

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

COOPERAÇÃO BRASIL-NIGÉRIA

**A Dimensão Material e Ideacional da Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Nigéria no
Campo da Bioenergia (1999-2013)**

Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Política Mundial

Rio de Janeiro,
Novembro de 2019

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

C268 Cardoso, João Victor Marques
Cooperação Brasil-Nigéria: a dimensão material e ideacional da cooperação sul-sul entre Brasil e Nigéria no campo da bioenergia (1999-2013) / João Victor Marques Cardoso. -- Rio de Janeiro, 2019. 180 f.

Orientadora: Enara Echart Muñoz.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2019.

1. Cooperação Sul-Sul. 2. Cooperação Brasil-Nigéria. 3. Petro-Estado. 4. Maldição dos Recursos Naturais. I. Muñoz, Enara Echart, orient. II. Título.

JOÃO VICTOR MARQUES CARDOSO

COOPERAÇÃO BRASIL-NIGÉRIA

**A Dimensão Material e Ideacional da Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Nigéria no
Campo da Bioenergia (1999-2013)**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Enara Echart Muñoz

Rio de Janeiro,

Novembro de 2019

Agradeço a Deus, minha paz, refúgio e direção em todos os meus dias. Aos meus pais e meus irmãos, pois têm a confiança que às vezes me escapa. À minha família, em todos os momentos que foi a força que me levantou. À educação pública e gratuita, capaz de nos emancipar e reparar nossas desigualdades. Aos latino-americanos e africanos, que juntos podem encontrar um caminho de paz e desenvolvimento. À minha orientadora Enara Echart, cuja parceria e extraordinário conhecimento foram fundamentais nessa trajetória. Aos professores Carlos Milani e André Coelho, por acreditarem nesse trabalho e tornarem a academia brasileira um espaço mais brilhante. À Fernanda Delgado, pelo exímio trabalho, pelo carinho e socorro na Energia. Ao Leonardo Mattos, pela amizade e grande entusiasmo. Aos meus queridos amigos, às vezes tão distantes por este mundo imperfeitamente globalizado. Por último, e não menos do que especial, agradeço a Rulian Moraes, minha vida e meu encanto.

E tudo de que esse sistema precisa para funcionar são enclaves fortificados, cumplicidades frequentemente criminosas no coração das sociedades locais, o menor Estado possível e a indiferença internacional.

Achille Mbembe

RESUMO

A pesquisa tem como objeto de estudo a cooperação Sul-Sul entre Brasil e Nigéria no campo da bioenergia entre 1999 e 2013, a partir do qual se pretende apontar as oportunidades mútuas no campo da energia, mas, principalmente, os desafios inerentes ao desenvolvimento energético da Nigéria, considerada um petro-Estado. Questiona-se por que a cooperação Sul-Sul entre Brasil e Nigéria no campo da bioenergia carece de resultados concretos, haja vista os vínculos materiais de longa data, sobretudo o fato de que a Nigéria é a principal parceira comercial do Brasil na África e o Brasil é o principal parceiro comercial da Nigéria na América do Sul. A hipótese a ser testada é que a ausência de resultados concretos na cooperação em bioenergia está relacionada às limitações sistêmicas enfrentadas pelo petro-Estado nigeriano, como o comportamento rent-seeking, a doença holandesa e a rigidez fiscal. Objetiva-se, mediante tal hipótese, averiguar, em perspectiva ampla, os limites da alternativa contra-hegemônica pretendida pela cooperação Sul-Sul e, em perspectiva específica, a dimensão material e ideacional da parceria estabelecida entre o Brasil e a Nigéria no campo da bioenergia.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; Cooperação Brasil-Nigéria; Petro-Estado; Maldição dos Recursos Naturais.

ABSTRACT

The object of study in this research is the South-South cooperation between Brazil and Nigeria in the bio-energy field between 1999 and 2013. It aims to point out the mutual opportunities in the energy field, but mainly the challenges inherent in Nigeria's energetic development, considering it a petro-State. It questions the reason why South-South cooperation between Brazil and Nigeria in bio-energy field lacks specific results, considering long ago material ties, especially the fact that Nigeria is the main trade partner of Brazil in Africa and Brazil is the main trade partner of Nigeria in South America. The hypothesis to be tested is that the lack of specific results in bio-energy cooperation is related to systemic constraints faced by Nigerian petro-State, as rent-seeking behavior, Dutch disease and fiscal rigidity. The objective upon such hypothesis is to investigate, in broad perspective, the limits in counter-hegemonic alternative intended by South-South cooperation and, in particular perspective, the material and the ideational dimensions in Brazil-Nigeria partnership in bio-energy field.

Keywords: South-South Cooperation; Brazil-Nigeria Cooperation; Petro-State; Resource Curse.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
CRONOLOGIA.....	14
INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I – A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E AS VISÕES CRÍTICAS ORIUNDAS DO SUL.....	36
1.1. Breve Histórico da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	36
1.1.1. Motivadores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	38
1.1.2. Justificativas Teóricas para o Desenvolvimento	42
1.2. Alternativa do Sul para o Desenvolvimento	47
1.2.1. Descolonização e Independência Nacional	49
1.2.2. Decolonialidade do Poder Global.....	53
1.2.3. Dependência e Cooperação Sul-Sul	56
□ Comentários Finais	62
CAPÍTULO II – O CONTEXTO ENERGÉTICO GLOBAL: PARADIGMA PÓS-PETRÓLEO, PAPEL DA BIOENERGIA E AÇÃO EXTERNA BRASILEIRA	64
2.1. Petróleo	66
2.2. Bioenergia	74
2.3. Conjuntura Energética e Ação Externa do Brasil	81
□ Comentários Finais	88
CAPÍTULO III – O PETRO-ESTADO NIGERIANO: POSIÇÃO SISTÊMICA PERIFÉRICA E REALIDADE ENERGÉTICA INTERNA	90
3.1. O Estado na África.....	91
3.2. O Petro-Estado.....	97
3.2.1. Impactos da Transição Energética ao Petro-Estado	101
3.3. O Petro-Estado Nigeriano	104
3.3.1. Energia e Petróleo na Nigéria.....	113
□ Comentários Finais	122

CAPÍTULO IV – A RELAÇÃO BRASIL-NIGÉRIA E A AMBÍGUA APROXIMAÇÃO NO CAMPO ENERGÉTICO	123
4.1. A Corrida para a África em Busca de Energia.....	124
4.2. Relação Brasil-Nigéria.....	130
4.2.1. A Energia na Relação Brasil-Nigéria	151
□ Comentários Finais	159
COMENTÁRIOS FINAIS	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165
ANEXOS	176

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1G – Primeira Geração

2G – Segunda Geração

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

ACFI – Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AIE – Agência Internacional de Energia

AIOC – Anglo-Iranian Oil Company

AMOCO – American Oil Company

ANCAP – Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

AOD – Assistência Oficial para o Desenvolvimento

APEX-BRASIL – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

APOC – Anglo Persian Oil Company

ARAMCO – Arabian American Oil Company

ASA – Cúpula América do Sul-África

ASACOF – Fórum de Cooperação América do Sul-África

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BP – British Petroleum

BPD – Barril de Petróleo por Dia

CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CCS – Carbon Capture and Storage

CEDEAO – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CNOOC – China National Offshore Oil Corporation

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CFTC – Commodity Futures Trading Commission

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

COBRADI – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

COP 21 – Conferência das Partes 21

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSS – Cooperação Sul-Sul

DPR – Departamento de Recursos de Petróleo

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMGEPRON – Empresa Gerencial de Projetos Navais

EROEI – Retorno de Energia por Energia Investida

ESSO/EXXON – Eastern States Standard Oil

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPSO – Floating Production, Storage and Offloading

FSA – Financial Services Authority

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

GBEP – Parceria Global de Bioenergia

IFB – Fórum Internacional de Biocombustíveis

IIRSA – Infraestrutura Regional Sul-Americana

IOC – Companhia de Petróleo Internacional

LCFS – Low Carbon Fuel Standard

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MME - Ministério de Minas e Energia

MNA – Movimento dos Países Não Alinhados

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MSF – Mensagem ao Senado Federal

NBPI – Nigerian Bio-fuel Policy and Incentives

NDC – Contribuição Nacionalmente Determinada

NEP – National Energy Policy

NEPA – National Electric Power Authority

NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África

NEPP – National Electric Power Policy

NERC – Nigerian Electricity Regulatory Commission

NIOC – National Iranian Oil Company

NNOC – Nigerian National Oil Corporation

NNPC – Nigerian National Petroleum Corporation

NOC - Companhia de Petróleo Nacional

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OUA – Organização para a Unidade Africana

PABA – Plano de Ação de Buenos Aires

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PBio – Petrobras Biocombustíveis

PEC-G – Programa de Estudantes - Convênio de Graduação

PEC-PG – Programa de Estudantes - Convênio de Pós-Graduação

PDP – Partido Democrático Popular

PDVSA – Petróleos da Venezuela S.A.

PEMEX – Petróleos Mexicanos

PHCN – Power Holding Company of Nigeria

PMAI – Programa Mais Alimentos Internacional

PIBBV – Petrobras International Braspetro B.V.

PO – Peak Oil

PO&GBV – Petrobras Oil & Gas B.V.

PPPRA – Petroleum Products Pricing Regulatory Agency

PROALCOOL – Programa Nacional do Alcool

PROEX – Programa de Financiamento à Exportação

REMP – Renewable Energy Master Plan

RFS – Renewable Fuel Standard

SAPETRO – South Atlantic Petroleum

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SOCAL – Standard Oil of California

SOCONY – Standard Oil of New York

TBI – Tratados Bilaterais de Investimentos

TEXACO – Texas Fuel Company

UA – União Africana

UE – União Europeia

UEMOA – União Econômica e Monetária do Oeste Africano

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

USP – Universidade de São Paulo

YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales

ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

CRONOLOGIA

1960 – Independência da Nigéria.

1961 – Abertura da embaixada brasileira em Lagos.

1967-1970 – Guerra de Biafra ou Guerra Civil Nigeriana.

1972 – Primeira visita oficial de Chanceler brasileiro, sendo Mário Gibson Barboza, na qual ocorreu a negociação de Acordo Comercial e Cultural.

1973 – Visita dos Ministros nigerianos dos Transportes, dos Trabalhos Públicos e do Comércio (assinatura de Memorando de Entendimento sobre a Expansão da Cooperação Econômica, Comercial e Técnica).

1974 – Visita do Chanceler nigeriano Okoi Arikpo, na qual ocorreu a assinatura do Acordo Comercial negociado em 1972.

1975 – Criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO); missão comercial nigeriana visita o Itamaraty para propor a importação de carne bovina brasileira.

1977 – Participação brasileira na Feira Internacional de Lagos; inauguração de rota aérea semanal pela companhia Varig.

1979 – Visita do Vice-Presidente nigeriano Shehu Yar'Adua, na qual foram firmados cinco acordos e um protocolo: Amizade, Cooperação e Comércio; Cooperação Econômica, Científica e Técnica; Criação de uma Comissão Mista de Coordenação; Rádio e Televisão; Serviços Aéreos; e o Protocolo Adicional ao Acordo Cultural de 1972, além do Memorando de Entendimento sobre Expansão da Cooperação Econômica, Comercial e Técnica.

1983 – Primeira visita oficial de Presidente da República brasileiro, sendo João Figueiredo; abertura da Câmara Bilateral de Comércio, em São Paulo.

1984 – Celebração de um acordo de *countertrade* como alternativa à escassez de divisas e ao reduzido acesso ao crédito internacional; abertura da Câmara Bilateral de Comércio, em Lagos.

1998 – Início de atividades de prospecção da Petrobras na Nigéria.

1999-2007 – Governo Olusegun Obasanjo (Nigéria).

2000 – Assinatura do Acordo de Cooperação Cultural e Educacional; inauguração de um escritório da Braspetro, em Lagos; visita do Vice-Presidente nigeriano Alhaji Atiku Abubakar, na qual foram discutidos a dívida nigeriana com o Brasil, o restabelecimento de uma ligação direta, acordo comercial e cooperação para extradição de presos; missão comercial brasileira à Nigéria; realização, no Brasil, de uma reunião multissetorial de alto nível.

2001 – Visita do Vice-Presidente brasileiro Marco Maciel; assinatura de Memorando de Entendimento relativo a assuntos de interesse comum e acordos de cooperação educacional e cultural.

2003-2010 – Governo Lula da Silva (Brasil).

2003 – Visita do Ministro nigeriano dos Transportes para solicitar o apoio brasileiro à candidatura nigeriana ao cargo de Secretário-Geral da Organização Marítima Internacional; visita de uma delegação nigeriana à Agência Brasileira de Cooperação.

2004 – Visita do Presidente Lula para aprofundar o diálogo político, angariar status de observador junto ao NEPAD e à CEDEAO, e incrementar o intercâmbio comercial.

2005 – Visita do Chanceler brasileiro Celso Amorim, em janeiro; visita do Presidente Lula, em abril; visita do Presidente Obasanjo, em setembro; assinatura de Memorando de Entendimento entre a Petrobras e a *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC) sobre a adição de álcool à gasolina nigeriana; Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na área de agricultura; Acordo sobre Serviços Aéreos; Acordo sobre Combate à Produção e ao Tráfico de Drogas; Concessão de Linhas de Crédito para a Nigéria; perdão de mais de 50% de uma dívida acumulada pela Nigéria com o Brasil desde 1984.

2006 – Visita do Presidente Lula por ocasião da I Cúpula América do Sul-África (ASA), em Abuja; presidência compartilhada por Brasil e Nigéria no grupo de trabalho Infraestrutura, Transporte e Energia, criado na I Cúpula ASA; visita do Chanceler nigeriano Oluyemi Adeniji.

2007-2010 – Governo Umaru Yar'Adua (Nigéria).

2007 – Encontro dos Presidentes Lula e Yar'Adua às margens da Cúpula do G8+5; Acordo Comercial para a importação de Gás Natural Liquefeito da *Nigerian LNG*; atividade isolada de cooperação técnica em saúde sobre o desenvolvimento de antirretrovirais.

2008 – Início do Projeto de Cooperação Técnica em produção e processamento de mandioca e frutas tropicais; abertura da Casa da Nigéria, em Salvador.

2009 – Visita do Presidente Yar'Adua (assinatura de Memorandos de Entendimento sobre Energia e Esportes, e de ajuste complementar na área de biotecnologia); visita do Chanceler nigeriano Chief Ojo Maduekwe; criação da *Nigerian-Brazilian Chamber of Commerce and Industry*.

2010-2015 – Governo Goodluck Jonathan (Nigéria).

2010 – Assinatura de Cooperação Técnica em Defesa e de Memorando de Entendimento sobre Cooperação nas Áreas de Direitos Culturais, Combate à Discriminação, Promoção da Igualdade Racial e Atividades Correlatas.

2011-2016 – Governo Dilma Rousseff (Brasil)

2012 – Visita do Presidente Jonathan por ocasião da Conferência Rio+20

2013 – Assinatura do Mecanismo de Diálogo Estratégico de Alto-Nível entre Brasil e Nigéria

INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como objeto de estudo a cooperação Sul-Sul (CSS) entre Brasil e Nigéria no campo da bioenergia entre 1999 e 2013. A partir disso, pretende-se apontar as oportunidades mútuas no campo energético e os desafios inerentes à cooperação, o que também implica os desafios ao desenvolvimento da Nigéria, considerada um petro-Estado. Questiona-se por que a CSS entre Brasil e Nigéria no campo da bioenergia carece de resultados concretos, diferentemente do que ocorre em matéria de cooperação em defesa, em agricultura voltada para a alimentação, em saúde e em educação, embora estes resultados estejam muito aquém do verificado com outros países africanos. Haja vista os vínculos materiais de longa data, sobretudo o fato de que a Nigéria é a principal parceira comercial do Brasil na África e o Brasil é o principal parceiro comercial da Nigéria na América do Sul, bem como o conteúdo desse fluxo comercial-financeiro ser marcado pela energia do petróleo, indaga-se, justamente, sobre a ausência de resultados relevantes na cooperação em bioenergia.

Por conseguinte, a hipótese a ser testada é que a ausência de resultados concretos na cooperação em bioenergia está relacionada às limitações sistêmicas enfrentadas pelo petro-Estado nigeriano. Objetiva-se, mediante tal hipótese, averiguar, em perspectiva ampla, os limites da alternativa contra-hegemônica pretendida pela cooperação Sul-Sul e, em perspectiva específica, a dimensão material e ideacional da parceria estabelecida entre o Brasil e a Nigéria no campo da bioenergia. A dimensão material diz respeito a oportunidades e desafios da cooperação, enquanto que a dimensão ideacional significa os valores e princípios nos quais a cooperação está embasada. A partir das limitações apresentadas pelo petro-Estado, como o comportamento *rent-seeking*, a doença holandesa e a rigidez fiscal, a cooperação Sul-Sul é questionada em sua pretensão de ser uma alternativa contra-hegemônica, a qual esbarra em limitações sistêmicas, de acordo com o estudo de caso revelado na cooperação Brasil-Nigéria no campo da bioenergia.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é um campo de análise das relações entre Estados que procuram fornecer/receber ou compartilhar experiências voltadas para o desenvolvimento, tendo, portanto, primazia na agenda da cooperação as agências estatais, desde pelo menos o fim da Segunda Guerra Mundial, funcionando como um instrumento da política externa (MORGENTHAU, 1962). Tratar de uma primazia do Estado, no entanto, não significa reduzir o papel das organizações internacionais, que também possuem participação histórica na agenda da CID, embora, com o fim da Guerra Fria, tornou-se analiticamente mais evidente a pluralidade não apenas de atores no sistema internacional,

como bancos multilaterais, agências internacionais do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) ou não, organizações não governamentais (ONGs) e entidades subnacionais, mas também de temas como direitos humanos, proteção do meio ambiente, desenvolvimento humano e igualdade de gênero (WICKSTEAD, 2015).

O funcionamento da CID ocorre por meio das sinergias entre, preponderantemente, um ator estatal com relativo avanço em campos de ação econômica e/ou política e/ou social e aqueles que requerem apoio técnico e/ou financeiro daqueles dispostos a fornecê-lo. Diferentemente do fluxo de capital privado, que abrange, *inter alia*, investimentos diretos estrangeiros e repatriação de lucros e dividendos, a CID corresponde a capital público/oficial através de empréstimos, subvenções e fornecimento de bens direcionados ao desenvolvimento, distinguindo-se, portanto, da ajuda humanitária, que, embora esteja inserida no fluxo de capital público, destina-se ao alívio de emergências como calamidades naturais (COLLIER, 2012; COLLIER, 2013).

Embora seja voltada para o desenvolvimento, a cooperação internacional não está desvinculada dos interesses do país doador, tendo apresentado em sua trajetória a narrativa altruística e valorativa, que reforça as hierarquias marcantes da ajuda não reciprocada, e a imposição de condicionalidades de natureza econômica, como a denominada ajuda atada (*tied aid*), isto é, a ajuda amarrada à satisfação de aspirações de mercado do doador; e, de natureza política, vinculada à projeção estratégica do Estado doador e a garantia de reformas institucionais alinhadas à ordem liberal vigente.

A ajuda externa revela a intrínseca hierarquia de poder existente no cenário internacional, sendo relevante apontar a inconsistência entre o desenvolvimento do Sul e a ajuda fornecida por agências estatais como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, em inglês) e por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, funcionando como face do imperialismo para a cooptação das elites da periferia e a manutenção do sistema capitalista (HAYTER, 1971). Em sua análise, Teresa Hayter (1971) aponta a necessidade da trinca USAID, FMI e Banco Mundial em alinhar as políticas dos países do então denominado “Terceiro Mundo” de modo a facilitar a entrada de empresas multinacionais estrangeiras, pois mesmo existindo diferenças entre os três agentes, todos seguiriam o mesmo propósito: convergir esforços em torno da estabilidade monetária, equilíbrio da balança comercial,

estímulo ao setor privado, entre outras políticas supostamente voltadas para o desenvolvimento.

Além das hierarquias materiais entre os dois polos, a cooperação tradicional entre o Norte e o Sul pode ser compreendida mediante seu aspecto ideacional. Ao resgatar a relevância analítica da ajuda externa embasada numa justificativa altruística, tal como a obrigação moral e a materialização de um ideal humanitarista, Tomohisa Hattori (2003) identifica a ajuda externa como uma prática social por meio da qual um país concede uma dádiva a outro. Baseado em abordagens antropológicas de Marshall Sahlins e Marcel Mauss, Hattori (2003) percebe que a obrigação de reciprocidade se esvazia na cooperação internacional, reforçando uma hierarquia de ordem moral, dentro da qual, o poder do doador transformado em generosidade trata-se, citando Pierre Bourdieu, de uma “dominação simbólica” sobre a resultante aquiescência do receptor.

Diante dessa interpretação de que a CID está vinculada aos múltiplos interesses do país doador, somada à realidade de que nenhum país em via de desenvolvimento tenha se tornado desenvolvido por meio da cooperação internacional, emerge a denominada cooperação Sul-Sul, voltada para a cooperação entre os países em via de desenvolvimento e baseada numa narrativa de horizontalidade e de alcance de benefícios mútuos, o que seria possível devido às trajetórias econômicas comuns e às supostas sinergias políticas existentes entre os países do Sul, posicionados numa situação de dependência no capitalismo global. Em outras palavras, a CSS, em sua dimensão ideacional, se aproxima de um discurso e um valor simbólico que privilegia uma identidade compartilhada (experiência do subjugo colonial, desigualdade pós-colonial e vulnerabilidade à globalização neoliberal), rejeita hierarquias e defende princípios como não-interferência e soberania, enfatiza as oportunidades e os benefícios mútuos, bem como compartilha expertises específicas em tecnologias e em abordagens ao desenvolvimento apropriadas (MAWDSLEY, 2012). Nesse sentido, a CSS desponta-se como uma alternativa à cooperação tradicional entre países considerados desenvolvidos e países considerados em desenvolvimento, denominada cooperação Norte-Sul, sendo acusada pela alternativa Sul-Sul de possuir uma trajetória e narrativa marcadas por um caráter vertical, que aprofunda ideacional e materialmente a dependência do Sul e perpetua as assimetrias econômicas e políticas marcantes da relação Norte-Sul.

