustíveis

Durante a fase de implementação, as partes interessadas, nomeadamente Governo, Sociedade Civil, Produtos de Pequena Escala, instituições do ensino público e privado, bem como, os parceiros de cooperação internacional desempenharão papéis complementares, conforme descrito abaixo:

5.2.1. Governo

- a) Garantir a formulação de políticas adequadas e coordenadas;
- b) Promover o desenvolvimento da indústria de biocombustíveis em Moçambique;
- c) Cumprir com as suas responsabilidades prescritas no âmbito do novo quadro legal e regulamentar estabelecido pela Estratégia;
- d) Colectar, processar e disseminar informações sobre o sector para todas as partes interessadas;
- e) Orientar o desenvolvimento de critérios de sustentabilidade e das normas nacionais e participar em exercício idêntico a nível internacional;
- f) Alocar recursos financeiros a partir das receitas da TSC sobre os biocombustíveis e encaminhá-las ao Programa Nacional de Desenvolvimento dos Biocombustíveis (PNDB);
- g) Identificar debilidades e limitações institucionais e procurar os recursos necessários e apoio técnico para as superar;
- h) Apoiar as comunidades rurais a desenvolverem os seus próprios projectos em coordenação com investidores, de modo a promover o interesse das comunidades;
- i) Garantir uma comunicação clara e transparente com as outras partes interessadas em assuntos de interesse geral e estimular o diálogo público e o conhecimento sobre assuntos relevantes;
- j) Estabelecer a Agenda Nacional de Pesquisa na área dos Biocombustíveis.

5.2.2. Sociedade Civil

- a) Participar na formulação de políticas públicas, assim como no monitoramento e avaliação da sua implementação;
- b) Apoiar as comunidades na preparação e desenvolvimento de projectos de biocombustíveis, bem assim em negociações com os promotores de projectos;

c) Conduzir investigações e análises sobre as matérias-primas para os biocombustíveis, avaliar o potencial dos projectos de biocombustíveis e contribuir para formação e capacitação a nível local, a fim de criar condições para que os biocombustíveis contribuam para a dinamização da economia local, em especial nas zonas rurais;

d) Participar no desenvolvimento de critérios de sustentabilidade e fornecer informações sobre as melhores práticas.

5.2.3. Produtores de Pequena Escala (incluindo camponeses)

a) Produzir matérias-primas ou biocombustíveis em áreas a ser definidas tendo atenção ao zoneamento agrícola para fornecer aos produtores comerciais ou produtores e Distribuidores de Produtos Petrolíferos;

b) Adequar os métodos de produção de acordo com os padrões exigidos no mercado como forma de assegurar a qualidade, com apoio dos produtores comerciais;

c) Desenvolver capacidade de resposta a outros desafios associados ao desenvolvimento dos biocombustíveis;

d) Estabelecer um mecanismo de monitoria e avaliação da sua inclusão no processo.

5.2.4. Sector Privado (incluindo Empresas Públicas)

Cumprir com todos os requisitos regulamentares e aderir aos critérios definidos para produção sustentável de biocombustíveis no país.

5.2.5. Instituições de Ensino e de Pesquisa

a) Contribuir para a formação de um contingente de trabalhadores qualificados que tornarão possível o desenvolvimento do sector de biocombustíveis a médio e longo prazos;

b) Apoiar o desenvolvimento de capacidade técnica que será essencial à evolução da produção em Moçambique, desde a produção de biocombustíveis baseada em processos convencionais à produção de biocombustíveis da segunda geração, assim como o lançamento de novas variedades de matérias-primas para biocombustíveis e outros avanços técnicos e tecnológicos;

c) Investigar novas matérias-primas, incluindo as variedades indígenas para ampliar o potencial de fontes de produção de biocombustíveis no país;

5.2.6. Parceiros de Cooperação Internacional

Cooperar em assuntos financeiros e técnico-administrativos, servindo como elo de ligação na divulgação e intercâmbio de informação sobre os biocombustíveis, sempre e onde for necessário.