Dessa linguagem simbólica que caracteriza a CSS, contudo, derivam eufemismos, contradições e divisões inerentes: a projeção de interesses percebidos como nacionais por uma

elite, obscurecendo as consequências socioeconômicas desse “desenvolvimento”; a repetição de identidade comum em detrimento das profundas diferenças no Sul; e, a hierarquia inerente no próprio Sul, apesar da retórica contrária à dádiva não reciprocada na cooperação Norte-Sul (*Ibidem*, 2012). Assim, a viabilidade da CSS enquanto alternativa contra-hegemônica é questionada, sobretudo, pela continuidade das hierarquias entre o país doador e o receptor, já que não está desvinculada, segundo Kojima (2013), da lógica capitalista de expansão e acumulação, pois os países emergentes ou semiperiféricos que a defendem e a financiam também passaram pela liberalização econômica e estão inseridos na expansão desse processo para as demais economias periféricas. Nesse sentido, a face imperialista apontada por Hayter (1971) na ajuda fornecida pelos países centrais poderia ser reproduzida de modo subimperialista entre os países semiperiféricos e periféricos na ordem capitalista (BAMBIRRA, 2015 [1972]), contrariando as recomendações da Comissão Sul (1990) de que “os laços Sul-Sul devem evitar reproduzir no Sul os padrões de exploração que têm caracterizado as relações Norte-Sul” (COMISSÃO SUL, 1990, p. 28).

Nesse sentido, embora a CSS possa ser percebida como uma alternativa àquela Norte-Sul à medida que amplia as interações entre os países do Sul e contesta a relação hierárquica Norte-Sul, a cooperação internacional em si, seja Sul-Sul seja Norte-Sul, pressupõe a existência de um país disposto a fornecê-la e outro demandante. Reproduz-se, portanto, uma relação de hierarquia inclusive na de natureza Sul-Sul, colocando em xeque a narrativa de horizontalidade. Além disso, questiona-se a possibilidade da CSS se projetar como uma alternativa contra-hegemônica, isto é, capaz de romper com as relações centro-periferia subordinadas ao sistema capitalista, pois, os países do Sul estariam inseridos de forma dependente nesse sistema (BAMBIRRA, 2015 [1972]).

Embora não se considere adepto ao Marxismo, Robert W. Cox (2007) incorpora às Relações Internacionais, mediante a formulação da Teoria Crítica, elementos de análise embasados no pensamento de Antonio Gramsci, como o que se refere às ordens hegemônicas e suas crises. A partir da abordagem marxista sobre a dimensão vertical do poder, no qual o centro exerce a dominação sobre a periferia sistêmica, Cox (2007), a fim de refinar a compreensão dessa ordem mundial verticalizada, incorpora o conceito gramsciano de hegemonia, a saber, uma conjunção coerente entre poder material e ideacional. A hegemonia, então, conjuga um poder material, com capacidade coercitiva, e um poder ideacional, com prevalectimento de uma imagem coletiva da ordem por meio do consenso emanado de um conjunto de instituições que exerçam certo semblante de universalidade (COX, 2007). Assim,

utiliza-se tal conceito de hegemonia capaz de abranger o sistema capitalista e, com efeito, as relações centro-periferia que encaixam o Sul numa situação de dependência.

Historicamente, a origem da CID é datada no imediato pós-Segunda Guerra Mundial e na descolonização da África e da Ásia, sendo predominantes termos correlatos como “ajuda externa” ou “Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD)” – denominações que ainda vigoram entre as narrativas de países fornecedores da cooperação considerados desenvolvidos –, especialmente entre os membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A trajetória da CID, inclusive, evidencia seu financiamento, condução e justificativa teórica majoritariamente pelos atores estatais do Norte, de modo que a cooperação internacional sempre esteve alinhada aos mesmos, de acordo com seus motivadores (políticos, econômicos e estratégicos) e percepções acerca do desenvolvimento (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

Assim, diante da hierarquia sistêmica entre o Norte e o Sul, o campo da cooperação internacional não se exclui dessa realidade, o que estimulou a mobilização de países do Sul a desafiar tal hierarquia e lançar um preâmbulo normativo da CSS, expressa sob a alcunha de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) pelo Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), em 1978. No entanto, as relações Sul-Sul são anteriores ao PABA, destacando-se a Conferência de Bandung (1955), cujo peso histórico revela uma reunião de Estados soberanos sem a presença de países europeus. O colonialismo, nesse momento, ao impor desafios comuns à periferia, como a subordinação ao sistema capitalista, acaba por se tornar o fundamento primeiro do que se denominou de cooperação Sul-Sul. Embora se acentuem as assimetrias internas ao Sul, à medida que o mesmo se torna mais numeroso e emancipado, ocorre uma maior densidade de coalizões no Sul nas décadas de 1960 e 1970: Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), cuja primeira cúpula ocorreu em 1961; a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês), criada em 1964 para pressionar as negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, em inglês) que não atendiam as demandas do Sul; a Nova Ordem Econômica Internacional, expressa, em 1974, por resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) propondo medidas para reduzir a disparidade econômica entre Norte e Sul; e, a Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação, que propunha no início dos anos 1970 a

reorganização dos fluxos globais de informação entre Norte e Sul (informação verbal)¹. A percepção de que o fim do colonialismo não permitiu o desenvolvimento do Sul e a própria continuidade as relações hierárquicas entre Norte e Sul atribuem à colonialidade do poder global a justificativa para que a CSS continue a operar. Já na década de 1990, há um ganho de escala com a narrativa técnica da CTPD perdendo espaço para a narrativa política da CSS (COMISSÃO SUL, 1990), coincidindo, portanto, com a mudança em curso no sistema internacional: o fim da tensão Leste-Oeste e, mais adiante, a emergência de países do Sul como a China, a Índia e o Brasil, cujo protagonismo destacou-se após a crise financeira de 2008 que atingiu sobremaneira os países do Norte.

No que diz respeito ao Brasil, trata-se de um ator, ao mesmo tempo, receptor e fornecedor da cooperação para o desenvolvimento, embora seu papel como fornecedor tenha se ampliado a partir do fim do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de modo que a cooperação brasileira pode ser interpretada como um instrumento de sua política externa (IGLESIAS PUENTE, 2010). Apesar dessa interpretação ser voltada para a realização dos objetivos da política externa, a narrativa oficial procura enfatizar a relação de parceria, capaz de gerar benefícios mútuos, sem condicionalidades e comportada às demandas do receptor (*Ibidem*, 2010). Nesse sentido, a apropriação local da cooperação é enfatizada, pois, ao conferir-se capacidade de agência, o país receptor definiria as áreas em que demanda a cooperação. Desse modo, não é negada a percepção de que o desenvolvimento genuíno de um país está assentado em seus próprios recursos (humanos e materiais), pois “o auxílio externo pode promover o desenvolvimento, mas, para ter este efeito, tal auxílio tem de se integrar no esforço nacional e de ser aplicado nos objetivos daqueles que pretende beneficiar” (COMISSÃO SUL, 1990, p. 22). Caso contrário, o país doador da cooperação estaria a fabricar uma demanda, agudizando as dificuldades de um processo de desenvolvimento autônomo.

Diante de um cenário internacional multipolarizado, o envolvimento mais expressivo de atores semiperiféricos como o Brasil na agenda da cooperação pode ser ilustrado pela relação mais estreita com a África a partir do governo Lula da Silva (2003-2010), com destaque para África do Sul e Nigéria, bem como os Países Africanos de Língua Oficial

¹ Aula proferida pelo Prof. Dr. Carlos R. S. Milani, no dia 05 de junho de 2018, na disciplina “Cooperação Internacional e Ajuda Externa em Perspectiva Comparada”, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Portuguesa (PALOP)², cujos vínculos históricos, culturais e linguísticos o tornam, segundo Carlos Milani (2017), prioritários na política externa brasileira. Haja vista a necessidade de recursos energéticos para o desenvolvimento dos países emergentes, o crescente envolvimento do Brasil com o continente africano pode estar relacionado ao fenômeno denominado de “nova corrida para a África” (ESCOSTEGUY, 2011).

A primeira corrida para a África teve como marco principal o Congresso de Berlim (1885) e seus competidores se resumiam às potências europeias colonizadoras. A segunda corrida, por sua vez, foi conduzida durante o período da Guerra Fria, subjugando o continente a relações denominadas neocoloniais e às manobras violentas, chamadas de guerras por procuração (*proxy war*)³, orquestradas entre os blocos capitalista e socialista. Já a terceira, a “nova corrida para a África” (*new scramble for Africa*), caracteriza-se pela eminente inserção de países emergentes: China, Índia, Brasil, Rússia, Turquia, entre outros, no qual assume protagonismo a busca pelo acesso aos recursos naturais, especialmente aqueles com valor energético, de que a África dispõe (ESCOSTEGUY, 2011).

Dado que a matriz energética global depende majoritariamente de recursos escassos como petróleo, gás natural e carvão, é observado na atualidade uma “corrida pelo que resta” e a tentativa dos países em assegurarem tanto o padrão de consumo energético em vigência quanto a demanda em crescimento (KLARE, 2012). Portanto, não se trata de iniciativas isoladas ou um conjunto de ações individuais, a “corrida pelo que resta” é um processo calculado e organizado, diferentemente do reflexo de um comportamento remoto da humanidade na busca por recursos energéticos, mas um estágio sem precedentes na busca por materiais críticos (*Ibidem*, 2012).

Notavelmente, o petróleo tem uma grande influência sobre a economia mundial, haja vista a volatilidade do seu preço no mercado, impactando sobremaneira as economias do Sul, tanto os exportadores quanto os importadores (COMISSÃO SUL, 1990). Num contexto de “choque do petróleo”, tal como na década de 1970, o aumento do preço provocou um excedente em moeda estrangeira nos exportadores de petróleo do Sul e, ao mesmo tempo, um peso econômico aos importadores de petróleo do Sul (*Ibidem*, 1990). De um lado, os grandes exportadores tiveram sua moeda sobrevalorizada, o que estimulou as importações e, com

² Os PALOP são Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

³ As guerras por procuração foram um conflito muito comum durante o período da Guerra Fria, em que os EUA e a União Soviética (URSS) se confrontavam indiretamente via apoio a aliados. Exemplos disso são a Guerra da Coreia (1950-1953), a Guerra do Vietnã (1955-1975), a Guerra Civil Moçambicana (1976-1992) e a Guerra Civil Angolana (1975-2002).

efeito, prejudicou a produção doméstica e agudizou a realidade econômica de dependência dos hidrocarbonetos. Por outro, os importadores sentiram o impacto do preço do barril de petróleo no balanço de pagamentos, comprometendo sua economia e demanda por energia.

Por conseguinte, a ausência de um regime internacional para a energia que seja capaz de compreender a desigual relação centro-periferia dificulta o desenvolvimento energético do Sul, tendo em vista as falhas resultantes “[...] em assegurar uma expansão metódica e uma distribuição justa dos recursos energéticos não renováveis” (COMISSÃO SUL, 1990, p. 256). Ademais, a crescente busca de países do Sul por recursos energéticos escassos, de modo a atender suas economias em crescimento, reflete a existência correlata de um paradigma energético baseado no petróleo e de uma ordem hegemônica liberal-capitalista. Apesar do atual paradigma do petróleo, decorre-se a necessidade de se adaptar a matriz energética às fontes renováveis e mais limpas (KLARE, 2012), sendo imperativo o desenvolvimento e o compartilhamento de novas tecnologias no campo da energia mediante a cooperação internacional, pois o Sul “terá necessidade de ser ativamente auxiliado a desenvolver substitutos para os combustíveis fósseis e também a adotar técnicas de conservação da energia na maior medida possível” (COMISSÃO SUL, 1990, p. 256).

Apontados o embasamento teórico nas relações centro-periferia e na dependência, bem como as principais discussões em torno da CID, especificamente sua variante Sul-Sul, reafirma-se que o objeto de estudo é a cooperação Sul-Sul entre Brasil e Nigéria no campo da bioenergia entre 1999 e 2013, compreendendo sua dimensão material e ideacional, a partir do qual se pretende apontar as oportunidades mútuas no campo da energia, mas, principalmente, os desafios inerentes ao desenvolvimento energético do petro-Estado nigeriano. A relevância desse tema significa, de um lado, que a cooperação internacional para o desenvolvimento acompanha a configuração e a distribuição de poder no sistema internacional, sobretudo a narrativa Sul-Sul, devido ao crescente papel de Estados do Sul a buscarem instrumentos como a cooperação para angariar agência política e econômica no mundo. Trata-se, portanto, de uma agenda permanentemente política, funcionando como um instrumento da política externa. Embora pertença ao campo político, a cooperação precisa ser legitimada, usando para isso a ciência, logo, a produção do conhecimento. Por outro, o desenvolvimento energético envolve a incessante busca de Estados, estritamente ligados às companhias de energia, públicas ou privadas, pelo acesso e controle de recursos energéticos finitos e pela adaptação da matriz energética às fontes renováveis e mais limpas. Por sua vez, o foco sobre as oportunidades e os desafios de uma cooperação energética entre Brasil e Nigéria pretende-se

um avanço analítico, haja vista o relativo enfoque existente sobre a cooperação brasileira em temas como saúde, educação e agricultura realizada com os PALOP.

Tratando-se da Nigéria, é importante verificar sua realidade enquanto um petro-Estado. Embora o termo “petro-Estado” seja aplicado a países distintos em inúmeros aspectos (políticos, econômicos, sociais, culturais, religiosos e populacionais), todos eles exportam petróleo e gás natural, além de estarem posicionados na periferia sistêmica. Trata-se de um referencial plausível, resultante de uma realidade estrutural que condiciona o processo de periferia, mas também de elementos domésticos cooptados para manter o *status quo*. Segundo Daniel Yergin (2014), o desafio comum ao petro-Estado seria garantir o desenvolvimento contornando as distorções econômicas, comumente denominadas de “maldição dos recursos naturais”, e as patologias políticas e sociais.

O petro-Estado pode ser caracterizado por três elementos. Primeiro, o comportamento *rent-seeking*, que significa a competição em torno da renda petrolífera, bem como sua distribuição entre as entidades políticas (YERGIN, 2014). Segundo, a doença holandesa, isto é, à medida que as receitas dos hidrocarbonetos fluam, o restante da economia nacional é severamente afetado, pois a moeda é supervalorizada e as exportações tornam-se mais caras, resultando em setores não-petrolíferos menos competitivos, crescimento das importações e aumento da inflação (*Ibidem*, 2014). Terceiro, a rigidez fiscal, pois, haja vista a variabilidade das receitas governamentais em função da volatilidade dos preços do petróleo, num contexto de queda desses preços o governo enfrentaria reações políticas e sociais caso reduza os gastos compromissados durante o contexto de alta dos preços (*Ibidem*, 2014).

Devido ao fato de o paradigma energético atual estar em via de transição, mediante políticas governamentais preocupadas com a descarbonização e a redução de poluentes, e, com efeito, ampliando a participação de energias renováveis, considera-se que existam implicações para o setor de petróleo, incluindo as companhias e os Estados dependentes economicamente da produção e da exportação de hidrocarbonetos (FATTOUH; POUDINEH; WEST, 2019). Nesse contexto, o principal desafio ao petro-Estado é garantir a monetização de suas reservas e evitar perdas de receitas de exportação, pois a transição energética pode impactar em longo prazo a demanda por petróleo, o que poderia colapsar a realidade socioeconômica do país exportador, haja vista sua dependência em relação ao óleo (*Ibidem*, 2019).

Ao mesmo tempo, a transição energética, isto é, uma mudança radical de um modelo vigente para um novo paradigma no sistema de energia, implica dilemas estratégicos ao petro-Estado, como a alocação de recursos em setores energéticos menos rentáveis do que a indústria de óleo e gás (*Ibidem*, 2019). Embora seja possível que os petro-Estados invistam em energias renováveis, impulsionando mais receitas no curto prazo ao liberar para a exportação hidrocarbonetos consumidos domesticamente, a sustentabilidade de tal investimento não é garantida no longo prazo, pois a diversificação econômica permanece sendo a principal estratégia para se contornar a maldição dos recursos naturais (*Ibidem*, 2019). Além dos renováveis não garantirem o retorno econômico ao orçamento do governo tal como o da indústria de óleo e gás, esta continua sendo a indústria chave para a diversificação da economia e, com efeito, das fontes de receita do Estado (*Ibidem*, 2019).

A reflexão sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento juntamente com a busca do Sul pelo desenvolvimento energético encontra espaço na análise acerca da aproximação Brasil-África no que diz respeito ao desenvolvimento de biocombustíveis. Por ocasião do Colóquio “Democracia e Desenvolvimento na África”, realizado em Burkina Faso, no dia 15 de outubro de 2007, o Presidente do Brasil, Lula da Silva, convidou a participação da África na “revolução dos biocombustíveis”. Lula defendeu que

Por meio da implantação, na África, América Latina e Ásia, de cultivos próprios para a produção de etanol e biodiesel em larga escala, podemos democratizar o acesso à energia sustentável. Ao mesmo tempo, estaremos combatendo o impacto do aquecimento global, que atinge desproporcionalmente os países mais pobres. E, isso, sem colocar em risco a segurança alimentar. É o que demonstra a experiência brasileira [BRASIL, Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva), 2007].

Naquela mesma data, foi celebrada a assinatura do Memorando de Entendimento entre o Brasil e a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) na Área de Biocombustíveis, cuja ratificação em 2009 permitiu um estudo de viabilidade nos seguintes países: Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo. Concluiu-se, em 2015, que, de acordo com as condições de clima e de solo, sociais, ambientais, de mercado, de infraestrutura e de marco legal, a produção de etanol com base na cana-de-açúcar seria a melhor opção para o desenvolvimento de biocombustíveis na África Ocidental, gerando oportunidades para o comércio, a matriz energética e as populações desses países (BRASIL, 2015). Embora os resultados se refiram à África Ocidental, o estudo abrangeu apenas os países da UEMOA, na qual não está inserida a Nigéria – grande exportadora de petróleo e a maior potência do oeste africano – permitindo o questionamento

acerca da viabilidade de uma economia de biocombustíveis em países dependentes da produção e da exportação de hidrocarbonetos.

Considerados os vínculos históricos, culturais e, sobretudo, materiais (MACHADO, 2013), que sustentam o estreito relacionamento entre Brasil e Nigéria – a maior parceria comercial do Brasil na África e da Nigéria na América do Sul –, questiona-se a ausência de resultados concretos no que tange à cooperação em bioenergia, especificamente, em biocombustíveis entre ambos os atores. Assumindo a relevância de se delinear as interações no âmbito geopolítico do Sul em matéria de energia, sobretudo o fato de que o conteúdo material das relações Brasil-Nigéria está profundamente vinculado ao petróleo, parte-se da premissa que a Nigéria é um parceiro importante para o Brasil, haja vista a trajetória de crescimento econômico, a consolidação democrática em curso, o protagonismo político desempenhado na estabilidade e na integração da África Ocidental e, principalmente, a importância de seus recursos energéticos como as vastas reservas de hidrocarbonetos.

A análise da cooperação brasileira como um instrumento da política externa (IGLESIAS PUENTE, 2010) pode ser enriquecida à luz da análise da política externa como política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013), pois envolve não apenas a pressão e a influência de diferentes atores domésticos sobre o processo decisório, que no caso energético destacam-se o Ministério de Minas e Energia (MME), a companhia Petrobras, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), mas também as necessidades internas por recursos energéticos. Tendo em vista as oportunidades e os desafios que perpassam a cooperação Brasil-Nigéria para formação de uma parceria no campo da bioenergia, questiona-se a viabilidade da alternativa contra-hegemônica que se pretende a CSS, pois ambos os atores estão inseridos na ordem liberal-capitalista (AMANOR, 2013). Tanto o Brasil quanto a Nigéria estão inseridos de forma dependente no sistema-mundo capitalista e suas relações não indicam uma postura contra-hegemônica a tal sistema.

De um lado, o Brasil pode reproduzir relações subimperialistas à medida que encontra na Nigéria acesso a recursos energéticos e mercado aos seus produtos. Por outro, as contradições sistêmicas que impactam os países periféricos se agudizam no caso da Nigéria, considerada um petro-Estado (YERGIN, 2014), onde, segundo Achille Mbembe *apud* Macedo (2016), a emancipação posterior à colonização não foi seguida de mudança social profunda e o monopólio da violência pelos donos do poder são marcas do colonialismo,

embora um capitalismo atomizado e um Estado controlado por elites ocidentalizadas tenham se desenvolvido após a descolonização.

A partir dos desafios da CSS e das limitações inerentes ao desenvolvimento de um petro-Estado, formulamos a seguinte pergunta de pesquisa: por que a cooperação Sul-Sul entre Brasil e Nigéria no campo da bioenergia carece de resultados concretos? Objetiva-se, mediante tal problema de pesquisa, analisar, em perspectiva ampla, os limites da alternativa contra-hegemônica pretendida pela cooperação Sul-Sul e, em perspectiva específica, a dimensão material e ideacional da parceria estabelecida entre o Brasil e a Nigéria no campo da bioenergia, entre o retorno do regime democrático na Nigéria, mediante a eleição de Olusegun Obasanjo pelo voto popular (1999), que reformulou, inclusive, a política externa do país, e a criação do Mecanismo de Diálogo Estratégico Bilateral (2013)⁴, acordado mediante a visita da então Presidenta Dilma Rousseff à Nigéria e, em seguida, inaugurado em Brasília pelos vice-presidentes de ambos os países. A conexão entre ambos os objetivos revela que a alternativa contra-hegemônica Sul-Sul é questionada porque a Nigéria e o Brasil estão inseridos na ordem hegemônica liberal-capitalista e não a questionam. De um lado, a Nigéria apresenta, enquanto petro-Estado, desafios próprios ao desenvolvimento energético. Por outro, o Brasil reforça as contradições do petro-Estado nigeriano, pois compra petróleo e aloca investimentos nesse setor. Trata-se, portanto, de um impasse à CSS entre Brasil e Nigéria em bioenergia, contradizendo a suposta alternativa contra-hegemônica e, portanto, não alterando a realidade do petro-Estado.

Apesar de delineado o marco temporal da pesquisa, entre 1999 e 2013, não se desconsidera a trajetória da relação bilateral desde o estabelecimento das relações diplomáticas, em 1961, marcada por avanços e recuos tal como a política externa brasileira voltada para a África. Haja vista a posição de dependência de ambos os países na periferia sistêmica e a dimensão ideacional do engajamento mútuo, parte-se do pressuposto que a parceria se enquadre no formato da cooperação Sul-Sul, pretensamente horizontal, desvinculada de condicionalidades e em prol de benefícios mútuos. Contudo, a pesquisa não esvazia a percepção crítica acerca da cooperação Sul-Sul, mas, pelo contrário, visa apontar as contradições dessa modalidade, que, embora privilegie a narrativa de parceria e de alternativa,

⁴ Em fevereiro de 2013, foi assinado o “Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Mecanismo de Diálogo Estratégico” para se expandir e aprofundar as iniciativas bilaterais de cooperação, ocorrendo, em novembro de 2013, a I Sessão do Mecanismo de Diálogo Estratégico Brasil-Nigéria, copresidida pelos Vice-Presidentes do Brasil, Michel Temer, e da Nigéria, Namadi Sambo. Entre as onze áreas de trabalho destacadas pelo Memorando, três se relacionam ao setor energético: petróleo, energia elétrica e biocombustíveis. (BRASIL, 2013).

não interrompe as hierarquias predominantes entre Estado fornecedor e receptor da cooperação e não questiona a ordem hegemônica liberal-capitalista vigente. A partir do problema de pesquisa, a hipótese é o fato de que a CSS entre Brasil e Nigéria no campo da bioenergia, embora possua oportunidades de parcerias *vis-à-vis* Memorando de Entendimento em Matéria de Cooperação na Área de Energia (2009) e discursos oficiais destacando as “sinergias” no campo energético, não apresenta resultados concretos devido a obstruções das limitações inerentes ao petro-Estado nigeriano. Isso não significa responsabilizar o lado receptor da cooperação, tal como o Norte procura sobrecarregar o Sul pelas falhas da AOD, pois, além de se destacarem os desafios da chamada diplomacia brasileira do etanol, o petro-Estado nigeriano é reconhecidamente um subproduto da relação desigual centro-periferia. Nessa hipótese, o petro-Estado torna-se a variável independente, enquanto que a cooperação Brasil-Nigéria em bioenergia torna-se a variável dependente, pois o êxito desta varia inversamente àquela, ou seja, quanto mais profundas as limitações do petro-Estado, menores os êxitos da cooperação em bioenergia.

A hipótese será testada por meio do método qualitativo, capaz de aprofundar as realidades do petro-Estado nigeriano e, por conseguinte, suas limitações inerentes. A princípio, a literatura existente sobre a CID é revisada, especialmente sua variante Sul-Sul, apontando-se seus principais dilemas e desafios como alternativa contra-hegemônica. Em seguida, é identificado o contexto energético global e o paradigma petrolífero, apontando-se as principais discussões sobre a transição energética descarbonizadora. Após isso, compreendem-se as realidades gerais do petro-Estado, os dilemas enfrentados para uma transição, e, então, os elementos sociais, econômicos e políticos específicos ao petro-Estado nigeriano. Por fim, utiliza-se o método do estudo de caso, capaz de aprofundar a compreensão sobre as oportunidades e os desafios que contornam a ambígua relação Brasil-Nigéria. O estudo de caso está delimitado em tempo (1999-2013) e espaço (Brasil-Nigéria), sem pretensão de generalizar ou universalizar os seus resultados, ou seja, a hipótese que se pretende confirmar nesse caso desafia a leitura contra-hegemônica da CSS, mas não reduz a relevância de se estudar a CSS entre atores e temas distintos dessa pesquisa.

Ademais, para que as fontes secundárias não enviesem a pesquisa, enfatiza-se a importância de analisar fontes primárias: documentos como o Memorando de Entendimento em Matéria de Cooperação na Área de Energia, firmado entre Brasil e Nigéria no ano de 2009; relatórios oficiais como Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) de 2005-2009, 2010 e 2011-2013; dados sobre a relação comercial e financeira

entre ambos os atores, disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); e, discursos proferidos em visitas oficiais, encontros de alto-nível e, especialmente, em sabatinas pelas quais os embaixadores brasileiros indicados ao posto nigeriano são submetidos no Senado Federal. No que diz respeito à realidade energética nigeriana, destacam-se os seguintes documentos: *National Energy Policy* (2003), *Renewable Energy Master Plan* (2005) e *Nigerian Bio-fuel Policy and Incentives* (2007).

O foco sobre a Nigéria se relaciona ao fato de ser considerado um dos principais países africanos em termos econômicos, políticos e militares, ainda que suas potencialidades sejam restringidas pela maldição dos recursos naturais; pelo frágil acordo entre as elites políticas, marcadas por clivagens étnicas e religiosas, que sustentam o controle e a rotatividade do poder; pelas ameaças à segurança nacional oriundas de grupos extremistas como o Boko Haram, a perpetrar ataques desde 2009; e, pelas mazelas sociais agravantes, especialmente na região do Delta do Níger e da bacia do Lago Chade. Condicionada à vulnerabilidade predominante nos países exportadores de petróleo, a Nigéria padece da mencionada maldição dos recursos naturais, uma realidade estrutural que atrofia os setores produtivos não ligados à exploração e à produção de óleo e gás (*upstream*), ocasionando na dependência nacional do setor de hidrocarbonetos.

Somente o petróleo bruto corresponde a 15% do PIB, 70% das receitas governamentais e mais de 77% das exportações, as quais atingem cerca de 93% somando-se as exportações de gás natural⁵. Trata-se, portanto, de uma profunda vulnerabilidade à oscilação dos preços dessas *commodities* no mercado internacional, especialmente por ser um país socialmente desigual e com alto índice de pobreza e insegurança. No plano da matriz energética, a biomassa e o petróleo são as principais fontes de energia, apresentando, portanto, baixa diversificação, produção e infraestrutura energética, haja vista a frequente escassez de energia elétrica.

Nesse sentido, a superação desses desafios se encontraria numa proposta robusta e inclusiva de desenvolvimento nacional a ser induzida pelo Estado nigeriano, capaz de assumir os riscos no complexo caminho da imperiosa diversificação econômica, sem desconsiderar, no entanto, as oportunidades e os desafios levantados pela cooperação com o Brasil. Entre as oportunidades da cooperação energética, é possível citar a experiência brasileira e nigeriana

⁵ Vide SANTANDER TRADE PORTAL. Economia da Nigéria. Disponível em: <<https://pt.portal.santandertrade.com/analise-os-mercados/nigeria/economia>>. Acesso em 6 de dezembro de 2018.

na exploração e produção de petróleo e gás, sobretudo em camadas profundas *offshore*, na capacidade de refino de óleo bruto, no desenvolvimento brasileiro de pesquisas em energias renováveis como o biocombustível da cana-de-açúcar, na promoção de políticas públicas no Brasil como o Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL) e no aproveitamento do potencial hídrico de ambos os países na geração de energia. Os desafios, por sua vez, são enfatizados pela realidade do petro-Estado nigeriano, no entanto, não são desconsiderados fatores como as lacunas jurídicas, técnicas e financeiras da Agência Brasileira de Cooperação (ABC); o baixo apoio da opinião pública brasileira ao investimento a “fundo perdido” em países mais pobres, já que o próprio Brasil possui populações isoladas do poder público, dificultando, inclusive, a própria institucionalização da cooperação Sul-Sul; e, no potencial conflito sobre terras aráveis voltadas à produção de alimentos ou de energia, especialmente na Nigéria, que enfrenta forte disputa nesse sentido.

Mediante uma política externa sustentada nos conceitos de autonomia e universalidade, o Brasil resgatou seu engajamento com os países africanos, especialmente aqueles inseridos na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e os banhados pelo Atlântico Sul como a Nigéria – inserida no entorno estratégico previsto na Política Nacional de Defesa (2012) –, financiando projetos de cooperação técnica em andamento no campo da agricultura, da saúde, da educação, de energias renováveis e militar, cujas diretrizes enfatizam o atendimento da demanda local específica, a formação de parcerias sem condicionalidades e a apropriação do resultado pelas instituições locais (IGLESIAS PUENTE, 2010). No entanto, o debate geopolítico atual chama a atenção para o fato de o continente africano ser a “última fronteira do capitalismo” (ESCOSTEGUY, 2011; KLARE, 2012), logo, serve de pretexto para a disputa entre países extracontinentais pelo acesso aos recursos energéticos escassos e aos crescentes mercados consumidores. Assim, também é possível verificar se o Brasil, considerado uma potência emergente, tem competido a fim de angariar posições estratégicas no continente, muitas vezes manifestada de forma predatória, o que colocaria em xeque as diretrizes da cooperação Sul-Sul e sua alternativa contra-hegemônica. Não se deve ignorar o fato de que o Brasil é um grande consumidor do petróleo nigeriano e já esteve envolvido, mediante a companhia Petrobras, na prospecção, exploração e produção de blocos na Nigéria, ou seja, trata-se de uma parceria que reforça a realidade do petro-Estado nigeriano.

Ainda que a inserção brasileira de caráter multidimensional possa se desvencilhar da narrativa de horizontalidade da CSS, devido às assimetrias em indicadores econômicos e

sociais, questiona-se a possibilidade da cooperação brasileira vir a ser utilizada pela Nigéria não apenas como um canal de transferência de tecnologia, de compartilhamento de experiências técnicas e de investimento externo, capazes de auxiliar o complexo processo de desenvolvimento, mas também como margem de manobra perante o Norte, como instrumento para atuar de forma autônoma em suas relações internacionais e como alternativa, pretensamente contra-hegemônica, Sul-Sul.

A estrutura do trabalho compreende o campo de estudo da CID e a alternativa proposta pela CSS, embasada em discussões teóricas que remontam à solidariedade entre os países do Sul na luta contra o colonialismo e, por conseguinte, a necessidade de uma segunda descolonização, devido à perpetuação das assimetrias centro-periferia. Apesar disso, a CSS se encontra diante de uma limitação sistêmica relacionada à ordem hegemônica liberal-capitalista, que subordina o Sul à condição de dependência e impede a formação de uma alternativa contra-hegemônica. Por conseguinte, mediante o estudo das realidades econômicas e políticas da Nigéria, há evidências de que o país pode ser considerado um petro-Estado e, portanto, encontra-se numa situação de dependência sistêmica. A partir do fato de que a cooperação Brasil-Nigéria em bioenergia não tenha alcançado resultados concretos, procura-se confirmar a hipótese de que as limitações sistêmicas sobre o petro-Estado impedem o êxito da CSS Brasil-Nigéria em bioenergia.

O primeiro capítulo pretende desenvolver o tema da cooperação internacional para o desenvolvimento, apresentando-se o histórico, os motivadores dos países doadores e receptores, bem como as justificativas teóricas ao desenvolvimento de modo cronológico (LANCASTER, 2007; DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003; CAROTHERS *et al.*, 2013; WICKSTEAD, 2015; WILLIAMS, 2012; IGLESIAS PUENTE, 2010). Na década de 1950 e 1960, por exemplo, entendia-se que era necessário fornecer capital para contornar o subdesenvolvimento dos países inseridos no então Terceiro Mundo. No entanto, entre as motivações dos países doadores, destacam-se os aspectos políticos, econômicos e geoestratégicos que se revelaram com o *Point Four Programme*, o programa de ajuda externa dos Estados Unidos da América (EUA) lançado na década de 1950, cujos objetivos reais foram a contenção do comunismo soviético, a abertura de mercados e de espaços para se projetar militarmente no Sudeste Asiático e no Oriente Médio (AMUZEGAR, 1958). Na década de 1970, por sua vez, percebia-se a carência de assistência técnica, e não apenas a lacuna de capital, para inserir os países mais pobres no caminho para o desenvolvimento. Já nos anos 1980, foi marcante a ênfase em condicionalidades

macroeconômicas, de natureza neoliberal, receitadas por instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial, crendo-se que o subdesenvolvimento estaria vinculado a políticas econômicas consideradas disfuncionais. Nesse sentido, a ajuda externa seria concedida somente se adotadas as políticas de ostensivo controle dos gastos públicos, liberalização da economia, privatização, equilíbrio fiscal, controle da inflação, câmbio flutuante, entre outras medidas neoliberais (HAYTER, 1971).

Ainda no primeiro capítulo, discute-se teoricamente a possibilidade de uma alternativa contra-hegemônica de natureza Sul-Sul, cuja justificativa, legitimidade e crítica seguem três instâncias: a primeira perpassa a última onda de descolonização da periferia, a partir da década de 1960; a segunda, haja vista a perpetuação da colonialidade do poder e da situação de dependência à qual estão sujeitos os países periféricos, a alternativa se dá via diversificação e fortalecimento da cooperação Sul-Sul; e, a terceira, se encontra cerceada ora pelas relações tradicionais Norte-Sul ora pelas deficiências internas do próprio Sul. Por meio dessa trajetória teórica, a colonização é entendida como o fundamento primeiro da CSS, ao impor à periferia desafios comuns e subordiná-la ao sistema capitalista global, tendo promovido a solidariedade e os esforços coletivos entre os movimentos anticoloniais (CABRAL, 1980; CÉSAIRE, 1978; FANON, 1968; MEMMI, 1991; NKRUMAH, 2009). A colonialidade do poder, ao perpetuar historicamente a dominação em escala global com elementos de opressão dispostos heterarquicamente, justificaria a contínua harmonização dos países periféricos em torno de um destino comum: a luta contra as estruturas hegemônicas do poder e o desenvolvimento por meio da cooperação, capaz de dar voz aos subalternos e romper com a hierarquia de poder existente entre Norte e Sul (QUIJANO, 2007; CASTRO-GÓMEZ; GROSGOUEL, 2007; SPIVAK, 2010). Por fim, a situação de dependência, que não encontraria alternativa à periferia, senão o desenvolvimento na dependência ou a ruptura completa com o sistema e, então, o caminho para o socialismo, funciona como uma crítica à cooperação Sul-Sul vinculada ao sistema capitalista, que reproduziria, nessa perspectiva, relações de dominação e opressão subimperialistas (NYERERE, 1968; BAMBIRRA, 2015 [1972]).

O segundo capítulo se dedica à conjuntura energética global, na qual se desenvolveu o paradigma petrolífero vinculado ao processo desigual de centro e de periferia no sistema-mundo capitalista (TAYLOR, 1994; PIMENTEL, 2011; BENEVIDES, 2011). No âmbito energético, o centro dinâmico do sistema-mundo se define como grande consumidor e importador de petróleo, mediante a atuação de companhias petrolíferas alinhadas à política

externa dos países centrais em que se originam, e a periferia sistêmica se define por baixa demanda por recursos energéticos e, no caso do petro-Estado, por grande produção/exportação de petróleo bruto destinado ao mercado internacional. Também, é estudada a possibilidade de uma transição energética descarbonizadora devido às incertezas que cerceiam o futuro do paradigma do petróleo: exaustão de reservas, segundo a teoria do pico de petróleo (*peak oil*); a corrida para se apropriar e explorar as reservas remanescentes; e, a pressão ambiental para reduzir emissões de gases de efeito estufa e, com efeito, minimizar o aquecimento global. A partir disso, seleciona-se a bioenergia como candidata ao paradigma pós-petróleo, embora isso não signifique uma substituição monopólica de uma fonte por outra, e, por fim, a experiência doméstica brasileira e decorrente ação internacional em prol da bioenergia, contemplando-se os desafios e as falhas da diplomacia do etanol (ROITMAN, 2018; FROHLICH, 2018; D'ALMEIDA, 2019; FGV ENERGIA, 2019).

O terceiro capítulo abrange a formação do Estado na África e a posição periférica nas relações internacionais, averiguando como o continente se relaciona com o resto do mundo: à margem do sistema internacional e/ou em vias de transformação; condicionado pela herança colonial que o inseriu no sistema-mundo capitalista e/ou pelos elementos domésticos que se beneficiam com a hegemonia vigente; e, sob a tutela de planos estruturais impostos pelo FMI na década de 1990 e/ou de planos autóctones de desenvolvimento como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, em inglês) (BAYART, 1999; HUGON, 2009; FENSKE, 2012; GONÇALVES, 2014; ABREU, 2014; MBEMBE, 2014). Em seguida, apresenta-se a realidade do petro-Estado e os dilemas enfrentados para a transição energética descarbonizadora (COLLIER, 2012; YERGIN, 2014; FATTOUH *et al.*, 2018). Por fim, o petro-Estado nigeriano é contemplado em suas realidades específicas, que o permitem caracterizá-lo como tal (OSAGHAE, 1998; LOPEZ-LUCIA, 2015). Nesse caso, a ideia de maldição dos recursos naturais cede espaço à de petro-Estado, consideravelmente mais apropriado aos aspectos políticos e econômicos que incorrem sobre os países exportadores de petróleo da periferia sistêmica.

Finalmente, o quarto capítulo inicia-se com a apresentação dos condicionantes externos que levam os países emergentes a ampliarem seu contato com a África, no que se refere à “nova corrida para a África”, motivada especialmente pela busca de recursos naturais, dentre eles os energéticos, e à “corrida pelo que resta”, a fim de se alcançar recursos necessários ao desenvolvimento (ESCOSTEGUY, 2011; KLARE, 2012). O aumento de países industrializados, como os da semiperiferia, amplia a demanda por recursos energéticos,

ameaçando não apenas a possibilidade de outros países se industrializarem, mas também a sobrevivência política e militar dos Estados, que dependem da oferta de energia para projetarem poder (KLARE, 2012). Por conseguinte, o capítulo aborda a inserção brasileira na agenda da cooperação, os dilemas envolvidos e a dimensão da relação histórica entre Brasil e Nigéria (ECHART MUÑOZ, 2016; MILANI, 2017; VISENTINI, 2016). No que diz respeito à relação Brasil-Nigéria, apresenta-se o vínculo, sobretudo, material entre ambos os países, mediante os investimentos diretos, os projetos de cooperação técnica, a cooperação financeira via abono de dívidas, a disponibilização de linhas de crédito, o apoio à infraestrutura local, a formação de fóruns internacionais como a Cúpula América do Sul-África e as intenções dispostas em documentos bilaterais existente entre ambos os atores. Em seguida, os aspectos propriamente energéticos da relação bilateral são contemplados, conforme disposto por documentos nigerianos e brasileiros nesse tema.

Em suma, o trabalho busca compreender mediante a literatura referente às limitações do petro-Estado, como o comportamento *rent-seeking*, a doença holandesa e a rigidez fiscal, somados aos resultantes desafios em longo prazo durante a transição energética, e os documentos primários acerca das políticas nigerianas para a energia, os desafios inerentes para o desenvolvimento da bioenergia na Nigéria. A partir disso, as intenções referentes à cooperação Brasil-Nigéria em bioenergia se encontram num impasse material, embora exista uma dimensão ideacional que enfatize oportunidades e justificativas para a cooperação em si. Embora as relações materiais estejam profundamente vinculadas à energia do petróleo, a ausência de resultados concretos da cooperação em bioenergia revela, em contrapartida, a existência de desafios à CSS, cuja possibilidade de se tornar uma alternativa contra-hegemônica se depara com uma limitação sistêmica – o mesmo que produziu o petro-Estado nigeriano. Sendo a Nigéria um país periférico cuja economia está vinculada à exploração e à produção de hidrocarbonetos que beneficia as elites dominantes; e, inserida, portanto, de modo dependente no sistema capitalista, a alternativa Sul-Sul torna-se insuficiente para o desenvolvimento do país e tampouco consegue superar as relações assimétricas Norte-Sul, retirando a possibilidade da alternativa Sul-Sul vir a ser contra-hegemônica.

CAPÍTULO I – A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E AS VISÕES CRÍTICAS ORIUNDAS DO SUL

O estudo sobre a cooperação Sul-Sul entre Brasil-Nigéria no campo da bioenergia exige, primeiramente, retornar ao tema basilar, a saber, a cooperação internacional para o desenvolvimento. Partindo-se da premissa de que seja uma cooperação de geometria Sul-Sul, este capítulo procura apresentar um breve histórico da CID, acompanhando sua trajetória ao longo do tempo, os motivos que levam os países a cooperarem entre si, bem como as justificativas teóricas acerca do desenvolvimento, para o qual a cooperação afirma se destinar. Estacionar nessas discussões, entretanto, excluiria a CSS e uma série de discussões periféricas que envolvem a busca do Sul pelo desenvolvimento. Tais discussões, inclusive, rejeitam o paradigma de desenvolvimento reproduzido pela cooperação tradicionalmente realizada entre o Norte e o Sul. Portanto, este capítulo também se aproxima de uma linha de raciocínio capaz de garantir a justificativa e a legitimidade necessárias à CSS, resgatando discussões sobre a descolonização e, também, a colonialidade do poder, que verifica a continuidade de uma ordem hegemônica que constrange o Sul à condição de subalternidade mesmo após a primeira descolonização. Por conseguinte, abre-se espaço a uma abordagem crítica sobre a CSS, embasada na corrente marxista da teoria da dependência, por meio da qual se contesta a viabilidade da CSS, entre países inseridos na ordem hegemônica liberal-capitalista, em romper com as relações assimétricas Norte-Sul, assimetria tal muitas vezes reproduzidas na própria relação Sul-Sul.