5.3. Plano de Acção

O Plano de Acção apresentado identifica as acções chave necessárias para o desenvolvimento de biocombustíveis em Moçambique, sendo de destacar:

a) Procura dos biocombustíveis:

i. Estabelecer mecanismos apropriados para assegurar o desenvolvimento da indústria dos biocombustíveis no País;

ii. Preparar legislação alterando as modalidades da cobrança da TSC;

iii. Preparar legislação sobre a co-geração de electricidade;

iv. Preparar os critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis;

v. Contribuir para o estabelecimento de um acordo regional entre os países da SADC.

b. Oferta dos biocombustíveis:

i. Estabelecer programas de cooperação técnica com parceiros;

ii. Adoptar mecanismos que assegurem a disponibilidade de biocombustíveis, de acordo com o previsto no plano de introdução gradual.

c. Mecanismo de Fixação de Preços:

i. Desenvolver um manual operacional para as licitações do Programa de Compras dos Biocombustíveis (PCB);

ii. Desenvolver um método para a fixação de preços de referência para o PCB.

d. Gestão dos Impactos Ambientais/Sociais

i. Desenvolver critérios de sustentabilidade.

e. Quadro Institucional:

i. Criar a Comissão Nacional dos Biocombustíveis;

ii. Estabelecer o Programa Nacional de Desenvolvimento dos Biocombustíveis (PNDB);

iii. Estabelecer o Programa de Compras de Biocombustíveis (PCB);

iv. Preparar critérios de credenciamento para entidades prestadoras de serviço de certificação.

f. Formação de Capital Social:

i. Apoiar o estabelecimento de entidades prestadoras de serviço de certificação;

ii. Desenvolver normas de qualidade dos biocombustíveis;

iii. Desenvolver especificações para importação de veículos flexfuel;

O presente Plano de Acção é um instrumento dinâmico susceptível a qualquer actualização num período de 5 anos.

5.4. Prioridades do Programa Nacional de Desenvolvimento de Biocombustíveis (PNDB)

O PNDB sediado na entidade que superintende o sector de energia, ficará encarregue de alocar recursos, monitorar e avaliar os gastos de apoio ao desenvolvimento da capacidade de produção de biocombustíveis em Moçambique. Considera-se pertinente a adopção de algumas prioridades específicas, tendo em vista os desafios para o desenvolvimento dos biocombustíveis, sendo de destacar:

— Programa de introdução de veículos flexfuel;

— Programa de introdução de fogões a gel (gelfuel);

— Projectos de produção de biocombustíveis em pequena escala;

— Fundo para programas educacionais e formação;

— Fundo para projectos de melhoria da infra-estrutura local;

— Laboratórios para a qualidade e a certificação dos biocombustíveis;

— Investigação e desenvolvimento sobre novos cultivos e tecnologias, incluindo a pesquisa de variedades indígenas para ampliar a oferta de matérias-primas;

5.5. Cronograma e Metas

A Política e Estratégia de Biocombustíveis adopta uma abordagem de carácter incremental na sua implementação, compreendendo três fases amplas, nomeadamente:

- Fase Piloto – durante a qual o PCB iniciará a compra de biocombustíveis aos produtores nacionais, estendendo-se de 2009 a 2015;
- Fase Operacional – prevê a consolidação do sector dos biocombustíveis, com o possível alcance de níveis mais altos das misturas, de 2015 em diante;
- Fase de Expansão – de 2011 em diante, envolvendo o desenvolvimento de redes de distribuição separadas e paralelas para combustíveis com percentagens mais elevadas de etanol (E75 e E100) e de biodiesel puro (B100), respectivamente.

FIGURA Error! Bookmark not defined.: CRONOGRAMA E METAS

Fonte: Estudo de Base Sobre os Biocombustíveis em Moçambique (2007)

6. Coordenação, Supervisão, Monitoria e Avaliação

As funções de monitoria e avaliação serão desempenhadas por agências específicas segundo as suas áreas de autoridade, com a participação da Comissão Nacional dos Biocombustíveis (CNB).

6.1. Criação da CNB

A Política e Estratégia de Biocombustíveis foi desenvolvida a partir de um processo que incluiu várias partes interessadas e o seu desenho reflecte o papel desempenhado por várias agências na sua implementação, no estabelecimento de um quadro legislativo para a promoção dos biocombustíveis, em resposta às oportunidades de desenvolvimento de um sector global e aos desafios impostos pelos condicionalismos do mercado internacional dos combustíveis.

A implementação da Política e Estratégia requer que a entidade coordenadora tenha um perfil mais visível e uma atribuição legal

clara. Portanto, em resposta à necessidade de uma entidade que seja encarregue da coordenação e supervisão geral da Estratégia, o Governo criará a Comissão Nacional dos Biocombustíveis (CNB), para responder às exigências desta indústria energética e a importância e o impacto dos biocombustíveis sobre a economia do país, particularmente, para as zonas rurais.