1.1. Breve Histórico da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Nos séculos XIX e primeira metade do XX, existiam programas temporários de ajuda humanitária, mas, segundo Carol Lancaster (2007), a doação continuada de recursos públicos de um governo para outro ou organização internacional ou organização não governamental, visando o desenvolvimento do país receptor, seria algo inimaginável naqueles períodos. Ainda que os programas de ajuda externa tenham se materializado no limiar da Guerra Fria, de acordo com os propósitos daquele período, nos anos 2000 torna-se possível analisar a CID como um elemento comum nas relações interestatais, com ênfase retórica e diplomática na melhoria da qualidade de vida dos países receptores, à medida que as agências estatais de ajuda externa se profissionalizam, os governos constituídos buscam apoio doméstico aos programas de ajuda e ONGs se orientam para o apoio ao desenvolvimento (LANCASTER, 2007).

O fornecimento de recursos públicos de um país para outro, então, estimula respostas das teorias de Relações Internacionais sobre o fenômeno em curso após o fim da Segunda Guerra Mundial. Embora as teorias não esgotem as explicações sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, cabendo averiguar também a dimensão doméstica de países doadores e receptores, Lancaster (2007) destaca quatro explicações teóricas.

Em primeiro lugar, o Realismo compreende a ajuda externa como uma ferramenta diplomática ou um instrumento do poder político, a fim de garantir a segurança do Estado doador, haja vista a anarquia do sistema internacional e, conseqüentemente, a preocupação dos Estados em garantirem sua sobrevivência. Em segundo, o Liberalismo entende a ajuda como um reflexo da interdependência dos Estados, que implica a solução de problemas globais mediante as instituições internacionais e a expansão dos bens públicos globais. Terceiro, o Marxismo considera a ajuda como um mecanismo pelo qual os países centrais do sistema capitalista controlam e mantêm subordinados os países periféricos. E, por fim, o Construtivismo avalia que a ajuda é resultante de uma norma e de uma identidade construída nas relações entre os Estados, nas quais os mais ricos deveriam assistir os mais pobres no caminho para o desenvolvimento. O presente trabalho confere protagonismo à abordagem marxista, pois é capaz interpretar as relações centro-periferia e criticar a denominada cooperação Sul-Sul inserida na ordem hegemônica liberal-capitalista. E, apesar de enfatizar a dimensão material das trocas, a abordagem marxista não ignora os fatores ideacionais, principalmente na sua vertente gramsciana das relações internacionais.

A análise da política doméstica, ademais, enriquece o estudo sobre os interesses e motivadores envolvidos na CID, pois compreende “ideias compartilhadas relevantes para o fornecimento da ajuda, instituições políticas do país, interesses em competição pelo controle sobre o fornecimento da ajuda e o modo como os governos se organizam para gerenciar a ajuda” (LANCASTER, 2007, p. 6). Assim, a análise sobre a política doméstica é capaz de investigar a dimensão ideacional que confere o papel do Estado e a legitimidade de seu programa de ajuda externa, as instituições responsáveis pelo processo decisório da ajuda, a dinâmica dos interesses de *stakeholders* domésticos a influenciar os objetivos dos programas de ajuda e o gerenciamento dentro da estrutura burocrática do governo (LANCASTER, 2007).

A trajetória da CID está alinhada aos motivos e às justificativas teóricas do desenvolvimento econômico, que a delineiam desde o período pós-Segunda Guerra Mundial. Analiticamente, os motivos que justificam a cooperação podem ser distinguidos dos objetivos

de desenvolvimento, pois, embora ambos porventura estejam conectados, há outros motivos não necessariamente associados ao desenvolvimento do país receptor da cooperação (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Há controvérsias também no que diz respeito ao volume e aos impactos da cooperação sobre o desenvolvimento, apresentando, de um lado, a ineficácia e a defesa de corte pelos seus críticos, e, por outro, a garantia de seus defensores de crescente eficácia à medida que reformas sejam implementadas (LANCASTER, 2007).

Ademais, havendo um conhecimento difundido acerca da trajetória da CID no que diz respeito às teorias e às abordagens do desenvolvimento econômico, torna-se adequado, portanto, considerar também a política em si como objetivo e método do desenvolvimento, ou seja, averiguar os objetivos políticos e quão informadas politicamente estavam as estratégias de desenvolvimento, pois, além da crença no desenvolvimento como um processo meramente técnico, o modo apolítico dos projetos de ajuda externa buscava conferir credibilidade e replicação em quaisquer espaços (CAROTHERS; GRAMONT, 2013). Isso não significa abordar os motivadores políticos e geopolíticos, os quais já permeiam a CID desde sua origem, mas o caráter propriamente político observado nas últimas duas décadas: tanto os objetivos vinculados à boa governança e à democracia, quanto os métodos para a realização dessa agenda (*Ibidem*, 2013). O ponto a ser discutido almeja perceber que a cooperação internacional acompanha a evolução das discussões sobre o desenvolvimento, o qual não se restringe ao aspecto econômico, mas ganha uma faceta propriamente política conforme a democracia e a boa governança, por exemplo, ganham maior protagonismo entre os objetivos e os métodos da CID.

1.1.1. Motivadores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A ajuda externa, segundo Lancaster (2007), pode se materializar por meio especificamente financeiro, como subvenções e empréstimos concessionais, de perdão de dívidas e em espécie, a exemplo de doação de alimentos. A ajuda é capaz de expandir as atividades e a capacidade do país receptor, mediante o financiamento do balanço de pagamentos ou do orçamento de governos, reformas econômicas e políticas, atividades de pesquisa, assistência e treinamento técnico, e alívio humanitário (LANCASTER, 2007). Além disso, pode atuar como um incentivo ou uma recompensa aos receptores se adequarem ou que já se adequarem a normas estipuladas pelos doadores, a exemplo de reformas macroeconômicas, ou ainda como um simbólico gesto político a representar um estreito

relacionamento diplomático ou uma harmonização de votos em fóruns internacionais (*Ibidem*, 2007).

A primeira proposta de cooperação internacional para o desenvolvimento do pós-Segunda Guerra, o Plano Marshall, simultâneo aos programas de assistência à Grécia e à Turquia, ilustram a existência de interesses dos Estados Unidos não alinhados a objetivos de desenvolvimento para os quais a cooperação fora desenhada. As questões, por exemplo, inseridas na órbita da segurança nacional, como a contenção ao comunismo soviético, e do comércio, mediante a abertura de mercados com a reconstrução da Europa Ocidental, diziam respeito aos interesses do país doador (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Acompanhando o contexto da Guerra Fria, portanto, a CID esteve vinculada aos motivos de segurança nacional, embora não exclusivamente considerada a disputa ideológica entre os polos capitalista e comunista.

Lancaster (2007) aglutina as questões de segurança internacional, os objetivos políticos internacionais e as relações entre os governos no que denomina de propósitos diplomáticos da ajuda externa. O exemplo da mencionada ajuda fornecida pelos EUA no contexto da Guerra Fria ou no espaço do Oriente Médio visando o estabelecimento da paz e a segurança internacional, e, ainda, a ajuda da França para a manutenção de espaços sob a sua influência, trata-se de propósitos diplomáticos (LANCASTER, 2007).

As considerações de ordem política e econômica estariam menos explícitas na CID, pois seriam asseguradas mediante alianças políticas e militares ou acordos econômicos e comerciais, mas a administração e a distribuição da ajuda externa estariam coadunadas a esses motivadores (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003). A partir disso, o fornecimento da ajuda atada encontra respaldo à medida que a ajuda torna-se condicionada a projetos específicos, menos interessantes ao receptor do que ao doador, a reformas político-institucionais e, sobretudo, à aquisição, direta ou indireta, de bens e serviços fornecidos pelo mesmo doador, considerando, inclusive, as condicionalidades derivativas, isto é, a garantia de que os projetos desenhados pelo doador se adequem a bens e serviços específicos do mesmo (*Ibidem*, 2003).

Lancaster (2007), por sua vez, denomina de propósitos comerciais da ajuda externa aquela voltada para a expansão das exportações do país doador, mediante incentivos financeiros vinculados a projetos de infraestrutura, e a garantia de acesso a matérias primas, por meio de investimentos na produção de *commodities* que serão vendidas ao país doador.

Cria-se, portanto, um relacionamento estreito entre países doadores e receptores da ajuda externa a fim de sustentar uma relação comercial contínua (LANCASTER, 2007).

As considerações de ordem moral e altruística, por sua vez, são predominantes na cooperação multilateral de organismos internacionais como as Nações Unidas e de ONGs, porém, no que diz respeito à cooperação bilateral, tais motivadores ganharam força nos EUA no fim da década de 1950, segundo Griffin, *apud* Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003), bem como nas ex-metrópoles, França e Reino Unido, ao cooperarem com suas ex-colônias, que conquistavam a independência durante a década de 1960. Os países nórdicos, ademais, também buscam nessas motivações a legitimidade para os seus programas de ajuda externa, sob o refúgio do *internacionalismo humano* e da justificativa de que países ricos devem assistir os países pobres em seu progresso econômico e social. Tal motivador, entretanto, não se desassocia de interesses particulares ao país doador, como se tornou explícito no Relatório Pearson, em 1969, e na Comissão Brandt, em 1980, que afirmavam acerca dos benefícios, em longo prazo, ao país doador, haja vista a interdependência Norte-Sul (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

Os propósitos de desenvolvimento, que envolve a redução da pobreza e o apoio ao progresso econômico e social, e de ajuda humanitária, de acordo com as denominações de Lancaster (2007), estariam no seio das considerações de ordem moral e altruística, pois são “um reflexo dos valores de altruísmo, justiça social, e solidariedade internacional por parte do país que fornece a ajuda” (LANCASTER, 2007, p. 14).

Já em meados da década de 1980, as questões ambientais ganharam espaço na CID mediante o relatório da Comissão Brundtland, de 1987, que alertou acerca dos problemas ambientais, como os buracos na camada de ozônio, e da necessidade de se pensar o crescimento e o desenvolvimento econômico de modo sustentável. Os temas que emergiram no relatório Brundtland, segundo Myles Wickstead (2015), foram retomados na Cúpula da Terra, em 1992, no Rio de Janeiro, uma das inúmeras conferências do início dos anos 1990 preocupadas com o desenvolvimento internacional, que resultou na Convenção sobre Mudança Climática, Convenção sobre Diversidade Biológica e Convenção para o Combate à Desertificação. Ganham força, nesse momento, argumentos em defesa da ajuda à política ambiental dos países mais pobres, nos quais a degradação estaria relacionada ao baixo desenvolvimento, bem como o argumento de que a ajuda seria uma forma de recompensa aos

mais pobres por abrigarem grandes reservas biológicas (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

O alvorecer dos anos 1990, em detrimento da ênfase e do predomínio das questões securitárias marcantes da Guerra Fria, presencia outros motivadores de natureza global em ascensão, como a proteção do meio ambiente, o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, o tratamento de epidemias como HIV/AIDS e o estancamento do fluxo de migrantes e refugiados (*Ibidem*, 2003). Desse modo, a discussão refere-se à ênfase, ou seja, as novas preocupações não são propriamente novas, mas ganham força na CID à medida que a clivagem Leste-Oeste desaparece. Concomitantemente, a relevância de novos temas é acompanhada pelo desaparecimento de países doadores, como a União Soviética, e o aumento de países em busca de ajuda externa, como os da Europa Oriental em transição, aos quais a ajuda destinada tem o propósito, segundo Lancaster (2007), de promover a transição econômica e social, pesando, então, sobre os recursos limitados e os países doadores do Ocidente.

O fim da divisão ideológica entre Leste e Oeste teve repercussão, segundo Wickstead (2015), aos países do Sul e às relações Norte-Sul, pois, de um lado, os governos até então alinhados ideologicamente ao Marxismo se encontraram desamparados e, por outro, os países doadores passaram a questionar uma justificativa para a continuidade da ajuda externa, já que os pilares da cooperação existente durante a Guerra Fria ruíram, ou seja, não eram mais plausíveis as justificativas ligadas à manutenção de determinados países em um ou outro lado político-ideológico. Nesse momento, portanto, ganham força requisitos aos países receptores da ajuda externa de “estabelecerem políticas claras de reforma política e econômica, envolvendo princípios de direitos humanos e democracia parlamentar e abertura de suas economias ao setor privado”⁶ (WICKSTEAD, 2015, p. 30). Além de reformas econômicas e políticas, a cooperação financiada de forma bilateral enfatizou a inclusão social e a transparência, deixando aos parceiros multilaterais, como o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento, os projetos de infraestrutura de grande porte (WICKSTEAD, 2015).

Outros propósitos da ajuda externa são analisados por Lancaster (2007), como o de natureza cultural, voltado para a promoção do idioma das ex-metrópoles coloniais em seus

⁶ Tradução livre de “[...] to set out clear policies of political and economic reform, embracing principles of human rights and parliamentary democracy and opening up their economies to the private sector.”

antigos territórios, a exemplo da França, de Portugal e, em menor escala, da Itália; religiosa, utilizada especialmente por países árabes na expansão de comunidades religiosas; mitigação de conflitos e gerenciamento da transição pós-conflito, que apresentaram grande crescimento na década de 1990; e, por conseguinte, a promoção da democracia na América Latina, na África e na Ásia, justificadas menos como um caminho ao desenvolvimento, mas como um valor em si mesmo.

1.1.2. Justificativas Teóricas para o Desenvolvimento

A princípio, segundo Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003), a CID não é uma condição necessária, nem suficiente para o crescimento e o desenvolvimento, ou seja, ao mesmo tempo em que há desenvolvimento sem ajuda externa, esta nem sempre resulta naquele. Contudo, narrativas distintas sobre o desenvolvimento acompanham a trajetória da CID, revelando não apenas um debate complexo acerca dos caminhos para o desenvolvimento, mas também as clivagens materiais e ideacionais que se afirmaram entre o Norte e o Sul.

A primeira justificativa teórica para o desenvolvimento via assistência externa, predominante na década de 1950 e 1960, baseia-se na ausência de capital nos países mais pobres, repousando-se, portanto, a ajuda externa na transferência de recursos para a formação de capital, que, acreditava-se, capacitaria os países mais pobres a acelerarem autonomamente seu caminho para o desenvolvimento (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Nesse período, denominado por Iglesias Puente (2010) de fase das lacunas, mobilizaram-se transferências oficiais dos EUA, Reino Unido, França e Banco Mundial, a fim de cobrir uma lacuna dupla: tanto para investimento doméstico em infraestrutura (viária, portuária, energética e de telecomunicação) quanto para financiamento de importação de bens de capital (*Ibidem*, 2003). As teorias econômicas defendiam que o crescimento seria promovido por meio de investimentos e de componentes tecnológicos, atribuindo-se ao Estado o papel de encorajador da poupança e da produtividade (CAROTHERS; GRAMONT, 2013). Assim, o desenvolvimento era fomentado sob as lentes de aspectos substancialmente técnicos, no qual o Estado se desvinculava de seu papel político e histórico (*Ibidem*, 2013). Contudo, a incapacidade de se estimular a formação de capital e, muitas vezes, a substituição da própria poupança doméstica pela ajuda externa colocaram em xeque os argumentos teóricos desse período. Além disso, a expectativa incongruente de que a

transferência de capital seria suficiente para gerar um efeito em cascata de modernização e desenvolvimento tornou-se inverossímil após a descolonização dos anos 1960.

Nesse período, os objetivos imediatos eram econômicos, embora os fatores políticos envolvidos servissem de fundamento para estancar a expansão comunista, baseando-se em premissas como o paradigma da modernização e a ideia, segundo Samuel Huntington, *apud* Carothers e Gramont (2013), de que *all good things go together*, ou seja, o comunismo seria, supostamente, contido mediante o progresso econômico e social, e o desenvolvimento econômico seria paulatinamente acompanhado pelo desenvolvimento político (*Ibidem*, 2013). Ainda que em segundo plano, o objetivo do desenvolvimento político não seria acompanhado por um método político, pois, segundo Albert Hirschman, *apud* Carothers e Gramont (2013), o contexto sociopolítico não seria abordado no planejamento dos projetos para o desenvolvimento. Tampouco, segundo Ian Hamnett, *apud* Carothers e Gramont (2013), o papel secundário, quando existia algum, de cientistas sociais, comprometendo-se o sucesso dos projetos, haja vista a crença de que o desenvolvimento político acompanharia automaticamente o desenvolvimento econômico.

Em detrimento da quantidade de recurso alocado, a ênfase teórica foi deslocada para a qualidade do recurso, isto é, o modo como as transferências de capital estariam sendo aplicadas (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003). Desse modo, às transferências de capital e aos investimentos em infraestrutura somaram-se a transferência de conhecimento técnico e a qualificação da força de trabalho. Mais adiante, as condições domésticas do país receptor ganharam relevância a partir da percepção de que tanto a transferência de capital quanto a cooperação técnica, destinados a determinadas elites políticas, não atingiam precisamente as populações mais carentes do país receptor (*Ibidem*, 2003). Trata-se de uma crítica teórica ao crescimento econômico não inclusivo, e, porventura, regressivo aos segmentos populacionais mais isolados do poder público. Nesse sentido, durante a década de 1970, denominada por Iglesias Puente (2010) de fase da dimensão social, o combate à pobreza ganha protagonismo na ajuda externa, baseando-se no argumento econômico de que o aumento da renda dos mais pobres, sobretudo as mulheres mais pobres, tende a estimular o setor produtivo local (*Ibidem*, 2003). Nesse período, destacam-se projetos financiados pelo Banco Mundial para o desenvolvimento rural, integrado ao atendimento de necessidades básicas da população alvo, embora se tenha revelado problemático devido não apenas à ajuda de cima para baixo, incapaz de verificar as realidades e demandas específicas

de cada local, mas também à própria realidade administrativa dos países mais pobres em alcançar o público alvo (*Ibidem*, 2003).

Ainda, a estratégia das necessidades básicas humanas, como ficou conhecida a ajuda externa com ênfase na redução da pobreza, durante os anos 1970, foi absorvida pela interpretação econômica, carecendo de objetivos e métodos políticos conforme o mencionado desenho de cima para baixo dos projetos, as técnicas quantitativas e, segundo James Ferguson, *apud* Carothers e Gramont (2013), a natureza apolítica da assistência ao desenvolvimento como o propósito em si dos doadores.

A crítica às condições internas do país receptor continua, portanto, a legitimar a justificativa de que a ineficácia da ajuda externa repousaria não nos doadores, mas nos receptores. Porém, a partir da década de 1980, denominada por Iglesias Puente (2010) de fase do ajuste estrutural, abre-se margem para os programas de ajustamento programados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, nos quais o papel do Estado na economia é refutado, restringindo-se a criar condições para o investimento privado, e a ajuda externa é vinculada à liberalização macroeconômica. Portanto, o modelo neoliberal se fortalece com o fracasso do desenvolvimento liderado pelo Estado, sobretudo com o contexto regressivo no qual os Estados do “Terceiro Mundo”, mergulhados na crise da dívida, se encontravam nesse período. Assim, a abertura de mercados e a integração à economia global ditaram as condicionalidades para a alocação da ajuda externa, ainda que projetos voltados para o combate à pobreza não estivessem excluídos da ajuda multilateral e bilateral via organizações não governamentais, especialmente, dos países nórdicos e do Canadá (*Ibidem*, 2003).

As alterações verificadas nas teorias econômicas acerca do desenvolvimento não reverteram, no entanto, o paradigma apolítico do desenvolvimento, mantendo-se o papel da ajuda externa de financiamento e de consultoria necessários aos ajustamentos estruturais (CAROTHERS; GRAMONT, 2013). Ainda, acreditava-se que as políticas econômicas corretas seriam independentes do sistema político vigente, sobretudo os governos autoritários, os quais não enfrentariam “obstáculos” democráticos (*Ibidem*, 2013). No que diz respeito aos métodos, segundo Beatrice Buyck, *apud* Carothers e Gramont (2013), havia uma rapidez para se conseguir financiamento aos projetos de desenvolvimento, evitando-se fatores que ameaçassem sua aprovação, bem como o desconforto do quadro de funcionários das agências

de cooperação com problematizações sociopolíticas, as quais levantam mais questões do que respostas claras.

Somente no fim da década de 1980, a abordagem política, como objetivo e método, começou a angariar maior relevância, especialmente na Alemanha e nos EUA. Iniciou-se uma nova forma de assistência internacional, abertamente política em seu objetivo e no tipo de instituições com que se trabalhava, como o apoio a partidos políticos e movimentos civis (*Ibidem*, 2013). Contudo, havia ainda nítida separação e desconfiança entre a ajuda política e a ajuda ao desenvolvimento mergulhada em paradigmas técnicos (*Ibidem*, 2013).

Uma série de temas foi inserida na ajuda externa ao longo dos anos 1990, bem como a simultânea redução de doadores e expansão de receptores; contexto que estimulou novas formas de condicionalidades como a democratização mediante eleições partidárias e competitivas, a garantia dos direitos humanos e a boa governança (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003). A última entendida como

[...] inclusão da sociedade civil no processo político decisório; sistema político-administrativo aberto e transparente aos cidadãos; controle da corrupção e do mau uso do poder; e, certo grau de descentralização do poder para as autoridades locais (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, p. 49, 2003).