6.2. Funções da CNB

O papel principal da CNB é a coordenação e supervisão na implementação de vários elementos da Política e Estratégia, em particular dos aspectos a serem executados em coordenação com outras agências. As funções de coordenação e execução serão delineadas da seguinte maneira:

- **Coordenação da Implementação da Estratégia** – A CNB serve de fórum no qual representantes de várias instituições envolvidas na implementação da Estratégia relatam o seu progresso, solicitando apoio e/ou envolvimento de outras instituições para garantir uma execução adequada do programa.
- **Planeamento** – A CNB apoiará no planeamento e desenvolvimento da Estratégia pelo Governo, incluindo o processo Orçamental;
- **Colecta e Análise de Informações** – A CNB recolherá informações e providenciará a sua gestão e remessa à Central de Divulgação e Intercâmbio de Informações, assim como a sua inclusão em relatórios periódicos;
- **Central de Divulgação e Intercâmbio de Informações** – A CNB reunirá informações de várias agências para fornecer detalhes sobre o sector e implementação da Política e Estratégia de Biocombustíveis, bem como fornecer relatórios periódicos sobre a implementação da Estratégia;
- **Ponto de Contacto para Cooperação Técnica** – A CNB é o ponto de contacto para actividades de cooperação técnica internacional sobre biocombustíveis, actuará como unidade de implementação de programas a serem estabelecidos;
- **Ponto de Contacto para Comunicações Internas** – A CNB deve actuar em assuntos relacionados com biocombustíveis, servindo de promotora da produção e uso de biocombustíveis no País.

6.3. Monitoria e Avaliação

Na monitoria e avaliação da Política e Estratégia de Biocombustíveis, o Governo levará em consideração os aspectos de monitoria e de avaliação de outras estratégias e programas nacionais que já foram lançados, limitando deste modo, o número de actividades atribuídas à CNB.

7. Orçamento Indicativo (2009-2013)

Embora o Estudo de Base contemple projecções até 2020, a Política e Estratégia dos Biocombustíveis, apresenta a seguir um orçamento indicativo, baseado em alocações preliminares para projectos específicos do PNDB (2009-2013), identificados nas prioridades do programa acima, bem como o orçamento operacional para a CNB.

Despesas 2009-2013 (milhões de meticaís)		
Orçamento de Programa		221.26
	Programa de Introdução de veículos flexfuel	0.00
	Programa de Introdução de fogões residenciais para gelfuel	0.00
	Estudo de viabilidade de projectos de produção de biocombustíveis em pequena escala	20.80
	Contribuições anuais para o FUNAE para projectos rurais de biocombustíveis	26.00
	Fundos para programas educacionais e formações	21.84
	Fundos para projectos de melhoria da infra-estrutura local	100.62
	Laboratório para a qualidade e a certificação dos biocombustíveis	21.84
	Pesquisa e Desenvolvimento na cadeia dos Biocombustíveis	30.16
Orçamento Operacional		21.84
	Custos operacionais da CNB	
	Custos operacionais do PCB	
	Custos operacionais do PNDB	
Total		243.10

Fonte: Estudo de Base
Câmbio: 1 USD = 26 MT

Lista de Siglas e Acrónimos

CNB	— Comissão Nacional de Biocombustíveis
CPI	— Centro de Promoção de Investimento
CTA	— Confederação de Associações Empresariais de Moçambique
FAO	— Organização para a Agricultura e Alimentação
FUNAE	— Fundo de Energia
IIAM	— Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
INNOQ	— Instituto Nacional de Qualidade

MDL	— Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)
MCT	— Ministério da Ciência e Tecnologia
ME	— Ministério da Energia
MF	— Ministério das Finanças
MIC	— Ministério da Indústria e Comércio
MICOA	— Ministério para Coordenação de Acção Ambiental
MINAG	— Ministério da Agricultura
MITRAB	— Ministério de Trabalho
MTC	— Ministério dos Transportes e Comunicações
MPD	— Ministério da Planificação e Desenvolvimento
NCR	— Normas dos Combustíveis Renováveis
PARPA	— Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PCB	— Programa de Compra de Biocombustíveis
PNDB	— Programa Nacional de Desenvolvimento de Biocombustíveis
SADC	— Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Community)
TSC	— Taxa Sobre os Combustíveis

Resolução n.º 25/2009

de 21 de Maio

Havendo necessidade de dar cumprimento às formalidades previstas no Acordo de Crédito celebrado entre o Governo da República de Moçambique e o Exim Bank da China, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 204 da Constituição da República de Moçambique, o Conselho de Ministros determina:

Único. É ratificado o Acordo de Crédito celebrado entre o Governo da República de Moçambique e o Exim Bank, no dia 23 de Fevereiro de 2009, no montante de RMB 378.0 milhões, o equivalente a USD 50.0 milhões, destinado ao financiamento do Projecto de Reabilitação e Ampliação do Aeroporto Internacional de Maputo.

Aprovada pelo Conselho de Ministros, aos 31 de Março de 2009.

Publique-se.

A Primeira-Ministra, *Lúsa Dias Diogo*.

Decreto n.º 58/2011**de 11 de Novembro**

Tornando-se necessário definir um quadro regulador para as actividades da cadeia de valor dos biocombustíveis, incluindo a sua mistura com os combustíveis fósseis, ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 204, da Constituição da República, o Conselho de Ministros decreta:

Artigo 1. É aprovado o Regulamento de Biocombustíveis e suas Misturas com combustíveis fósseis, em anexo, que é parte integrante do presente Decreto.

Art. 2. Compete ao Ministro que superintende a área de Energia aprovar as especificações técnicas necessárias à aplicação do presente regulamento

Art. 3. É revogada a referência de biocombustíveis como produto petrolífero na definição de disposta na alínea cc) do artigo 1, bem como o disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 19 e n.º 1 do artigo 31, todos do Decreto n.º 63/2006, de 26 de Dezembro.

Art. 4. O presente Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Aprovado pelo Conselho de Ministros aos 29 de Março de 2011.

Publique-se

O Primeiro-Ministro, *Aires Bonifácio Baptista Ali*.

Regulamento de Biocombustíveis e suas Misturas**CAPÍTULO I****Definições e Objecto****ARTIGO 1****Definições**

Para efeitos de aplicação deste Regulamento, os termos abaixo indicados têm as seguintes definições:

- a) **Anidro** – substância de qualquer natureza que contém até 1% em volume de água na sua composição;
- b) **B100** – biodiesel que não contém diesel na sua composição.
- c) **B3** – mistura gasóleo-biodiesel puro, que contém 3% em volume de biodiesel e 97% em volume de gasóleo.
- d) **Biocombustível**: combustível produzido a partir de biomassa;
- e) **Biodiesel** – éster metílico produzido a partir de conversão química (reação de trans-esterificação) de óleos vegetais ou animais com um álcool, na presença de um catalisador e com qualidade de combustível para motores diesel, para utilização como biocombustível;
- f) **Bioetanol anidro** – Álcool etílico com até 1% em água na sua composição;
- g) **Bioetanol** – álcool etílico produzido a partir de biomassa e/ou da fracção biodegradável de resíduos, para utilização como biocombustível;
- h) **Comercialização de biocombustíveis** – processo no qual o vendedor de biocombustíveis intermedeia a transferência da mercadoria do produtor ao consumidor mediante uma contrapartida monetária ou de outra natureza;
- i) **Distribuição de biocombustíveis** – transferência de biocombustíveis do produtor ao consumidor final mediante uma contrapartida monetária ou de outra natureza;
- j) **E10** – mistura gasolina-etanol anidro que contém 10% em volume de etanol e 90% em volume de gasolina;
- k) **E100** – bioetanol puro, isto é 100% de bioetanol;

l) **Frotas cativas** – veículos licenciados e propriedades de uma única empresa ou entidade de transporte colectivo de passageiros, carga ou outra actividade, caracterizada pela uniformidade de operação, do serviço e área de circulação;

m) **Octanas** – é o índice de resistência à detonação de combustíveis usados em motores;

n) **Óleo vegetal puro produzido a partir de plantas oleaginosas** – óleo produzido por pressão, extracção ou métodos comparáveis, a partir de plantas oleaginosas, em bruto ou refinado, mas quimicamente inalterado, quando a sua utilização for compatível com o tipo de motores e os respectivos requisitos relativos a emissões;

o) **Operadora de Aquisições** – Entidade criada para aquisição de combustíveis líquidos nos termos previstos no Decreto n.º 63/2006, de 26 de Dezembro;

p) **Produção de biocombustíveis** – processamento de matéria-prima de origem vegetal ou animal para a obtenção de biocombustíveis líquidos; e

q) **Terminais Oceanicas de Descarga** – Instalação oceânica, lacustre ou fluvial compreendendo tubagens e equipamentos acessórios, destinada ao descarregamento de produtos petrolíferos, incluindo quaisquer condutas auxiliares a ela ligadas.

ARTIGO 2**Objecto**

O presente Regulamento define o regime a que ficam sujeitas as actividades de produção, processamento, comercialização e distribuição de biocombustíveis e suas misturas.

CAPÍTULO II**Licenciamento de Produção, Processamento e Armazenagem de Biocombustíveis****ARTIGO 3****Produção e Processamento**

1. Os produtores locais de matérias-primas destinados a produção de biocombustíveis, devem entregar estas, exclusivamente aos titulares de licenças de produção, armazenagem e distribuição de biocombustíveis, para consequente introdução no mercado nacional do produto misturado.