Haja vista a crítica aos impactos sociais de ajustes estruturais, nos anos 1990, denominadas por Iglesias Puente (2010) de fase do após Guerra Fria e da boa governança, a ajuda externa deu prioridade a programas de desenvolvimento de saúde, agricultura e educação, em detrimento do financiamento a projetos focalizados, e à construção de capacidade dos países receptores mediante o apoio a instituições nacionais para que, então, tocassem o processo de desenvolvimento (*Ibidem*, 2003). Houve uma mudança de paradigma entre a década de 1990 e de 2000, conforme se aumentava a atenção de projetos locais para um processo de desenvolvimento em âmbito nacional, incluindo o engajamento da sociedade e o empoderamento dos mais pobres sobre a política de desenvolvimento, destacando-se aqui a principal diferença em relação à estratégia das necessidades básicas humanas dos anos 1970. Enquanto esta seguia um método de cima para baixo, nos anos 1990 cresceu a percepção de que seria necessário conferir capacidade de agência aos mais pobres, promovendo-se programas de baixo para cima (CAROTHERS; GRAMONT, 2013).

Wickstead (2015) esclarece que enquanto a ajuda externa no período da Guerra Fria detinha sobressalente foco nos benefícios políticos e econômicos do país doador, independentemente de quão transparente ou amigável aos direitos humanos seria o país

receptor, os programas de ajuda da década de 1990 revelam a preocupação com a eficácia da ajuda às populações locais e, especialmente, às minorias. Trata-se, portanto, de uma percepção de que o desenvolvimento deveria ser inclusivo, capaz de agregar a responsabilidade sobre a implementação dos programas de ajuda aos locais a serem beneficiados, isto é, de baixo para cima. Isso não significa, entretanto, que tenha se reduzido o papel dos países doadores, e como estes podem se beneficiar com as mudanças em curso (WICKSTEAD, 2015).

Assim, ocorre dentro das organizações e agências de ajuda externa o crescimento de objetivos políticos, enfatizando-se a boa governança, a participação, a transparência e *accountability*, e de métodos políticos, tais como o entendimento dos contextos locais, a análise de economia política, a expansão de atores no planejamento de programas ao desenvolvimento, a promoção da ajuda de acordo com as necessidades do lado demandante e a evolução da ajuda para a democracia (CAROTHERS; GRAMONT, 2013). Apesar das mudanças paradigmáticas em curso, a ajuda ao desenvolvimento ainda encarava desafios significativos, constatados entre as premissas nas quais se embasavam os *Poverty Reduction Strategy Papers*, lançados pelo Banco Mundial e FMI. Embora tais documentos procurassem responder à demanda por participação e ao desenvolvimento politicamente contextualizado, falharam em suas premissas acerca do espaço de participação política, do equilíbrio de interesses entre governo e sociedade, da representatividade das minorias e dos mais pobres, bem como sobre o papel dos partidos políticos e das lideranças de oposição ao governo (*Ibidem*, 2013).

Nesse contexto, no qual coexistem elementos instrumentais, voltados para a efetividade econômica dos programas, e valorativos, conforme se expande a agenda propriamente política, a ênfase sobre o *demand side*, isto é, a ajuda promovida de acordo com a demanda do país receptor, se fortalece (*Ibidem*, 2013). No fim da década de 1990, crescem, por exemplo, projetos nos quais a comunidade local não seria apenas consultada, mas teria o controle sobre o planejamento e a alocação de recursos, bem como o uso de ONGs como intermediárias entre o país receptor e doador (*Ibidem*, 2013). Contudo, novamente as premissas do *demand side* são limitadas, como a percepção de que movimentos civis focalizados pela ajuda seriam capazes de promover mudanças em estruturas enraizadas, politicamente desiguais e carentes de *accountability*. Ademais, a própria seleção de setores civis a serem beneficiados pela ajuda possui um viés que se aproxima da agenda do país

doador, e o intermédio de ONGs é gradativamente moldado pelos interesses e agendas do país doador (*Ibidem*, 2013).

Ao mesmo tempo em que crescem os objetivos e métodos políticos na agenda da CID, estes se integram a outros setores tradicionais do desenvolvimento, como educação, saúde, agricultura e infraestrutura, mediante a inserção de valores como a boa governança (*Ibidem*, 2013). Embora a ajuda de natureza propriamente política, portanto, saia do isolamento, surge a preocupação entre os entusiastas da democracia e dos direitos humanos acerca da diluição desses temas em objetivos socioeconômicos (*Ibidem*, 2013). Ainda que a integração dos objetivos e métodos políticos na CID tenha sido mais relevante nas últimas décadas, Carothers e Gramont (2013) alertam sobre a divisão entre diferentes setores em agências e organizações de cooperação, o papel secundário de temas como governança em programas integrados, as tensões sobre a divisão de orçamento e a constante necessidade de se justificar a abordagem política em objetivos e métodos dos programas de desenvolvimento.

1.2. Alternativa do Sul para o Desenvolvimento

As práticas e os discursos hegemônicos voltados para o desenvolvimento são responsáveis, de acordo com Arturo Escobar (2007), pela criação do Terceiro Mundo, genericamente tratado, em oposição ao Primeiro Mundo, como subdesenvolvido. Nesse sentido, a “invenção do Terceiro Mundo” e a conversão da necessidade do desenvolvimento em certeza incontestável no imaginário social são dois elementos de um único processo (ESCOBAR, 2007 [1998]). Criou-se uma realidade colonizada em que representações do subdesenvolvimento interagem com a realidade e se tornam dominantes, da mesma forma que percorreu a genealogia do bárbaro, do pagão, do selvagem e, então, do subdesenvolvido (*Ibidem*, 2007 [1998]). Mais do que um aspecto econômico, o subdesenvolvimento localizado exclusivamente no Terceiro Mundo homogeneiza suas culturas, rotuladas de impotentes, passivas, pobres, ignorantes e à espera da mão ocidental (*Ibidem*, 2007 [1998]). Portanto, tratar analiticamente do desenvolvimento no “Terceiro Mundo” dificilmente se desvencilha do peso normativo provocado pelo Ocidente, o que, entretanto, não impede de abordar a temática a partir do Sul.

Ao mesmo tempo em que existe uma preocupação no Sul acerca dos caminhos já percorridos visando o desenvolvimento e das políticas aplicadas por imposição de instituições financeiras internacionais, o que não exclui o papel da cooperação financiada pelo Norte nesse processo, há também a crescente percepção sobre a necessidade de se encontrar uma via

para o desenvolvimento sustentado e equitativo (COMISSÃO SUL, 1990). Dessa forma, o desenvolvimento do Sul, segundo a Comissão Sul (1990), deve ser promovido pelos seus próprios recursos e esforços, com estratégias capazes de aproveitar as lições de experiências passadas e adequadas às realidades e às especificidades de cada país, e, principalmente, um desenvolvimento autossustentado e centrado nas pessoas.

Dentre os princípios definidos pela Comissão Sul (1990) para um desenvolvimento centrado nas populações e autossustentado se destacam dez pontos, que, porventura, se complementam e se reforçam. Primeiro, a satisfação de necessidades básicas, sobretudo a segurança alimentar, a saúde, a educação e o emprego, visando as capacidades humanas para o desenvolvimento sustentado. Segundo, o crescimento econômico com ritmo e conteúdo orientados, capaz de satisfazer as necessidades básicas. Terceiro, a justiça social como parte do desenvolvimento genuíno, de modo a acelerá-lo e torná-lo sustentável. Quarto, o desenvolvimento dos recursos humanos para permitir a equidade e a eficiência da economia. Quinto, o desenvolvimento adequado à cultura local, de modo a contribuir para a sua evolução interna, ao invés de se espelhar em estilos e padrões incompatíveis com a realidade específica do local. Sexto, a democratização das estruturas políticas, no qual as instituições democráticas sejam criadas e fortalecidas, bem como as ONGs e as iniciativas populares. Sétimo, a complementaridade entre os mecanismos de mercado e o Estado, assumindo seu papel sobre a gestão macroeconômica, o planejamento e regulamentação, e seu papel enquanto empresário, a fim de se realizar o potencial de desenvolvimento. Oitavo, o desenvolvimento que leve em conta o papel das mulheres, as quais suportam um peso desproporcional de marginalização e pobreza, sendo, portanto, imperativo uma estratégia de desenvolvimento que comporte suas necessidades específicas. Nono, a criação, o domínio e o uso da ciência e tecnologia, de modo a reduzir o vazio existente entre Norte e Sul no que diz respeito ao conhecimento. Décimo, o uso racional de recursos naturais, compatibilizando a preservação e o desenvolvimento industrial, bem como o controle da urbanização.

Para o desenvolvimento centrado nas pessoas e autossustentado verifica-se, entretanto, que “em muitas partes do Sul, o precursor do Estado moderno foi o Estado colonial, que servia essencialmente os interesses do poder metropolitano” (COMISSÃO SUL, 1990, p. 121), exigindo-se a remodelação do Estado para assistir as populações que conquistavam sua independência. As independências foram, segundo Nkrumah *apud* Mathias Inacio Scherer (2016), a primeira etapa para a revolução política, sem a qual estariam fadados ao fracasso os planos de desenvolvimento social e econômico. Muitos dos Estados independentes, contudo,

transformaram-se “em arena para conflitos sociais, e conseqüentemente viu-se impotente para desempenhar as suas funções de promotor do desenvolvimento” (COMISSÃO SUL, 1990, p. 121).

As bases teóricas dos movimentos independentistas que se desenrolaram na África a partir da década de 1950, embora não restritas a estas, abraçaram os marxismos africanos, os socialismos africanos e os nacionalismos africanos, fluidas entre si, de modo que um processo de independência poderia se basear nestas todas. Nessa fase, os movimentos anticoloniais e os conseqüentes processos de independência, ao se apoiarem mutuamente, estimularam vínculos não apenas entre os países africanos, mas também asiáticos que vivenciaram um processo concomitante, e entre todos os países do Sul que agiam coletivamente em instâncias como as Nações Unidas, “à medida que princípios básicos de ação e autossuficiência coletivas se iam cristalizando no decurso comum contra o imperialismo e a hegemonia” (COMISSÃO SUL, 1990, p. 147). Desde então, os desafios comuns com os quais se encontram os países em via de desenvolvimento, haja vista a situação de dependência na qual se insere a periferia sistêmica, têm sido remediados ou ao menos explorados pela via da diversificação e do fortalecimento da CSS. Contudo, sua atuação tem sido cerceada ora pelas relações tradicionais Norte-Sul ora pelas deficiências internas do próprio Sul, ambas podendo ser analisadas como dois lados de um mesmo processo: a colonialidade do poder e a sujeição dependente da periferia ao capitalismo global.

Discute-se nesta seção as principais temáticas teóricas que envolvem a periferia sistêmica, perpassando as ondas de descolonização, a partir da década de 1960, a perpetuação da colonialidade do poder, a situação de dependência à qual estão sujeitos os países periféricos e a alternativa decorrente da cooperação Sul-Sul. Por meio dessa linha de raciocínio, a colonização seria o fundamento primeiro da cooperação Sul-Sul, ao impor à periferia desafios comuns e subordiná-la ao sistema capitalista global. Em segundo, a colonialidade justificaria a contínua harmonização dos países periféricos em torno de um destino comum: a luta contra as estruturas hegemônicas do poder e o desenvolvimento por meio da cooperação. Por fim, a situação de dependência, que não encontraria alternativa à periferia, senão a alternativa socialista para atingir o desenvolvimento, funcionando como uma crítica à cooperação Sul-Sul inserida no sistema capitalista, que reproduziria, nessa perspectiva, relações de dominação e opressão subimperialistas.

1.2.1. Descolonização e Independência Nacional

A descolonização da África exigiu um vínculo entre os colonizados capaz de colocar em prática um processo de libertação. O próprio movimento do Pan-Africanismo, antes de se tornar nos anos 1970 uma força de integração do continente africano, possuía duas dimensões: a integração nacional, defendendo-se a unidade e a cooperação entre os países africanos; e, libertação nacional, que ganhou força após a invasão da Etiópia, em 1935, pelos fascistas italianos (SCHERER, 2016). O pensamento de Amílcar Cabral (1980) enfatiza a necessidade de referência nacional, cuja tese pela unidade e luta é formulada durante a luta pela libertação das então colônias portuguesas, Guiné-Bissau e Cabo Verde.

Cabral (1980) percebe que as diferenças devem se harmonizar em torno da unidade, justificando-se a partir de sua percepção acerca da desigualdade de acesso à terra, em Cabo Verde, e das diferenças religiosas e étnicas, em Guiné-Bissau. Por sua vez, a luta significa não apenas a ação contra o colonialismo, mas também a luta pela unidade e pela construção da terra. Neste caminho de dupla relação, isto é, a luta pela unidade e a unidade de luta, Cabral (1980) encontra na cultura a base da libertação colonial e, ao mesmo tempo, a viabilidade de se construir uma cultura de abrangência nacional. O ato de libertação, nesse sentido, seria um ato de cultura, pois, apesar de a cultura ser determinada pelas relações entre os homens e a relação destes com o ambiente sob o entendimento marxista de estrutura e superestrutura, a cultura em si também seria capaz de influenciar a estrutura, e aqui o desvio de Cabral (1980) em relação ao pensamento tradicional anterior. Logo, o conceito revelado é visto como dinâmico, e não estático, que ao ser inserido no processo revolucionário, os elementos reacionários seriam eliminados por meio da luta armada, demandando-se mobilização e organização. Percebe-se, portanto, que, ao romper com a lógica engessada da teoria marxiana, Cabral (1980) valoriza a libertação colonial em seu sentido cultural, cuja ação seria capaz de envolver os povos em torno da libertação nacional.

Traçando um paralelo com Amílcar Cabral, outro pensador assimilado pela consciência anticolonialista foi Aimé Césaire (1978), que pregou a reconquista da identidade materializada na luta pela libertação nacional, segundo o “direito à personalidade” e o “direito à iniciativa histórica dos povos”. A colonização, segundo Césaire (1978), é o reflexo de uma civilização que expande em escala mundial seus próprios antagonismos, em detrimento das reflexões colonialistas de evangelização, filantropia, extensão do Direito e recuo da tirania e da ignorância. Não apenas as teses racistas que fortaleciam o colonialismo foram rebatidas, tais como: a “ausência de civilizações tropicais”, que justificava a necessidade de um germe de civilização obrigatoriamente extratropical; o falso dilema entre estagnação

econômica/preservação indígena e desenvolvimento econômico/regressão indígena; e, o complexo de dependência psicológica entre os povos colonizados, cujas revoltas eram vistas como loucura coletiva visando uma segurança imaginária. Mas também as consideradas pseudohumanistas, que apesar de defenderem o convívio e a tolerância, visavam uma igualdade meramente formal, apontando de todo modo a superioridade científica, moral e religiosa do Ocidente, e, com efeito, o “inevitável fardo do homem branco” ao exigir mais deveres aos ditos povos superiores.

Não se trata de um contato entre civilizações, caso contrário seria benéfico a resultante encruzilhada de filosofias, mas justamente um processo que desciviliza e embrutece ambos os lados – colonizador e colonizado, baseado na exploração desenfreada e na pilhagem, originado e sustentado pela violência (CÉSAIRE, 1978). Nesse sentido, a colonização é a negação da civilização, fundamento encontrado, de um lado, no desprezo pelo homem nativo, e, por outro, na moral e espiritualmente indefensável Europa, cuja “civilização” originou o proletariado e o colonialismo (*Ibidem*, 1978).

Seria incoerente, portanto, justificar o colonialismo em bases materiais, segundo as quais o progresso fora trazido aos domínios subjugados, já que, segundo Césaire (1978), não é possível verificar o desenvolvimento que se alcançaria sem a intervenção externa. Porém, não se pode residir o argumento no suposto fato de que as sociedades destruídas pelo colonialismo fossem democráticas e cooperativas. Talvez, por isso, Césaire (1978) se justificou ao revelar que seu pensamento não se pretende defender utopicamente um retorno às civilizações tradicionais africanas, como afirmaram seus críticos, mas criar uma nova, baseada numa produção moderna e numa fraternidade tradicional. Pois, afinal, a civilização única em curso forjada pelo capitalismo e colonialismo destruiria os pilares do edifício social, dentro do qual a própria Europa pereceria no vazio criado ao seu redor (*Ibidem*, 1978).

A dialética do colonizador e colonizado apresentada por Césaire (1978), para quem ambos os sujeitos são descivilizados e embrutecidos no mesmo processo, é retomada e aprofundada por Albert Memmi (1991). As duas figuras que nasceram com o colonialismo são a negação do outro, na perspectiva de Memmi (1991). O colonizador pretende legitimar a empresa colonial rebaixando o colonizado a figuras míticas e arquétipos, atribuídos e institucionalizados sobre uma coletividade anônima, ou seja, o colonizado é despersonalizado, suas características são negações coletivas e sua liberdade restringida (MEMMI, 1991). Desumanizado, este retrato degradante é absorvido pelo colonizado, em seu papel social e

econômico, cumprindo a legitimidade auferida pelo colonizador. Por um lado, embora exista no seio do colonizador aquele que se reconhece como tal e aquele que se autocritica, ambos são privilegiados e beneficiados pela ordem vigente. Por outro, o colonizado está sujeito ao “bilinguismo”, não autonomamente escolhido de modo que seja entendido como uma erudição, mas afetado pela opressão de normas e valores externos (*Ibidem*, 1991). Em suma, o colonizado deixa de se perceber como agente histórico e de participar ativamente sobre o seu destino, ao mesmo tempo em que a memória de liberdade se desvanece.

Apesar disso, o sistema colonial/capitalista, segundo Césaire (1978), ao atingir seus limites históricos, é confrontado, com efeito, por uma coesão psíquica, uma força integradora veiculada pelo político-ideológico. Nesta perspectiva, tal força integradora expressa pelo “direito à personalidade” e “direito à iniciativa histórica” se materializou na ideia de identidade negra, abraçada pelo movimento Negritude, do qual Aimé Césaire foi um dos principais expoentes. Contudo, a busca pelo entendimento acerca de uma suposta cultura negra ou cultura africana foi rebatida pelo filósofo martinicano Frantz Fanon, que, por sua vez, enfatizou a busca por uma cultura nacional, em detrimento dos conceitos de identidade negra e de raça em seu sentido metafísico, como apresentados pela Negritude.

Segundo Fanon (1966), a cultura nacional se espelharia na realidade efetiva dos povos, no presente vivido e, fortemente, na luta pela libertação nacional. Diferentemente de se criar ou se pensar uma cultura artificial embasada numa fase pré-colonial, o engajamento na luta revelaria a cultura nacional a partir da construção da nação. Assim como Memmi (1991), Fanon (1966) observa que a existência do colonizador pressupõe a existência do colonizado e, logo, a libertação deste pressupõe a extinção daquele. Ainda que o colonizado tente se parecer com o colonizador e, até mesmo, se assimilar, tal como ocorreu com intelectuais africanos absorvidos pelas metrópoles segundo o objetivo de darem continuidade à política colonial, a percepção de que sua assimilação é incompleta ocorrerá cedo ou tarde, pois jamais será aceito pelo colonizador (*Ibidem*, 1991). Revela-se, portanto, que, a partir dessas perspectivas periféricas, a descolonização fatalmente ocorreria e, ainda, que tal processo se articularia nacionalmente, embora a solidariedade entre os povos apontasse as sinergias africanas contra um inimigo comum.

O processo de descolonização, em seu campo ideológico e filosófico, foi justificado pelo Consciencismo, filosofia por trás da revolução social defendida por Kwame Nkrumah, intelectual e líder político de Gana. Para Nkrumah (2009), forjar uma atitude intelectual e

prática seria necessário a fim de unificar a sociedade herdada, dentro da qual estariam em conflito princípios ocidentais, islâmicos e tradicionais africanos, mirando-se o resgate do igualitarismo africano e a mobilização de recursos em direção a este resgate. O Consciencismo Filosófico parte do princípio de que a matéria em sua existência absoluta e independente é composta de forças originais opostas que permitem seu movimento autônomo e espontâneo (NKRUMAH, 2009). Logo, a matéria pode se alterar, pois é formada de propriedades naturais que se alteram, e, por já conter forças em tensão, possui uma incipiente disposição para alterar suas qualidades, ou seja, novamente demonstra-se que a matéria tem o poder original do movimento espontâneo, sem o qual a mudança dialética seria impossível (*Ibidem*, 2009).

Tal filosofia possui significância prática, estabelecendo uma conexão entre conhecimento e ação, já que, segundo Nkrumah (2009), a prática sem pensamento é cega e o pensamento sem prática é vazio. Sugere-se, portanto, a liquidação do colonialismo por meio da ação política, traçando um paralelo com a matéria composta de forças em tensão (o colonizador e o colonizado) aparentemente equilibradas, como se ocorresse uma subjugação aquiescente. Contudo, assim como as qualidades da matéria podem ser alteradas, também é possível ocorrer uma mudança na relação de forças sociais. Numa situação colonial, a força negativa e reacionária sobrepõe à força positiva e revolucionária, de modo que a independência é conquistada na ocorrência do inverso (*Ibidem*, 2009). Em primeiro lugar, o colonizador aplica políticas reformistas para canalizar a força positiva, apesar de não se prolongar. Em segundo, mesmo com o reconhecimento da independência, as forças negativas procuram neutralizá-la, subordinando os interesses do povo soberano aos da potência estrangeira, dando início ao fenômeno do neocolonialismo. Conquistada a independência política, Nkrumah (2009) alerta que as forças positivas devem ser reorientadas em direção à reconstrução nacional e à resistência ao neocolonialismo, um fenômeno ainda mais perigoso, pois não age de forma aberta, separando o povo de seus líderes e os tornando instrumentos da opressão neocolonial.