2. Compete ao Ministério que superintende a área da agricultura promover e fiscalizar a produção de matérias-primas tanto de origem vegetal assim como de origem animal a serem usados na produção de biocombustíveis.

3. As actividades de produção, processamento, armazenagem, distribuição de biocombustíveis devem ser realizadas em instalações industriais adequadas, obedecendo as regras de segurança em vigor.

4. A fiscalização e inspecção periódica de instalações industriais de produção, processamento, armazenagem, distribuição e comercialização de biocombustíveis é feita por uma equipa multi-sectorial composta por técnicos dos Ministérios que superintendem as áreas da energia, agricultura, indústria e comércio, saúde e ambiente.

ARTIGO 4**Tipos de Licenças**

1. O exercício de actividades de produção, processamento, armazenagem, exportação e transporte de biocombustíveis, deve estar em conformidade com os termos e condições da licença emitida pelo Ministério que superintende a área da energia.

2. A entidade licenciada ao abrigo do presente Regulamento pode ser titular de uma ou mais licenças, em conformidade com as actividades que pretende exercer.

3. A produção anual até 5.000 litros e para uso próprio não carece de licença.

ARTIGO 5

Competências para o Licenciamento

1. As pessoas singulares ou colectivas interessadas em exercer actividades de produção, armazenagem, exportação e transporte de biocombustíveis devem apresentar uma solicitação junto ao Ministério que superintende a área de energia, acompanhada de um projecto de investimento que demonstre sua viabilidade técnica, económica, financeira e ambiental.

2. O licenciamento das actividades de produção de biocombustíveis compete:

- a) Ao Conselho de Ministros, para produção de biocombustíveis acima de 12.000.000 de litros por ano; e
- b) Ao Ministro que superintende a área de energia, para a produção até 12.000.000 de litros por ano.

3. Os pedidos das actividades de produção devem incluir o parecer das autoridades locais ao nível de província.

ARTIGO 6

Solicitação de Licenças

O pedido de Licença para a prática de actividades de produção, armazenagem, exportação, venda por atacado, transporte ou revenda de biocombustíveis, é feita em requerimento dirigido ao Ministro que superintende a área de energia, acompanhado dos seguintes documentos:

- a) Certidão do registo comercial e cópia dos estatutos, para pessoas jurídicas;
- b) Cópia autenticada de documentos de identificação, para pessoas singulares;
- c) Autorização de residência ou emprego e comprovação de domicílio em território nacional, para os cidadãos estrangeiros; e
- d) Cópias reconhecidas dos documentos comprovativos da nacionalidade dos accionistas ou proprietários da entidade requerente, para pessoas jurídicas.

ARTIGO 7

Validade e Conteúdo das Licenças

1. As licenças emitidas ao abrigo do presente Regulamento têm validade por tempo indeterminado.

2. As actividades licenciadas ao abrigo do número 1 do presente artigo devem iniciar no prazo máximo de 2 anos a partir da data da emissão da respectiva licença.

3. O modelo das licenças deve conter os seguintes elementos:

- a) Identificação da entidade licenciadora;
- b) Número e data de emissão;
- c) Identificação completa do titular;
- d) Residência ou sede social do titular;
- e) Nome do mandatário, para pessoas colectivas;
- f) Actividades autorizadas; e
- g) Identificação dos produtos abrangidos.

4. As licenças extinguem-se por:

- a) Renúncia; e
- b) Revogação.

5. Compete ao Ministro que superintende a área de energia estabelecer por Diploma Ministerial, os procedimentos de licenciamento.

CAPÍTULO III

Controlo, Armazenagem, Comercialização, Contratos de Fornecimento

ARTIGO 8

Mecanismo de Controlo

1. Os produtores de biocombustíveis, devem comunicar numa base semestral e sempre que for necessário, aos órgãos Centrais que superintendem a área de energia ou a entidade designada pelo Governo sobre as quantidades de biocombustíveis produzidas assim como os volumes comercializados e a identificação dos respectivos compradores.

2. A entrega de biocombustíveis pelos produtores à Operadora de Aquisições de Combustíveis é feita mediante contrato do qual conste expressamente as características do produto, em conformidade com as especificações técnicas aplicáveis aos biocombustíveis aprovadas pelo Ministro que superintende a área de energia.

ARTIGO 9

Armazenagem

1. Os biocombustíveis são armazenados em instalações adequadas e de acordo com as especificações de segurança.

2. O depósito de biocombustíveis carece de autorização do Ministério que superintende a área de Energia obedecendo às normas técnicas e Regulamentos de segurança.

ARTIGO 10

Comercialização de Biocombustíveis Puros e suas Misturas

1. As distribuidoras e os transportadores de produtos petrolíferos devem preparar e adaptar as suas instalações e equipamentos para manusear, armazenar, transportar e distribuir biocombustíveis.

2. A mistura de biocombustíveis com combustíveis fósseis deve ser feita nas terminais de descarga, por forma a garantir os níveis de mistura definidos.

3. Compete ao Ministro que superintende a área de energia autorizar a instalação de depósitos de distribuição e novos postos de abastecimento de biocombustíveis para o consumo em estabelecimentos:

- a) Agro-pecuários;
- b) Hospitalares;
- c) Industriais;
- d) Comerciais;
- e) Empresas de transporte;
- f) Repartições militares; e
- g) Outros aplicáveis.

ARTIGO 11

Contratos de Fornecimento de Biocombustíveis para Mistura

1. A aquisição de biocombustíveis para as misturas definidas no presente Regulamento efectua-se através dos serviços de agenciamento da Operadora de Aquisições de Combustíveis, prevista no Decreto n.º 63/2006, de 26 de Dezembro, sob supervisão do Ministério que superintende a área de energia, ou de outra entidade a quem for atribuída essa competência.

2. Os contratos de fornecimento de biocombustíveis, devem ser celebrados em conformidade com o Programa Nacional de Compras de Biocombustíveis.

ARTIGO 12

Exportação de Biocombustíveis e seus Derivados

A exportação de biocombustíveis só é permitida depois de asseguradas as quantidades mínimas de mistura de biocombustíveis com combustíveis fósseis para o consumo no País.

CAPÍTULO IV

Preços e Taxas

ARTIGO 13

Preços

1. Compete aos Ministros que superintendem as áreas de Energia e das Finanças aprovar a estrutura de preços de biocombustíveis puros para efeito de misturas no território nacional.

2. Para efeitos de fixação da estrutura de preços de biocombustíveis puros deve-se tomar em consideração os custos de produção da matéria prima na fase agrícola; processamento e transformação da matéria-prima na fase de produção e custos relativos ao transporte armazenamento e distribuição segundo a tabela abaixo:

Custos da fase agrícola	Custos da fase de produção de biocombustíveis	Custos de transporte, armazenamento e Distribuição
Equipamento Energia	Equipamento Energia	Equipamento Energia
Mão-de-obra	Mão-de-obra	Mão-de-obra
Água	Água	Água
Fertilizantes, pesticidas, insecticidas	Matéria-prima	

Tabela 1: Custos de produção de biocombustíveis a incorporar no cálculo de preço de biocombustíveis.

ARTIGO 14

Taxas

1. As actividades de produção, armazenagem, exportação, transporte de biocombustíveis sujeitam-se ao pagamento das seguintes taxas:

- a) Taxas de emissão de licença de produção:
 - i. No valor de 10.000,00 Meticais para a produção, até 6.000.000 litros por ano;
 - ii. No valor de 100.000,00 Meticais para a produção de 6.000.000 litros até 12.000.000 litros por ano;
 - iii. No valor de 200.000,00 Meticais, produção acima de 12.000.000 litros por ano.
- b) Taxa de emissão de licença de armazenagem:
 - i. No valor de 2.000,00 Meticais para armazenagem até 6.000.000 litros;
 - ii. No valor de 20.000, 00 Meticais para armazenagem de 6.000.000 de litros até 12.000.000 de litros;
 - iii. No valor de 40.000,00 Meticais para armazenagem acima de 12.000.000 litros.
- c) Taxa de produção anual, no valor equivalente a 1% da produção comercializada;
- d) Taxa de exportação de óleos vegetais destinados para a produção de biodiesel, produzidos a partir de culturas bioenergéticas, no valor de 10 Meticais por litro, a ser paga junto das autoridades alfandegárias no acto da exportação;
- e) Taxa de vistoria no valor de 6.000,00 Meticais; e
- f) Taxa de registo e averbamento no valor de 500,00 Meticais.

2. São isentas de taxas as actividades referidas no número 3 do artigo 4.

3. Os valores das taxas referidas nas alíneas a), b), c), d), e) e g) do n.º 1 do presente artigo, devem ser entregues na totalidade por meio de guia modelo B na Direcção da Área Fiscal respectiva.

4. Os valores acima são passíveis de alterações por diploma Ministerial conjunto dos Ministros que superintendem as áreas de Energia e das Finanças em função da evolução destas actividades.

CAPÍTULO V

Percentagens de Misturas e Suspensão

ARTIGO 15

Percentagem de Biocombustíveis

1. Estabelece-se a partir de Janeiro de 2012 à mistura obrigatória de:

- a) Biodiesel com diesel a ser comercializado em território nacional; e
- b) Bioetanol anidro com gasolina, excepto gasolina de aviação e gasolina de 97 octanas.