1.2.2. Decolonialidade do Poder Global

A decolonialidade desconstrói a ideia de que o fim dos sistemas coloniais e o surgimento de Estados independentes na periferia global tenham resultado num mundo descolonizado e pós-colonial, pois ainda permanecem vigentes a divisão internacional do trabalho entre centro e periferia, e a hierarquização étnico-racial das populações (CASTRO-

GÓMEZ; GROSFUGUEL, 2007). Diante desta perspectiva, ocorreu apenas uma transição do colonialismo moderno para a colonialidade global, na qual as formas de dominação da modernidade podem ter se alterado, mas não a estrutura das relações centro-periferia em escala global. Tal estrutura, formada a partir do século XVI e XVII, continua a ter um papel significativo na atualidade, permitindo que o capitalismo global contemporâneo assumira novas vestes ou encontre novos significados, em formato pós-moderno, nas hierarquias epistêmicas, raciais e étnicas, de gênero e sexualidade, entre outras. Especificamente, no termo desenhado por Ramón Grosfoguel (2007), ocorre um “sistema-mundo europeu/euro-norte-americano capitalista/patriarcal moderno/colonial”.

Antes de dar seguimento às principais ideias e críticas decoloniais, é necessário verificar o papel desempenhado pelas duas principais correntes que influenciaram os estudos decoloniais. Embasada tanto na teoria do sistema-mundo, de Immanuel Wallerstein, quanto nos estudos pós-coloniais anglo-saxão, a decolonialidade procura modificar suas suposições e complementá-los, evitando-se, ao mesmo tempo, o reducionismo econômico do primeiro e o reducionismo culturalista do segundo. Em primeiro lugar, o sistema-mundo se insere no paradigma marxista de estrutura e superestrutura, esta sendo determinada por aquela, ou seja, as ideologias globais, denominadas pelo sistema-mundo de “geocultura”, seriam resultantes da divisão internacional do trabalho e dos entraves militares e geopolíticos, enquanto constitutivos de um modo de produção capitalista em escala global. O sistema-mundo, nesse sentido, estaria baseado naquele modo de produção, cujo excedente é acumulado em forma de capital sob as rédeas do mercado, definindo-se as competências das unidades de produção pela via desigual centro-periferia (TAYLOR, 1994). Em segundo, o pós-colonialismo, apesar de criticar tanto quanto o sistema-mundo os processos culturais e ideológicos que mantêm a periferia subordinada, as relações econômicas e políticas perdem a primazia encontrada na lógica entre estrutura e superestrutura, sendo sobredeterminantes o controle sobre os códigos semióticos, o imaginário e o discurso acerca do outro.

A perspectiva decolonial, enfim, defende que a primeira descolonização foi incompleta, limitando-se ao escopo da independência política, sendo necessário, portanto, uma segunda descolonização, capaz de abranger as relações de poder deixadas intactas pelo primeiro processo, tais como as relações étnicas e raciais, sexuais e de gênero, epistêmicas e econômicas. Esta segunda descolonização seria, nessa perspectiva, a chamada decolonialidade, que identifica, sobretudo, o sistema capitalista como uma rede global de poder, constituído pela política, economia e cultura. Assim, identifica-se que a cultura, ao

invés de derivada, está entrelaçada aos processos econômicos e políticos, ou seja, o capitalismo e a cultura estariam imbricados, dispostos um sobre o outro, evitando-se assim o reducionismo tanto econômico quanto culturalista (CASTRO-GÓMEZ; GROSGOUEL, 2007). Pretende-se também o diálogo com outros campos de conhecimento e formas de pensamento não ocidentais, visando uma nova linguagem capaz de pensar um sistema no qual seus elementos, dispostos heterarquicamente, se influenciam mutuamente, ao invés de uma lógica em que tudo é determinado por uma única hierarquia de poder (*Ibidem*, 2007).

Pode-se questionar a diferença entre a colonialidade e o colonialismo ou neocolonialismo, o que, em síntese, diz respeito, segundo Aníbal Quijano (2007), à continuidade histórica entre os tempos coloniais e os “pós-coloniais”, e ao fato de que as relações coloniais de poder do centro sobre as periferias não se limitarem aos domínios econômico-político e jurídico-administrativo, mas também a dimensão epistêmica e cultural. A colonialidade do poder, em sequência, integra as múltiplas hierarquias visadas historicamente pelo capitalismo como parte de um mesmo processo histórico-estrutural, em cujo centro se encontra o padrão de poder colonial, isto é, a acumulação capitalista e suas classificações derivativas: superior/inferior, desenvolvimento/subdesenvolvimento, civilizados/bárbaros (QUIJANO, 2007). Nesse sentido, a exploração ou dominação que o Norte rege sobre o Sul está embasada numa hierarquia que distingue o europeu do não europeu, tendo, portanto, um forte componente étnico-racial (*Ibidem*, 2007). Assim, devido à imbricação do elemento étnico-racial ao capitalismo em escala mundial, o sistema-mundo capitalista se mesclou aos discursos não apenas de cunho racista, mas também homofóbicos e sexistas do patriarcado europeu (*Ibidem*, 2007).

Além disso, os estudos decoloniais são marcados pela crítica epistemológica, refutando as formas eurocêntricas de conhecimento, as quais, segundo essa perspectiva, possuem uma atitude colonial frente à epistemologia. O modo de produção de conhecimento eurocêntrico, segundo Quijano (2007), pensa acerca de um poder homogêneo e ahistórico, desconsiderando influências particulares, vagando entre a ideia de totalidade, na qual o todo influencia o resto, e a ideia atomista, na qual somente as unidades importam, em detrimento do todo. A decolonialidade, por sua vez, pensa que o todo não é dado, tampouco unidirecional, com as partes se influenciando mutuamente, o que não significa compartilhar plenamente com as correntes pós-modernas a pulverização da modernidade e de perspectivas essencialistas. Busca-se, enfim, resistir às formas hegemônicas de se obter o conhecimento, conferindo visibilidade a conhecimentos outros, não hegemônicos, sobretudo os

subalternizados, sendo, portanto, imperativo à decolonialidade forjar novos espaços, institucionais ou não, onde os subalternos (movimentos antissistêmicos, trabalhadores, mulheres, sujeitos “racializados”, homossexuais) possam falar e ser escutados (CASTRO-GÓMEZ; GROSFUGUEL, 2007).

A possibilidade ou não do subalterno falar e ser escutado já havia sido discutida pelos estudos subalternos, outra corrente que influenciou os estudos decoloniais, especialmente pelos questionamentos da pensadora indiana Gayatri Spivak (2010). Questiona-se o “agenciamento”, isto é, a prática do intelectual pós-colonial em falar pelo outro, pois, segundo Spivak (2010), nenhum ato de resistência poderia ocorrer em nome do sujeito subalterno sem que as estruturas de poder sejam reproduzidas, perpetuando-se a condição dos subalternizados. Pesa ainda o fato de que o sujeito subalterno não pertence a um bloco monolítico, mas profundamente heterogêneo, ou seja, a mulher subalterna encontra-se num espaço ainda mais periférico e obscuro do que o homem subalterno. Logo, ao ser sempre intermediado pela voz de outrem, impossibilitando-se a construção de um discurso de resistência genuinamente subalterno, não é possível falar pelo subalterno fora da estrutura hegemônica (SPIVAK, 2010). Contudo, pode-se trabalhar contra a subalternidade, o que de certa forma influenciou a decolonialidade, pretendendo-se, nesse sentido, construir espaços para o subalterno falar e ser ouvido.

1.2.3. Dependência e Cooperação Sul-Sul

Resta questionar as condições e as possibilidades de desenvolvimento em países inseridos no sistema capitalista de forma dependente, isto é, atores cujas relações com os polos hegemônicos do sistema ocorrem na dependência, em seu sentido econômico, social e político. A teoria da dependência busca esclarecer essa realidade, trazendo a ideia de centro e periferia e criticando as propostas desenvolvimentistas da década de 1940, as quais enxergavam um caminho unidirecional ao desenvolvimento, pelo qual os chamados subdesenvolvidos deveriam percorrer para se aproximarem do estágio daqueles desenvolvidos.

Na América Latina, destaca-se a criação, em fevereiro de 1948, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que formulou uma teoria própria do desenvolvimento em comunhão com as especificidades da região (NERY, 2014). Dentre os principais formuladores, Celso Furtado e Raúl Prebisch destacaram-se pela análise sistêmica do desenvolvimento desigual do capitalismo enquanto sistema hierárquico, inaugurando o

estruturalismo histórico que influenciou os trabalhos da CEPAL até o final da década de 1980 (*Ibidem*, 2014). A perspectiva estruturalista identifica o binômio centro-periferia na difusão do progresso técnico, bem como a distribuição de seus ganhos, revelando que o padrão de transformação na periferia, ao mesmo tempo em que se distingue daquele do centro, se trata de um processo autônomo (*Ibidem*, 2014). Isso significa que o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, ao invés de ser uma etapa pela qual os países desenvolvidos porventura já tenham atravessado.

Uma das principais teses desenvolvidas naquele momento diz respeito à deterioração dos termos de troca, defendida por Prebisch e Hans Singer. Trata-se de uma tendência em longo prazo de redução dos preços de produtos primários em comparação aos dos manufaturados, pois, devido aos elementos monopolistas nos países centrais, um aumento de produtividade não é transferido aos preços das manufaturas (*Ibidem*, 2014). Nesse sentido, é contestado o princípio liberal das vantagens comparativas, desenvolvido por David Ricardo, segundo o qual a distribuição desigual do progresso técnico seria compensada pelos ganhos, via mecanismo de mercado, com maior produtividade e, conseqüentemente, preços menores (*Ibidem*, 2014). Portanto, a estratégia a ser seguida pela periferia, conforme defendido pela CEPAL, deveria ser a industrialização planejada e coordenada pelo Estado, de modo a reverter a base econômica primária e a estrutura heterogênea de alta produtividade do setor primário em descompasso com a obsolescência dos demais (*Ibidem*, 2014).

O pensamento da CEPAL influenciou os teóricos dependentistas da década de 1970. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1975) identificaram o desenvolvimento como um processo social, pois mesmo seus aspectos puramente econômicos possuem relações sociais subjacentes, somando, portanto, uma análise que combina esquemas econômicos e interpretações sociológicas, denominada “análise integrada do desenvolvimento”. Segundo tal análise, compreender a situação periférica ou de subdesenvolvimento implica investigar não apenas as características estruturais, tais como o predomínio econômico do setor primário, a baixa diferenciação da produção, a sobreposição do mercado externo sobre o interno e a desigualdade e a concentração de renda, mas também de que modo se estabeleceram os vínculos entre as economias periféricas e o mercado mundial, bem como a formação dos grupos sociais internos que se orientaram para o exterior (CARDOSO; FALETTTO, 1975). Reforçando-se a crítica à modernização, Cardoso e Faletto (1975) observam que não há uma simples diferença de estágio ou etapa entre subdesenvolvidos e desenvolvidos, mas também uma diferença de função e posição na mesma estrutura econômica internacional. Diante disso,

o subdesenvolvimento implica a sujeição ao sistema capitalista, ou seja, ainda que a diferenciação econômica do “desenvolvimento dependente e associado” possa ocorrer, não se dá de forma autônoma, no que diz respeito ao processo decisório no núcleo político e aos mecanismos que condicionam a decisão.

O capitalismo na periferia “se desenvolveu dentro do contexto da expansão e evolução do capitalismo mundial [...] sem negar as leis gerais do movimento do sistema [ou seja, na periferia configuraram-se] tipos específicos de capitalismo dependente, cujo caráter e modo de funcionamento estão intrinsecamente conectados à dinâmica que assume historicamente o capitalismo nos países centrais” (BAMBIRRA, 2015 [1972], p. 33), lógica que influenciou as correntes do pensamento decolonial. Da mesma forma que Cardoso e Faletto (1975) observaram que a diferenciação econômica na periferia não ocorre de modo autônomo, Vânia Bambirra (2015), outra teórica sobre a dependência, exemplifica este fato por meio da integração monopólica mundial: a integração de empresas multinacionais, organismos internacionais para a integração política, integração militar e expansão do capitalismo monopolista. Ocorre, portanto, uma progressiva desnacionalização dos meios de produção, e mesmo que o Estado controle a infraestrutura, este fornece, na verdade, os meios para o desenvolvimento do capital estrangeiro, combinando com este o usufruto do poder (BAMBIRA, 2015 [1972]). Não restrito ao campo econômico, as contradições resultantes se manifestam no âmbito social e político, agindo, segundo Bambirra (2015) sobre os mecanismos de controle, tal como a formação cultural, a opinião pública e os meios de comunicação. Em síntese, a orientação dada pelo capitalismo estrangeiro sobre a base material e as pautas de consumo é aquilo que o sistema permite desenvolver na periferia (*Ibidem*, 2015 [1972]).

A dependência, nesse sentido, é utilizada como uma situação condicionante que as relações centro-periferia conformaram no Sul, suas estruturas econômicas, políticas e sociais. Em outras palavras, a periferia está condicionada ao desenvolvimento do centro hegemônico, sobre o qual não possui poder decisório, e, ao mesmo tempo, sua estrutura interna é definida em função de sua condição de dependência (*Ibidem*, 2015 [1972]). As contradições desse processo de desenvolvimento dependente tornam-se, com efeito, mais agudas, no que se refere à concentração do poder econômico e ao distanciamento progressivo entre as classes políticas dominantes e as classes dominadas (*Ibidem*, 2015 [1972]). Apesar disso, contradições inseridas na situação de dependência estão em constante interação, tornando-se

crescentemente mais claras, viabilizando oportunidades de ação radicalizada, ainda que dentro dos parâmetros da dependência (*Ibidem*, 2015 [1972]).

A necessidade de se investigar a historicidade da situação de subdesenvolvimento diz respeito a uma análise específica de cada país periférico, tal como se atentaram Cardoso e Faletto (1975) acerca dos perigos teóricos de consequências práticas falar sobre uma suposta América Latina sem especificar suas diferenças internas. Apesar de divergências com as perspectivas de Cardoso e Faletto (1975), Bambirra (2015) também concorda com este ponto, tendo formulado algumas tipologias, para que, em seguida, fosse possível estudar características específicas dos países em situação periférica. Caso contrário, encaixar países periféricos num único bloco monolítico velaria o subimperialismo entre países dependentes, uma tendência recorrente de um país periférico mais desenvolvido sobre outro menos desenvolvido.

O subimperialismo consiste na “exploração de um país dependente mais desenvolvido sobre outros menos desenvolvidos, em busca do controle de parte substancial de seus mercados [por meio de exportações e investimentos em recursos naturais ou na instalação de indústrias], o que suporia um certo domínio político e militar por parte do país subimperialista” (BAMBIRRA, 2015 [1972], p. 218,). Por ser um subproduto do imperialismo, os países subimperialistas, segundo tal perspectiva, atuam de modo a dominar e subjugar demais países dependentes, sujeitos a uma dupla exploração, perpetuando-se a sobrevivência do capitalismo pela sua lógica inerente – a expansão. Diferentemente de Cardoso e Faletto (1975), Bambirra (2015) considera, então, que a alternativa é o socialismo, tornando-se menos uma opção teórica, mas uma necessidade histórica e a única opção para o desenvolvimento e a ruptura da dependência. Tal alternativa se constrói tanto aos mais quanto aos menos desenvolvidos, pois, especialmente os subimperialistas, suas contradições estariam mais agudas.

A perspectiva do socialismo africano, o *Ujamaa*, desenvolvida por Julius Nyerere, intelectual e líder político da Tanzânia, é entendida como uma atitude da mente, ou seja, não há relação com a posse de riquezas, mas na distribuição de riquezas. Diferentemente da atitude capitalista, preocupada com a aquisição de modo a gerar a competição e o desejo de viver melhor do que outrem, a atitude socialista enxerga a todos como trabalhadores, garantindo a todos o meio para trabalhar e distribuindo adequadamente a parcela do que foi produzido (NYERERE, 1968). Embora Nyerere (1968) interprete que a atitude capitalista

tenha sido introduzida pelo colonizador, pois supostamente a atitude tradicional africana não aspirava riqueza e poder a fim de subjugar outrem, sua proposta de educar o indivíduo como parte da comunidade e sua rejeição à propriedade privada e ao conceito mercadológico da terra, isto é, a posse da terra sem vínculo com o trabalho, são elementos significativos para a alternativa socialista e a ruptura da dependência. Porém, contrapondo às ideias socialistas tradicionais que enaltecem a luta de classes como algo bom e imperativo e que necessitam das contradições inerentes ao capitalismo para que o socialismo seja uma necessidade histórica, o socialismo africano não teria nascido do conflito, tampouco exigiria as contradições capitalistas em evidência, mas seria baseada na unidade do homem e em seu destino histórico comum.

A proposta de desenvolvimento, em consequência da alternativa ideológica socialista, está embasada no trabalho e no desenvolvimento resultante por seus próprios esforços. Isto significa uma visão crítica acerca da ajuda externa, seja por meio de doações, empréstimos e investimentos privados. O desenvolvimento, em primeiro lugar, não pode ser financiado por doações externas, as quais, além de ferirem a independência de um país, podem não estimular os esforços nacionais. Em segundo, empréstimos podem sobrecarregar a capacidade do povo em pagá-los, o que se acentuaria se beneficiasse apenas uma parcela da sociedade. E, em terceiro, os investimentos externos seriam automaticamente repatriados, além de acentuar a sujeição da economia nacional a indústrias e técnicos estrangeiros, barrando inclusive a proposta socialista (*Ibidem*, 1968).

Resta questionar, por fim, de que modo a cooperação Sul-Sul poderia se materializar diante daquilo que é revelado, de um lado, pela situação de dependência, na qual ocorre o subimperialismo entre nações dependentes e, conseqüentemente, a impossibilidade de uma cooperação plenamente horizontal, e, por outro, pela necessidade de um desenvolvimento embasado no trabalho e nos esforços genuinamente nacionais, e, portanto, crítico às diversas modalidades de ajuda externa. Seria possível à cooperação Sul-Sul encontrar um caminho que não reforce a dependência e não fira o desenvolvimento autônomo?

A análise atenta sobre a cooperação Sul-Sul evidencia que a horizontalidade perfeita não condiz com a realidade, apesar dos princípios de igualdade e caráter não exploratório para os quais se propõe. De fato, é necessário um ator com um nível de desenvolvimento intermediário para viabilizar técnica e financeiramente a determinada cooperação, pois, afinal, “na inter-relação entre os países em desenvolvimento é difícil imaginar que se consiga

reproduzir na prática, muito além do discurso, a igualdade entre as partes” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 75). Aliado a essa constatação estrutural, pode-se apontar, sob uma perspectiva teórica realista das relações internacionais (MORGENTHAU, 1962), que os países em desenvolvimento com a capacidade necessária para financiar seus programas de cooperação pelo mundo também possuem interesses, muito ligados às suas ambições de se projetarem como atores emergentes no cenário mundial, como a China, a Índia e o Brasil, podendo os mesmos repetir padrões da cooperação vertical. Como exemplo, “os casos da China, da Índia e da Coreia do Sul, que têm programas de cooperação, especialmente voltados para os países de seu entorno geográfico, com óbvias motivações geoestratégicas” (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 55), o que não é diferente no caso do Brasil, que prioriza a cooperação com países latino-americanos e caribenhos. A própria existência desses emergentes, afinal, coloca em xeque as premissas em que a cooperação Sul-Sul é baseada, já que uma subdivisão quase autônoma do bloco de países em desenvolvimento é formada, desafiando a divisão monolítica do mundo entre Norte e Sul (IGLESIAS PUENTE, 2010).

As principais deficiências da cooperação Sul-Sul apontadas pela Comissão Sul (1990), mas que ainda perduram na década de 2010, se resumem à “debilidade organizativa” e à “ausência de apoio técnico institucionalizado”, em âmbito externo e interno, ou seja, carecem de instrumentos de apoio à cooperação continuada capaz de reunir os países do Sul como o fazem os países do Norte no seio da OCDE, e, ao mesmo tempo, carecem de autonomia financeira, jurídico-legal e burocrática as, quando existem, agências nacionais de cooperação. Outros desafios se referem à dificuldade de materializar os objetivos e alcançar as metas da cooperação Sul-Sul nas políticas públicas dos países periféricos, bem como angariar o apoio da sociedade a esta empreitada, devido à falha de se explicar a necessidade de tais laços e os benefícios resultantes (COMISSÃO SUL, 1990). Além disso, o baixo fluxo de informação intra-Sul, à medida que tais canais de comunicação se restrinjam à relação vertical Norte-Sul (*Ibidem*, 1990).

Por outro lado, mutações tanto no Sul quanto no Norte têm reforçado os fundamentos que justificam a cooperação Sul-Sul, funcionando como uma alternativa às perspectivas mais céticas como o processo de desenvolvimento autônomo, de acordo com Julius Nyerere (1968), e a reprodução do subimperialismo dentro da dependência, de acordo com Vânia Bambirra (2015). O progresso do Sul, ainda que na dependência, poderia intensificar a diversificação das relações econômicas e a cooperação no âmbito Sul-Sul, ampliando a complementaridade entre suas economias, bem como o fluxo de comunicação, capital, ciência

e tecnologia (COMISSÃO SUL, 1990). O surgimento de novos campos de cooperação como a gestão de recursos naturais compartilhados, a proteção ambiental, o desenvolvimento de tecnologias adequadas aos desafios comuns e a segurança alimentar, também contribuem para a intensificação do processo (*Ibidem*, 1990). No que tange ao Norte, por sua vez, tem-se observado, desde a década de 1960, que sua lógica de crescimento não tem sido suficiente para impulsionar as economias periféricas, devido à progressiva complementaridade entre as economias desenvolvidas e o avanço tecnológico, em detrimento da necessidade de *commodities* produzidas no Sul (*Ibidem*, 1990).