2. A percentagem de etanol anidro na mistura com a gasolina é:

- a) 10%, a partir de Janeiro de 2012 até 31 de Dezembro 2015;
- b) 15%, a partir de Janeiro de 2016 até 31 de Dezembro de 2020; e
- c) 20%, a partir de Janeiro de 2021.

3. A percentagem de biodiesel na mistura com o diesel é:

- a) 3%, de Janeiro de 2012 até 31 de Dezembro 2015;
- b) 7.5%, de Janeiro de 2016 até 31 de Dezembro 2020; e
- c) 10%, a partir de Janeiro 2021.

4. Os distribuidores de produtos petrolíferos devem garantir que percentagens das misturas dos biocombustíveis nos produtos petrolíferos comercializados durante o período em referência não sejam inferiores às percentagens mínimas estabelecidas no presente Regulamento.

ARTIGO 16

Misturas de Produtos

A adição de etanol anidro e de biodiesel puro à gasolina e ao diesel, respectivamente, pode ser superior às percentagens, em volume, indicadas no presente Regulamento e para o período em referência, quando o combustível resultante da mistura for destinada a testes ou a ser usado em:

- a) Frotas cativas ou específicas;
- b) Transporte fluvial ou ferroviário;
- c) Geração de energia eléctrica; e
- d) Processo industrial específico.

ARTIGO 17

Determinação de percentagem de etanol anidro na mistura com a gasolina

Para efeitos de determinação de percentagem de mistura de bioetanol com a gasolina, obedece-se a seguinte formula:

$$\%Bio = \left(\frac{A}{A + B} \right) * 100$$

Onde:

% Bio – é a percentagem de bioetanol no período em referência expressa em percentagem volumétrica;

A – é o volume de bioetanol adicionado na mistura com a gasolina;

B – é o volume de gasolina adicionado na mistura.

ARTIGO 18

Determinação de Percentagem de Biodiesel na Mistura com o Diesel

Para efeitos de determinação de percentagem de mistura de biodiesel com o diesel, obedece-se à seguinte fórmula:

$$\%Bio = \left(\frac{A}{A + B} \right) * 100$$

Onde:

% Bio – é a percentagem de biodiesel no período em referência expressa em percentagem volumétrica;

A – é o volume de biodiesel adicionado na mistura com o diesel;

B – é o volume de diesel adicionado na mistura.

ARTIGO 19

Suspensão de Percentagens Requeridas aos Biocombustíveis

O Ministro que superintende a área de energia pode suspender ou reduzir as percentagens de misturas, nos seguintes casos:

- a) Riscos para a saúde e segurança pública;
- b) Impacto ambiental negativo sobre a disponibilidade ou a qualidade da água, fertilidade do solo ou a biodiversidade; e
- c) Outros motivos de interesse público.

CAPÍTULO VI

Infrações e Sanções

ARTIGO 20

Infrações

Constitui infracção ao presente Regulamento:

- a) O exercício das actividades de produção, processamento, armazenagem, distribuição e exportação sem uma licença válida emitida pelo Ministério que superintende a área da Energia;
- b) A produção de biocombustíveis em instalações não industriais;
- c) A armazenagem de biocombustíveis e seus derivados sem obedecer as normas de segurança constantes nas especificações de biocombustíveis estabelecidas por Diploma Ministerial;
- d) A comercialização de biocombustíveis fora das especificações estabelecidas pelo Diploma Ministerial; e
- e) O Transporte e distribuição de biocombustíveis e suas misturas que não obedeçam as regras de segurança definidas.

ARTIGO 21

Sanções

1. As infracções definidas no artigo anterior são passíveis das seguintes sanções:

- a) Multas;
- b) Cancelamento;
- c) Confisco ou apreensão da licença; e
- d) Revogação da licença por incumprimento.

2. São passíveis de multa:

- a) O não cumprimento do disposto no artigo 6, no valor equivalente a cinquenta (50) salários mínimos para o sector de energia, em vigor no País.

b) Adulteração das especificações de qualidade de biocombustíveis, no valor determinado pelas fórmulas seguintes:

$$\text{Bioetanol: } |(\%Bio - \%X)| * (A+B) * 20,00 \frac{\text{Mts}}{1_{\text{mistura}}};$$

Onde:

A - Volume em litros de Bioetanol adicionado na mistura em causa,

B - Volume em litros de gasolina adicionado na mistura em causa

X – Percentagem de mistura de bioetanol em causa

Biodiesel: ;

$$\text{Onde: } |(\%Bio - \%Y)| * (A+B) * 25,00 \frac{\text{Mts}}{1_{\text{mistura}}};$$

A- Volume em litros de Biodiesel adicionado na mistura;

B - Volume em litros de diesel adicionado na mistura;

Y – Percentagem de mistura de Biodiesel em causa.