Assim, enquanto o Norte torna-se mais integrado em torno de seus desafios comuns, o Sul tende a contar progressivamente com seus próprios recursos para se desenvolver, pois não poderia contar com os mercados do Norte, tampouco com a transferência de suas tecnologias sem se sujeitarem a condicionais regressivas. E, por fim, nenhum país do Sul alcançaria o desenvolvimento isoladamente, tornando-se a cooperação Sul-Sul “a força motriz adicional que impulse a expansão econômica do Sul e o lubrificante financeiro indispensável ao seu regular funcionamento” (COMISSÃO SUL, 1990, p. 157.), capaz, além disso, de ampliar o poder de negociação e influência do Sul em torno de temas globais, *inter alia*, o comércio internacional, a reforma das Nações Unidas, a exploração dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente, a propriedade intelectual e a regulação do sistema financeiro.

❖ **Comentários Finais**

O processo de descolonização mostra que a independência se articulou nacionalmente ou ao menos se concretizou visando forjar uma consciência e uma cultura de caráter nacional, o que não impediu a solidariedade e os esforços coletivos entre os movimentos anticoloniais, que se tornaram atores nacionais. Do mesmo modo, a libertação do colonizado apontou a necessidade da destruição do colonizador, apesar de que as forças negativas ainda sejam atuantes, revelando-se a descolonização como um processo de reconfiguração de forças internas à matéria. Por sua vez, a colonialidade implica uma continuação histórica de dominação em escala global, na qual diversos elementos de opressão estão dispostos heterarquicamente, mutuamente influenciáveis, num mesmo sistema capitalista. Justifica-se, portanto, a necessidade de uma segunda descolonização, capaz de dar voz aos sujeitos subalternos e romper com a hierarquia de poder existente entre Norte e Sul, reproduzida pela lógica de funcionamento do sistema capitalista vigente. Atenta-se o fato de que dar voz aos subalternos implica novas epistemologias, já que o intelectual que procura falar pelo

subalterno reproduz a forma de produção de conhecimento hegemônico. Já a situação de dependência demonstra a lógica de funcionamento do capitalismo sobre a periferia sistêmica, cujo rompimento é um manifesto em prol do desenvolvimento do Sul. O modo pelo qual o desenvolvimento possa se materializar é um debate aberto, ora guinado para o desenvolvimento na dependência, que implica a agudização das contradições do capitalismo e o subimperialismo entre nações dependentes, ora para a ruptura completa com o sistema e o caminho para o socialismo. Indiferentemente aos dois argumentos, a cooperação Sul-Sul, embora existam críticas relevantes, revela-se uma alternativa, contra-hegemônica ou não, capaz de alinhar esforços entre sujeitos nacionais em prol de desafios coletivos, tal como se tornou evidente durante a descolonização e mira-se a decolonialidade do poder mundial.

CAPÍTULO II – O CONTEXTO ENERGÉTICO GLOBAL: PARADIGMA PÓS-PETRÓLEO, PAPEL DA BIOENERGIA E AÇÃO EXTERNA BRASILEIRA

O mundo se encontra em perspectiva de adotar modelos energéticos variados e, possivelmente, regionalizados, sob a premissa da queda de oferta do petróleo num futuro próximo. Discute-se, por exemplo, maior fatia da matriz energética global à produção de energia nuclear, renovável (solar, eólica e hidráulica), bioenergia voltada para eletricidade e combustível, gás natural como energia de transição, além de outras experiências como os veículos elétricos, os supercondutores e a energia do hidrogênio, da fusão nuclear e das correntes marítimas. Entre os modelos, existem, segundo Fernando Pimentel (2011), duas possíveis escolhas energéticas: enquanto uma significa a adoção gradativa de energias limpas e sustentáveis, sem descartar custos de transição e instabilidades políticas, a outra representa a ausência de estratégias para mitigar a dependência do petróleo, resultando em escassez, recessão econômica e acirramento dos conflitos entre Estados em nome da segurança energética. Ambas as escolhas estariam sujeitas ao declínio da produção global de petróleo, pois esta seria “a maneira mais dramática e definitiva pela qual a mudança do atual paradigma energético pode vir a ser imposta ao mundo” (PIMENTEL, 2011, p. 22).

Ao longo do século XX, o petróleo tornou-se o principal recurso energético e, também, estratégico do planeta, de modo que hoje ainda funciona como um elemento essencial para as mais diversas atividades econômicas, sem que a demanda global tenha chegado ao limite (PIMENTEL, 2011). Com pelo menos 160 anos de perene utilização, a elevada densidade energética desse produto é, atualmente, imprescindível às cadeias industriais, à segurança alimentar e ao setor de transportes, participando, em 2017, de 34,2% da matriz energética mundial (D’ALMEIDA, 2019). Segundo Neil Benevides (2011), o petróleo, mais do que qualquer outra fonte de energia, esteve presente nos eventos que condicionaram a trajetória do sistema internacional e da globalização da economia. Considerando-se em perspectiva teórica a argumentação holística de Wallerstein acerca do sistema-mundo, não seria possível desvincular o paradigma do petróleo da base material intrínseca a um sistema mundial com extensão global, ou seja, o atual paradigma energético, bem como a possibilidade de uma transição, seria parte de um todo mais amplo – o sistema capitalista.

Apesar da predominância energética, o futuro do petróleo parece relativamente incerto se considerados em perspectiva três fatores: a exaustão potencial das reservas grandes e acessíveis, a concentração da oferta em poucos países e regiões do planeta, e a pressão

ambiental por energia limpa (PIMENTEL, 2011). O primeiro está relacionado ao declínio da produção global de petróleo, já previsto pela teoria do *peak oil* (PO) – desenvolvida pelo geofísico estadunidense Marion King Hubbert para examinar o esgotamento das reservas de hidrocarbonetos (*Ibidem*, 2011). Embora esta teoria tenha estimulado um esforço desproporcional em investigar quando ocorrerá um pico da produção global de petróleo, guarda relevância ao afirmar que, sendo o petróleo uma riqueza não renovável, o alcance de um pico e, conseqüentemente, a queda acelerada da produção seriam inevitáveis. Há contrapontos relevantes ao PO: os avanços tecnológicos na prospecção e produção do óleo convencional, resultando em novas descobertas, na ampliação da vida útil dos depósitos existentes, bem como na exploração comercial de camadas *offshore* profundas e de óleos mais pesados; o desenvolvimento produtivo e comercial de fósseis não convencionais (areia betuminosa, óleo e gás de xisto), que poderiam compensar eventual queda na produção de petróleo; e, a eficiência energética, ao contribuir com a redução da demanda por energia. Em resumo, o PO não leva em consideração a dinâmica da tecnologia, mas se embasa em fatores produtivos estáticos. Assim sendo, outros elementos também são fundamentais para se considerar a possibilidade de uma transição energética.

Por sua vez, o segundo revela um fenômeno também vinculado ao declínio da oferta global de petróleo, que estimula a crescente corrida de Estados e companhias de energia aos depósitos remanescentes de fontes finitas e de difícil acesso (KLARE, 2012). O terceiro, por fim, conjuga o fortalecimento da agenda ambiental nas relações internacionais, embasada pelo engajamento de Estados e forças sociais (lideranças e partidos políticos, movimentos ambientalistas) em torno da mitigação das mudanças climáticas geradas pelo aquecimento global. Nesse aspecto, o paradigma energético em vigor, umbilicalmente ligado aos combustíveis fósseis, preocupa a agenda ambiental, que busca na descarbonização da energia um caminho fundamental aos seus objetivos. Em suma, os três fatores contribuem para argumentar a necessidade de uma transição para um novo paradigma energético global.

A transição significa “uma mudança radical no sistema energético, de um modelo existente para um novo paradigma” (FATTOUH; POUDINEH; WEST, 2018, p. 5), envolvendo elementos tangíveis do sistema energético (tecnologia, infraestrutura e mercado), agentes e regimes (instituições, regulação e práticas sociais) (FATTOUH; POUDINEH; WEST, 2018). Uma série de transições energéticas ocorreu ao longo da história, sendo que uma característica do setor de energia mundial foi ter sido sempre monopolista de uma fonte,

tal como ocorreu com a madeira, o carvão mineral e o petróleo (informação verbal)⁷. Particularmente, o paradigma energético porvir, mediante uma transição descarbonizadora, “não poderá ser baseado, como em épocas passadas, em uma única fonte de energia claramente dominante” (PIMENTEL, 2011, p. 97), mas em uma utilização conjunta de várias opções alternativas. Em outras palavras, o processo de transição atual envolve uma alternância do uso de energias combinando um crescimento exponencial de fontes renováveis associadas ao declínio dos combustíveis fósseis (informação verbal)⁸, o que não significa, todavia, o abandono dos hidrocarbonetos, cujo valor na indústria petroquímica e farmacêutica, por exemplo, seria mantido, bem como alguma parcela de consumo em matrizes energéticas (PIMENTEL, 2011). A ideia de uma transição para um paradigma multienergético é confirmada por Albino Lopes d’Almeida (2019), que defende que várias formas de energia, incluindo o petróleo, coexistirão, ainda que tal mudança seja lenta, guinada indiscutivelmente à redução da participação do petróleo. Este, numa perspectiva cautelosa, não deve, entretanto, perder seu valor econômico e estratégico, o que implica aos países detentores de reservas contínuos investimentos para acelerar a produção e o refino (D’ALMEIDA, 2019).

2.1. Petróleo

A fase inicial de expansão da indústria do petróleo, ainda no século XIX, era muito limitada a três grandes companhias (Standard Oil Company, Royal Dutch Petroleum Company e Shell), que possuíam acesso privilegiado às reservas de óleo nos Estados Unidos, no Sudeste Asiático e no Oriente Médio (BENEVIDES, 2011). Esta primeira fase “caracterizou-se por uma grande concentração na indústria petrolífera, regida essencialmente por considerações econômicas, com pouca ou nenhuma intervenção estatal” (PIMENTEL, 2011, p. 32). O vetor decisivo para o seu impacto industrial revolucionário ocorreu a partir de 1885, com o desenvolvimento do automóvel e do motor a gasolina, pois, até então, o uso do petróleo era restrito à produção de querosene – destinado à iluminação (PIMENTEL, 2011). A primeira crise do setor, portanto, ocorreu com a introdução da lâmpada elétrica nos EUA, ainda que rapidamente revertida pela demanda da indústria do automóvel.

Em seguida, já no século XX, a indústria se concentrou sob o cartel das Sete Irmãs, que incluía companhias estadunidenses e europeias exercendo forte hegemonia no setor. Especificamente, o momento entre a segunda revolução industrial e o domínio do cartel

⁷ Fala proferida pelo Dr. Adriano Pires no seminário “Energia em Foco: os desafios do Brasil em um mundo em transição energética”, realizado pela FGV Energia, no Rio de Janeiro, em 18 de junho de 2019.

⁸ Fala proferida pela Prof.^a Dr.^a Fernanda Delgado no seminário “Energia em Foco: os desafios do Brasil em um mundo em transição energética”, realizado pela FGV Energia, no Rio de Janeiro, em 18 de junho de 2019.

coincide com um período economicamente ascendente, característico do desenvolvimento cíclico (crescimento e estagnação) do sistema-mundo (TAYLOR, 1994). O valor da *commodity*, contudo, não se restringiu à área econômica, solidificando-se no campo estratégico-militar durante as duas guerras mundiais (PIMENTEL, 2011). O aquecimento da demanda e o receio de um desabastecimento, por ocasião das guerras, estimulou a competição por reservas e zonas de influência, sobretudo no Oriente Médio (*Ibidem*, 2011). O domínio ocidental, porém, enfrentou resistências à medida que os países produtores “reconheceram a importância do petróleo como fator de crescimento econômico e industrial e como fonte de renda fiscal [...] [e] criaram empresas nacionais de petróleo, que assumiriam o controle da indústria petrolífera” (BENEVIDES, 2011, p. 45). Assim, o século XX presencia uma transição entre o domínio das Companhias de Petróleo Internacionais (IOCs, em inglês) para o das Companhias de Petróleo Nacionais (NOCs, em inglês), sob a ótica de países periféricos. Esta transição torna-se um momento chave⁹ ao determinar “as grandes linhas da ‘geopolítica do petróleo’”, marcada pela clivagem entre grandes importadores de petróleo – preocupados com a garantia do suprimento – e grandes exportadores – interessados em ampliar o controle sobre os hidrocarbonetos (PIMENTEL, 2011). A formação histórica e o desenvolvimento das principais IOCs são destacados a seguir.

A Standard Oil, criada em 1868 por John David Rockefeller, ganhou espaço a partir do marco original da exploração nos EUA – a descoberta do poço Drake, em 1859, na Pensilvânia – até se expandir por todo o território e cadeia produtiva no país, angariando a fatia de 90% da produção estadunidense (BENEVIDES, 2011; PIMENTEL, 2011). A companhia não apenas se concentrou na produção do óleo, mas também adquiriu o controle sobre o processo de refino, o transporte e a comercialização de derivados, contrariando o aparato legal antitruste. Conseqüentemente, em 1911, por decisão judicial, a companhia foi desmembrada em firmas independentes, entre elas a Standard Oil of New Jersey (ou Eastern States Standard Oil – ESSO/EXXON), Standard Oil of New York (SOCONY) e Standard Oil of California (SOCAL). As três viriam a compor o cartel das Sete Irmãs, juntamente com as estadunidenses Gulf Oil Corporation e Texas Fuel Company (Texaco), a britânica Anglo Persian Oil Company (APOC) e a anglo-holandesa Royal Dutch Shell.

⁹ A criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em setembro de 1960, ilustra este momento da trajetória do petróleo no sistema internacional, em que os grandes países produtores e exportadores de petróleo do Sul ampliaram sua influência, especialmente os cinco membros fundadores: Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela (BENEVIDES, 2011).

A holandesa Royal Dutch, criada em 1890 por Henri Deterding, se beneficiou com a concessão para explorar petróleo nas Índias Orientais Holandesas, atual Indonésia. A britânica Shell foi fundada em 1897 por Marcus Samuel e comercializava petróleo na Ásia com o apoio da família Rothschild, tendo se beneficiado com o escoamento da produção da Rússia. Ambas as companhias uniram-se em 1907, visando competir com a gigante Standard Oil. As norte-americanas Texaco e Gulf Oil foram criadas, respectivamente, em 1901 e 1907, após as descobertas de petróleo no oeste dos EUA, especialmente do campo de Spindletop, no Texas. Posteriormente, ambas expandiram suas operações em países na América Latina, África e Oriente Médio. Tal disputa por mercados externos é exemplificada pela criação da California Texas Oil Company, em 1936, como resultado de uma *joint venture* entre a Texaco e a SOCAL. Por fim, completando o grupo das Sete Irmãs, a APOC originou-se em 1909, mediante a concessão dada pelo Xá Mozzafar al-Din ao inglês William D’Arcy, para explorar e produzir petróleo em território persa, atual Irã, repercutindo na descoberta de grande bacia no sudoeste daquele país. Quatro anos depois, o governo britânico adquiriu metade das ações da companhia, a fim de garantir sua presença no Oriente Médio e, estrategicamente, assegurar suprimentos à marinha de guerra. Em 1935, a APOC foi denominada Anglo-Iranian Oil Company (AIOC) e, vinte anos depois, rebatizada de British Petroleum (BP), a qual operou no país até a Revolução Islâmica, em 1979.

Observa-se que embora fossem consideradas IOCs, do ponto de vista do Sul, tais companhias (privadas e estrangeiras), sobretudo aquelas dos EUA, recebiam apoio político-diplomático da esfera governamental (PIMENTEL, 2011). Desse modo, trata-se de um alinhamento de companhias privadas multinacionais com as linhas da política externa dos países centrais, revelando-se, de acordo com Wallerstein *apud* Peter Taylor (1994), a coexistência no sistema-mundo de um mercado único, dominado por multinacionais em competição, e de um sistema múltiplo de Estados, o que não descarta a possibilidade de os Estados poderosos alterarem o mercado além de suas fronteiras. Isso significa também uma dimensão política do sistema-mundo – muitas vezes acusado de ser uma teoria economicista – , pois não é minimizado o poder político e militar na configuração sistêmica “[...] desde o primeiro saque do Novo Mundo pelas mãos espanholas, até o apoio às multinacionais e seus interesses que levam a cabo seus países de origem – Estados Unidos na maioria dos casos – em nossos dias”¹⁰ (TAYLOR, 1994, p. 21). Inserido na perspectiva do sistema-mundo, o

¹⁰ Tradução livre de “desde el primer saqueo del Nuevo Mundo a manos españolas, hasta el apoyo a las multinacionales y sus intereses que llevan a cabo sus países de origen – Estados Unidos en la mayoría de los casos – en nuestros días”.

desenvolvimento do paradigma energético petrolífero, portanto, aprofunda a extensão geográfica global do sistema mediante os processos de centro e periferia que estruturam o espaço. Em outras palavras, o desenvolvimento do sistema-mundo opera em linhas desiguais também no que diz respeito ao desenvolvimento energético, alinhando os perfis econômicos de exportador e de consumidor da *commodity* petróleo aos processos distintos, respectivamente, de periferia e de centro. Ambos os processos não se reduzem, entretanto, ao produto, mas abrangem as relações sociais imbricadas à disparidade de salários, tecnologia e produção (TAYLOR, 1994).

O questionamento da hegemonia das IOCs sobre o mercado de óleo e gás, materializadas por uma série de consórcios e *holdings* ocidentais atuando em grandes reservas de países periféricos, impulsionou a busca pela afirmação da soberania nacional (PIMENTEL, 2011). A crescente interpretação de que o predomínio das companhias ocidentais, geridas à distância pelos grandes centros, ocasionava em dilapidação de riquezas motivou o surgimento de companhias nacionais e o impulso de regulamentação e controle do Estado produtor periférico sobre a indústria do petróleo. Levando-se em consideração o desenvolvimento desigual inerente ao sistema-mundo capitalista, não existiriam apenas estímulos aos mecanismos do sistema, mas também respostas decorrentes da diferença de poder entre os Estados (TAYLOR, 1994). Nesse sentido, as NOCs, beneficiadas pelo acesso privilegiado às reservas de petróleo e gás em seus países originários, aos poucos conquistaram espaço no mercado internacional e, atualmente, resguardam influência sobre a evolução do setor (BENEVIDES, 2011), embora isso não signifique uma ruptura com o sistema-mundo operante na desigual relação centro-periferia. Pelo contrário, a contínua produção e exportação de petróleo em países do Sul, ainda que por NOCs, não altera o processo de periferia, produzindo, em alguns casos, o fenômeno do petro-Estado – que será analisado no capítulo seguinte.

Na América Latina, a primeira NOC foi criada pela Argentina, em 1922, denominada Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), o que influenciou o Uruguai e a Bolívia a fundarem, respectivamente, a Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), em 1931, e a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, em 1936. Em 1938, ocorreu no México a criação da Petróleos Mexicanos (PEMEX), após a expropriação de bens de companhias estrangeiras durante o governo Lázaro Cárdenas (1934-1940). A Venezuela, por sua vez, criou a Petróleos da Venezuela S.A. (PDVSA) somente em 1975 – o ápice de um

processo que se iniciou ainda na década de 1940 com a exigência de *royalties* iguais ao lucro líquido das empresas estrangeiras, conhecido como princípio 50-50 (PIMENTEL, 2011).

No Oriente Médio, destacam-se os processos de nacionalização da indústria do petróleo no Irã e na Arábia Saudita. O Irã prosseguiu pelo caminho revolucionário, pois o breve período de nacionalização da indústria, na década de 1950, fracassou, tendo culminado em um embargo contra o petróleo iraniano e um golpe orquestrado pelos serviços secretos dos EUA e do Reino Unido contra o Primeiro-Ministro Mohammed Mossadegh (BENEVIDES, 2011; PIMENTEL, 2011). Sob o contexto da Guerra Fria, o Irã tornou-se, então, um pilar da política ocidental de contenção ao expansionismo da União Soviética, conferindo ao regime do Xá Reza Pahlavi privilégios na compra de armamentos dos EUA (PIMENTEL, 2011). O alinhamento aos EUA, somando à acelerada transformação cultural e econômica, gerou reações de estamentos religiosos, levando à Revolução Islâmica, em 1979 (*Ibidem*, 2011). Conseqüentemente, a National Iranian Oil Company (NIOC) foi vinculada ao Ministério do Petróleo e todas as parcerias com IOCs foram canceladas. A Arábia Saudita, por sua vez, traçou uma estratégia negociada, pressionando, nos anos 50, por uma renegociação dos *royalties* de acordo com o princípio 50-50, adquirindo ações da Arabian American Oil Company (ARAMCO), nos anos 70, e, por fim, nacionalizando-a completamente em 1980. Além destes, o Iraque também nacionalizou, em 1972, a Iraq Petroleum Company.

A década de 1970, especialmente, testemunhou a ampliação do controle dos Estados, reunidos na OPEP, sobre a produção e o comércio de hidrocarbonetos, após um período inicial marcado por rivalidades internas que impediam uma mobilização efetiva (*Ibidem*, 2011). A OPEP, então, já contava com mais seis membros (Argélia, Equador, Emirados Árabes Unidos, Gabão, Líbia e Nigéria), além dos cinco fundadores. Os dois choques de petróleo daquela década, ocorridos em 1973 e 1979, aliados à redução da capacidade produtiva dos reservatórios dos EUA – que amorteceram impactos de crises anteriores –, revelaram o poder de mercado e a relevância geopolítica dos Estados produtores/exportadores.