3. A aplicação das sanções acima mencionadas é determinada em função da gravidade das mesmas, observando os seguintes critérios:

- a) Natureza da infracção;
- b) Gravidade dos prejuízos causados;
- c) Benefícios obtidos como consequência da infracção;
- d) Conduta anterior de Pessoas singulares ou colectivas beneficiadas pelo presente Regulamento em relação às normas regulamentares e reincidência das transgressões.

4. A infracção ao disposto no n.º 1 do artigo 4 dá lugar ao pagamento de valor correspondente a duas vezes a multa estipulada na alínea a) n.º 2 do artigo 21 do presente regulamento.

CAPÍTULO VII

Consignação das Taxas e Multas

ARTIGO 22

Consignação das taxas

Os montantes das taxas pagas tem o seguinte destino:

- a) 60% das taxas para o Orçamento do Estado; e
- b) 40% para a entidade de promoção dos biocombustíveis, para assegurar o funcionamento da Comissão Nacional dos Biocombustíveis.

ARTIGO 23

Consignação das multas

Os montantes das multas pagas têm o seguinte destino:

- a) 40% para o Orçamento do Estado ; e
- b) 60% para a entidade de promoção dos biocombustíveis, para assegurar o funcionamento da Comissão Nacional dos Biocombustíveis.

CAPÍTULO VIII

Disposição Final

ARTIGO 24

Obrigatoriedade de Informação

Os produtores devem informar anualmente ao Ministério que superintende a área da Energia sobre as quantidades, características, locais de utilização e finalidade dos biocombustíveis e seus derivados, bem como de outros detalhes solicitados aos produtores, fornecedores ou utilizadores dos mesmos.

CONCLUSÃO

Este percurso de vários episódios, históricos mais recentes da cooperação Sul-Sul pode no seu conjunto, fornecer elementos de reflexão. As visões e críticas que foram trazidas não significa negar a importância da cooperação Sul-Sul na promoção do desenvolvimento dos países em desenvolvimento, mas tentar chegar ao consenso junto da literatura sobre as questões aroladas na pesquisa, principalmente no que tange a cooperação solidária e desinteressada nas relações internacionais.

Deste modo, a CSS Brasil-África não só logrou vantagens econômicas para os dois lados, mas ajudou a África na melhoria das suas capacidades internacionais, balanceando a ordem mundial. Do lado brasileiro, houve a projeção da sua imagem na arena internacional enquanto “potência média” que busca autonomia e diversificação de agenda e de atores na sua política externa. Este interesse mútuo das partes ficou revelado na pesquisa de que, distarte da CSS ser diferente da Norte-Sul em termos de eixo geométrico, ela não é nem desinteressada nem solidária.

Foi com base no “interesse” de promoção dos biocombustíveis na esfera internacional, que Brasil firmou em 2007, o acordo de cooperação com Moçambique. Essa ação política, lograria também alcançar objetivos econômicos de empresas brasileiras, primeiro através da venda dos seus equipamentos de produção, segundo, por meio de uma ação direta de investimentos em território moçambicano com todos os benefícios de isenção tarifária nos mercados internacionais de que Moçambique é parte.

Moçambique também se beneficia desta parceria com a criação de postos de trabalho, substituição gradual de combustíveis fósseis e colheita de impostos sobre a produção e exportação dos produtos bioenergéticos. Deste modo, Moçambique não tem outra alternativa a não ser cooperar com o Brasil, dada as vantagens ora mencionadas, acrescida a similaridade geográfica, experiência na produção dos biocombustíveis, o seu comprometimento nas questões normativas internacionais sobre o meio ambientais e de CSS.

Não obstante a cooperação Brasil-Moçambique na área dos biocombustíveis promover o verdadeiro espírito de cooperação Sul-Sul, ao privilegiar a transferência de conhecimentos, a capacitação, o emprego da mão de obra local e o desenvolvimento econômico e social entre os parceiros, esta temática carece de estudos que poderiam servir de base para análise dos

aspectos específicos dos resultados da mesma, o que constitui objeto de pesquisa para os futuros trabalho de investigação.

Por fim, o estudo visa contribuir para o aprofundamento de conhecimentos e a promoção da análise crítica sobre as oportunidades e os desafios existentes de CSS. Daí que, a sua excepcional, importância no campo das relações internacionais com particular destaque na Economia Política Internacional.