Em outubro de 1973, durante a IV Guerra Árabe-Israelense ou Guerra do Yom Kippur, a OPEP decidiu pela redução da produção, que triplicou o preço do barril, e organizou um embargo contra os EUA, em retaliação ao apoio dado a Israel. O grave impacto econômico levou os países do Norte a criarem, no ano seguinte, a Agência Internacional de Energia (AIE), vinculada à OCDE, a fim de articular e coordenar respostas a futuros choques

exógenos no setor energético (BENEVIDES, 2011). Por esta ocasião, os países consumidores de petróleo decidiram pela estocagem estratégica de óleo, como fator de estabilização de preços, e pela adoção de um conjunto de medidas para reduzir a dependência do petróleo importado: estímulo da produção doméstica, conservação e eficiência energética, pesquisa e tecnologia para o uso de fontes alternativas (*Ibidem*, 2011). Já em 1979, um novo choque ocorreu após a Revolução Islâmica no Irã, que culminou na queda da monarquia autocrática pró-Occidente e a ascensão de uma república islâmica teocrática anti-Occidente. Por esta ocasião, o Irã reduziu pela metade as suas exportações de óleo, levando o preço do barril a atingir US\$ 38 – um valor nunca antes cotado –, revelando-se a profunda dependência dos países ocidentais ao petróleo do Oriente Médio e a utilização da *commodity* como instrumento de pressão política, chamado de *oil weapon* (BENEVIDES, 2011; PIMENTEL, 2011).

Os choques frequentes entre as IOCs e as NOCs, segundo Benevides (2011), estimularam novas aquisições e fusões na indústria de petróleo, visando manter condições de competição em um mercado cada vez mais concentrado. Em 1984, a SOCAL foi renomeada de Chevron e uniu-se à Gulf Oil, a qual se concentrava, há quase uma década, no Reino Unido e na América do Norte após suspender atividades em países do Sul. Em 2000, a Chevron adquiriu a Texaco por US\$ 36 bilhões em ações, tornando-se a quarta maior companhia mundial do setor, com patrimônio avaliado em US\$ 85 bilhões¹¹. A BP, ainda nos anos 80, adquiriu a Standard Oil of Ohio e, em 1998, se uniu à companhia petroquímica American Oil Company (AMOCO), originalmente Standard Oil of Indiana. Em 1999, ocorreu a fusão da Exxon e da Mobil, tornando-se ExxonMobil – a maior companhia integrada de petróleo e gás natural do mundo. Outras duas grandes companhias ocidentais se expandiram nesse processo: a estadunidense ConocoPhillips, após a fusão, em 2002, da Continental Oil and Transportation Company com a Phillips Petroleum Company; e, a francesa Total S.A., que absorveu a belga Petrofina, em 1999, e a Elf Aquitaine, em 2000.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, os preços do petróleo foram reduzidos, como resultado dos investimentos realizados pelos países da OCDE em energia nuclear e renovável, como os biocombustíveis, mas, sobretudo, pelo excesso de oferta resultante do desenvolvimento de tecnologias para a exploração de óleo e gás em águas profundas e da expansão produtiva em regiões fora da alçada da OPEP: Alasca, Canadá, Golfo do México, Golfo da Guiné, Mar do Norte, Mar Cáspio e Sibéria (BENEVIDES, 2011). Após os choques

¹¹ Vide FOLHA DE S. PAULO. *Chevron compra Texaco por US\$ 36 bi*. Publicado em 17/10/2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1710200025.htm>>. Acesso em 18 de julho de 2019.

dos anos 70, os preços mantiveram-se deprimidos até o final do século XX, inclusive pela violação das cotas de produção dos países da OPEP durante a primeira metade dos anos 80 (PIMENTEL, 2011). As duas décadas do chamado “contrachoque” teve como exceção as disparadas ocasionadas pontualmente durante a invasão do Kuwait pelo Iraque, em 1990, e às vésperas da Guerra do Golfo, em 1991. Porém, os preços voltaram a cair após os EUA, Japão e países europeus anunciarem a venda de petróleo dos estoques estratégicos – uma das poucas vezes em que os estoques foram utilizados (BENEVIDES, 2011).

O fim do século XX testemunhou transformações na indústria de petróleo que seriam determinantes para o início do século seguinte. Entre elas, destacam-se a nacionalização das reservas, que “quebrou a correlação rígida que associava reservas no exterior a companhias, estruturas de distribuição e mercados específicos nos principais países consumidores” (PIMENTEL, 2011, p. 51), e o surgimento de *traders* independentes, muitas vezes desligadas do mercado físico de óleo, porém, com ganhos na arbitragem de preços entre produtores e consumidores (PIMENTEL, 2011). O resultado foi, respectivamente, a maior liberdade de negociação das IOCs, não mais obrigadas a comprar das reservas que detinham posse, e o crescente poder do mercado financeiro em determinar preços, até então concentrado nas mãos da OPEP (*Ibidem*, 2011).

Desde o início do século XXI, o mercado de hidrocarbonetos tem apresentado uma trajetória de preços muito volátil. Entre 2003 e 2008, ocorreu uma fase de contínua elevação dos preços, somente interrompida em meados de 2008 por uma queda acentuada. Em 2003, já findada a guerra do Iraque e retomada a produção de petróleo deste país, os membros da OPEP decidiram pela redução da cota de produção, de modo a evitar o excesso de oferta e a queda do preço. Assim, ainda impulsionado pelo crescimento da demanda mundial, os preços saíram de US\$ 30, em 2003, para US\$ 140, em julho de 2008. Tal fase de elevação dos preços se insere em uma conjuntura de crescimento da economia mundial, especialmente puxada pelos EUA, China e Índia, da expansão do crédito e da globalização financeira. Outros elementos relacionados diretamente ao mercado de petróleo são relevantes: o componente especulativo de bancos de investimento e de fundos *hedge* na negociação de contratos futuros; a elevação dos custos da exploração; o declínio da produção em regiões fora do controle da OPEP, como o Golfo do México e o Mar do Norte; a redução de estoques estratégicos dos países da OCDE; o recuperado poder de mercado da OPEP; o aumento da demanda por combustíveis no setor de transportes e a limitada capacidade de refino da indústria (BENEVIDES, 2011). Ainda relacionado a este momento, destaca-se a influência que os altos

preços tiveram sobre o setor energético em geral, o que viabilizou investimentos na exploração de hidrocarbonetos não convencionais, óleos pesados e depósitos em camadas *offshore* profundas e ultraprofundas, bem como incentivou a produção de energia de fontes renováveis e a pesquisa científica no tema energético (*Ibidem*, 2011).

No segundo semestre de 2008, revelando-se os impactos da crise financeira decorrente da bolha imobiliária dos EUA, os preços do petróleo caíram abruptamente, sendo cotado até fevereiro de 2009 abaixo dos US\$ 37. O período de baixa foi o suficiente para reverter as expectativas nos mercados energéticos, pois, se até então havia estímulo para a pesquisa, a diversificação e a exploração de fontes alternativas, neste momento as renováveis e os hidrocarbonetos não convencionais tiveram, respectivamente, sua competitividade e ritmo de projetos em andamento bastante reduzidos (*Ibidem*, 2011). Projetos de alto custo relacionados ao setor de óleo e gás, como a produção de óleos pesados na Venezuela, de areia betuminosa no Canadá e em águas profundas do Golfo do México, foram impactados pela restrição do crédito e pela baixa cotação de preços. O setor de biocombustíveis, por sua vez, teve o seu ritmo de expansão desacelerado, haja vista a retração da demanda, a restrição do crédito, a perda de competitividade e a baixa margem de lucro que impossibilitou investimentos na produção de etanol e biodiesel (*Ibidem*, 2011). O *boom* do etanol do milho, por exemplo, foi interrompido nos EUA, apesar dos subsídios oficiais, das barreiras tarifárias ao etanol da cana-de-açúcar brasileiro e à influência do *lobby* agrícola no Congresso americano.

Somente em março de 2009, a cotação foi elevada ao patamar de US\$ 50, como reflexo de novos cortes da produção de países membros da OPEP, da desvalorização do dólar, do retorno da especulação com contratos futuros de energia e dos dados positivos das economias estadunidense e chinesa (*Ibidem*, 2011). Ao se aproximar do fim a fase mais crítica da recessão econômica, o mercado de petróleo retorna à dinâmica dos agentes especuladores, como os grandes bancos, os fundos de pensão, de *hedge* e de doações, as empresas petrolíferas e os grandes conglomerados que negociam *commodities* e derivativos financeiros (*Ibidem*, 2011). No entanto, sob a pressão internacional, exige-se maior controle de autoridades reguladoras, entre elas a estadunidense *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC) e a britânica *Financial Services Authority* (FSA), sobre as atividades especulativas no mercado de energia (*Ibidem*, 2011).

Assim, o paradigma energético atual, que resultou de investimentos em infraestrutura e em tecnologia por mais de um século, encontra-se dominado pelos combustíveis fósseis,

principalmente o petróleo (PIMENTEL, 2011). O petróleo tornou-se um elemento energético e estratégico de profunda relevância nas dinâmicas do sistema-mundo capitalista, haja vista os impactos da relação entre grandes produtores e consumidores, embasada na mais ampla relação centro-periferia, sobre a variação de preços, e a influência apresentada sobre o papel de atores internacionais e o desenvolvimento de fontes alternativas. Atravessados o ciclo das Sete Irmãs, o fortalecimento dos países produtores e a inerente volatilidade do mercado, torna-se irrefutável o destaque do petróleo na matriz energética global, sobretudo no setor de transportes. É possível considerá-lo “[...] uma fonte ainda não substituível na matriz energética mundial, em termos de intensidade, economicidade, eficiência e diversificação de aplicações; e sem substitutos equivalentes em quantidade e qualidade” (D’ALMEIDA, 2019, p. 8).

Sendo o petróleo uma das maiores indústrias do planeta, dominante sobre a infraestrutura energética, ainda há um despreparo global para esta transição energética, sobretudo com o advento de um PO (PIMENTEL, 2011). Tamanha resiliência do petróleo também pode ser explicada por ser uma indústria intensiva em capital e em ativos, que tornam as mudanças mais lentas, devido ao longo retorno dos valores investidos (D’ALMEIDA, 2019). Não é descartada também a capacidade dessa poderosa e estabelecida indústria em fazer oposição, mediante *lobbies*, ao desenvolvimento de alternativas energéticas para o mercado (PIMENTEL, 2011). Todavia, são eminentes os desafios enfrentados pela indústria petrolífera, que perpassam “o inegável declínio das reservas convencionais, os elevados custos de exploração dos recursos não convencionais (óleo extrapesado e minerais betuminosos) e a necessidade de reduzir emissões de carbono para combater a mudança do clima” (BENEVIDES, 2011, p. 48). A transição para um novo paradigma energético, portanto, não é impossível, mas necessita ser induzida por tecnologia e infraestrutura para minimizar percalços econômicos e sociais (PIMENTEL, 2011).

2.2. Bioenergia

O caminho para um novo paradigma energético ainda é incerto, mas inclui a utilização de energias renovável e nuclear, bem como avanços tecnológicos em eficiência e conservação de energia. Dado que a transição energética necessita de fontes alternativas aos combustíveis fósseis (carvão mineral, gás natural e petróleo), a bioenergia, especialmente os biocombustíveis, abre uma oportunidade para cumprir este papel, ainda que parcialmente, pois outras fontes de energia renovável (solar, eólica e hidráulica) e nuclear também possuem destaque analítico. Pode-se afirmar que, de um lado, “apenas os biocombustíveis podem ter

um impacto mensurável no setor de transportes, quase inteiramente (99%) dependente do petróleo” (PIMENTEL, 2011, p. 77), embora tal generalização não inclua os avanços apresentados pelos veículos elétricos. Por outro, as demais “fontes de energia em estágio comercial (nuclear, eólica, solar, hidráulica) são alternativas, essencialmente, para a produção de eletricidade, competindo mais com o carvão e o gás natural do que com o petróleo” (*Ibid.*, p. 77), embora, em menor escala, a bioenergia também possa ser destinada à cogeração, isto é, a produção de energia elétrica. A bioenergia, em suma, apresenta-se como uma candidata valiosa ao paradigma energético pós-petróleo, em via de não apenas substituir, mas também corrigir os danos ambientais e climáticos ocasionados pelos recursos energéticos fósseis (PEREIRA; ROITMAN; GRASSI, 2018).

A bioenergia significa a energia contida ou derivada da biomassa, isto é, matéria orgânica produzida por seres vivos que pode funcionar como uma fonte de energia (FGV ENERGIA, 2019). A bioenergia ocorre na forma de calor, eletricidade e combustível, podendo ser distinguida por duas categorias: tradicional e moderna. A primeira diz respeito à combustão de biomassas tradicionais como madeira, carvão vegetal e dejetos animais (*Ibidem*, 2019). A segunda utiliza tecnologias modernas e com garantia de sustentabilidade, como as biorrefinarias e a produção de biocombustível e biogás (*Ibidem*, 2019). A bioenergia também pode ser qualificada de acordo com a biomassa que a origina (vegetal ou animal) e o estado físico em que se encontra (sólido, líquido e gasoso). Os sólidos incluem resíduos orgânicos da zona urbana, da atividade agrícola, do extrativismo florestal e da produção industrial. Os líquidos, como etanol, metanol, butanol, propanol e biodiesel, são obtidos de culturas agrícolas. Já os gasosos, como biogás e biometano, são oriundos do tratamento de efluentes urbanos e industriais.

A bioenergia moderna e sustentável mais produzida e comercializada são os biocombustíveis de origem vegetal, que podem ser divididos em quatro gerações, de acordo com a biomassa utilizada na produção (BENEVIDES, 2011). A primeira geração (1G) indica os biocombustíveis produzidos a partir de biomassa com elevado grau de açúcar ou amido (beterraba, cana-de-açúcar, mandioca, milho e trigo) ou com alta concentração de óleo (sementes de algodão, canola, coco, dendê, girassol e soja). A segunda geração (2G) inclui os biocombustíveis celulósicos, processados mediante a hidrólise da celulose encontrada em biomassa como bagaço da cana-de-açúcar, palha, capim, grama e madeira. Embora os celulósicos também tenham grande concentração de glicose, o processo tecnológico é mais complexo do que o utilizado para produzir os biocombustíveis 1G, pois nestes o açúcar estaria

mais disponível (informação verbal)¹². Apesar de mais complicadas as etapas químicas de processamento do 2G, este processo já foi superado, vigorando, ainda, desafios no processamento mecânico na planta industrial, como é o caso do pré-tratamento do bagaço da cana-de-açúcar via hidrólise por explosão a vapor (informação verbal)¹³. Já a terceira e a quarta geração dizem respeito à criação de culturas geneticamente modificadas, ainda em fase de pesquisa. Enquanto a terceira procura viabilizar características genéticas que facilitem a conversão da biomassa em combustível, a quarta desenvolve plantas com capacidade elevada de absorção de dióxido de carbono (BENEVIDES, 2011). Torna-se importante observar que a terceira e quarta geração são classificações não consensuais, pois não há biocombustíveis disponíveis, de modo que a denominada quarta geração, por exemplo, poderia designar um processo de captação e estocagem de carbono¹⁴ em qualquer usina de energia, independentemente dos biocombustíveis produzidos (informação verbal)¹⁵.

Os biocombustíveis mais produzidos e comercializados são o etanol 1G e, em menor escala, o biodiesel. Os principais produtores de etanol são os Estados Unidos, o Brasil, a China e a União Europeia (UE). A relação majoritária entre país e biomassa utilizada é a seguinte: EUA utilizam milho; Brasil, cana-de-açúcar; China, milho e trigo; UE, beterraba, trigo e sorgo. Por sua vez, o biodiesel, voltado para motores a diesel, possui crescente relevância produtiva, mas não se inclui entre as categorias de origem vegetal, uma vez que pode ser obtido tanto de grãos de oleaginosas quanto de gorduras animais, inclusive da reciclagem de óleos vegetais utilizados em residências e restaurantes (PIMENTEL, 2011). Os principais produtores são a Alemanha, os Estados Unidos e o Brasil, sendo a canola e a soja os principais insumos.

Historicamente, os biocombustíveis eram conhecidos pela indústria automobilística desde o início, quando o uso de óleos vegetais foi comprovado pelo alemão Rudolph Diesel, que, durante a Exposição de Paris (1900), acionou um protótipo de motor com óleo de amendoim. (BENEVIDES, 2011). Entre 1903 e 1926, era desenvolvida a linha de montagem do primeiro veículo *flex* – o Modelo T, criado por Henry Ford. Durante o período colonial na África, por exemplo, países europeus investiam na produção de amendoim e dendê, utilizados

¹² Fornecida pela pesquisadora da FGV Energia e doutoranda em Bioenergia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Tamar Roitman, em 12 set. 2019.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Trata-se do processo conhecido como Carbon Caption and Storage (CCS), que capta o dióxido de carbono na atmosfera e armazena no subsolo. Não é viável economicamente, mas também pode ser utilizado em biorrefinarias – o bioCCS.

¹⁵ Fornecida pela pesquisadora da FGV Energia e doutoranda em Bioenergia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Tamar Roitman, em 12 set. 2019.

como insumos para biocombustíveis. Ainda durante a Segunda Guerra Mundial, eram amplamente utilizados óleos vegetais como combustível, devido ao encarecimento do petróleo, uma vez que rotas comerciais internacionais haviam sido interrompidas. Somente no período pós-guerra, com o restabelecimento das rotas internacionais e o longo ciclo de preços reduzidos do petróleo, foram desestimuladas e, praticamente, eliminadas a produção e a comercialização dos combustíveis vegetais. Estes só “voltariam a ser produzidos em larga escala após os ‘choques de petróleo, nos anos 70, quando vários países passaram a investir em fontes alternativas de energia, com vistas a reduzir o consumo de combustíveis fósseis” (BENEVIDES, 2011, p. 54).

Nessa época, destaca-se o início da experiência brasileira com a produção de biocombustíveis. Por iniciativa do Governo Federal, é lançado, em 1975, o PROALCOOL, que beneficiou a produção de cana-de-açúcar e a indústria automobilística com incentivos fiscais e crédito com juros reduzidos. Naquele momento, o PROALCOOL “logrou difundir o etanol como combustível para carros de passeio e ofereceu plataforma empírica para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da tecnologia” (PIMENTEL, 2011, p. 84). Conforme já observado, os preços do petróleo mantiveram-se reduzidos nas duas décadas seguintes aos choques, o que, somado à alta da cotação de açúcar, impôs a queda da produção de etanol (PIMENTEL, 2011). Somente no início do século XXI os biocombustíveis voltaram a uma nova fase de crescimento, beneficiado pela tecnologia do motor *flex fuel*, pelo ciclo de alta do barril de petróleo e pela crescente adição, em vários países, de percentual de etanol à gasolina (*Ibidem*, 2011).

Acompanhando tal revalorização, os biocombustíveis também passaram por forte expansão nos EUA, cuja indústria é amplamente protegida por subsídios governamentais e por tarifas aplicadas ao etanol importado. Ao contrário do etanol da cana (considerado avançado), produzido no Brasil, os EUA privilegiam o etanol produzido a partir do milho (considerado convencional), contando com forte atuação do *lobby* agrícola nas instâncias governamentais. Tamanho pacote de interesses e políticas protecionistas é explicado pela reduzida competitividade do etanol de milho perante o da cana, em diversos fatores: eficiência energética, pois o coeficiente de Retorno de Energia por Energia Investida (EROEI, em inglês) do milho (EROEI 1,3 a 1,8) é bem inferior ao da cana (EROEI 8,9); produtividade por

hectare, sendo mais que o dobro de diferença; e, impacto ambiental¹⁶, como o uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos, a irrigação necessária e a emissão de gases de efeito estufa em concordância com os diferentes ciclos de vida das duas culturas (PIMENTEL, 2011).

Os incentivos à produção estadunidense são acompanhados por programas governamentais de descarbonização da matriz energética, sobretudo a matriz de transportes, como o *Renewable Fuel Standard* (RFS) e o *Low Carbon Fuel Standard* (LCFS). Criado pelo *Energy Policy Act* de 2005 e ampliado pelo *Energy Independence and Security Act* de 2007, o RFS possui abrangência nacional e, naquele momento, objetivava atingir a marca de 36 bilhões de galões de combustíveis renováveis em 2022, mediante o cumprimento de metas anuais de adição de biocombustíveis em derivados de petróleo (ROITMAN, 2019). Por sua vez, o LCFS, criado em 2009, é uma iniciativa do governo do estado da Califórnia para reduzir em 10% a intensidade de carbono¹⁷ dos combustíveis até 2020, posteriormente revisada para uma redução de 20% até 2030 (*Ibidem*, 2019). Neste caso, o programa também transborda para o uso de veículos elétricos, ao definir um limite para as emissões e, ao mesmo tempo, criar um sistema de comércio de créditos (*Ibidem*, 2019). Apesar de o LCFS ter logrado ampliar, entre 2011 e 2017, a participação de biometano, diesel renovável e veículos elétricos, o etanol manteve-se estável, o que pode ser explicado a partir da experiência do RFS (*Ibidem*, 2019). Embora a produção dos EUA tenha aumentado, sob o RFS, de 7,0 bilhões para 18,0 bilhões de galões entre 2010 e 2017, o volume permanece abaixo do previsto, devido à baixa demanda e, principalmente, ao desempenho muito menor do que o esperado para o desenvolvimento dos biocombustíveis 2G, como os celulósicos (*Ibidem*, 2019).

Outro fenômeno em curso no campo da bioenergia é a crescente associação entre companhias do setor de óleo e gás com o setor de biocombustíveis (BENEVIDES, 2011), materializando-se a recente preocupação de petrolíferas em conquistar mercados para além da energia convencional dos hidrocarbonetos. A perspectiva de uma transição energética, nesse sentido, atrai não apenas os Estados, mas também as empresas de petróleo, como a BP, a Chevron, a ExxonMobil, a Petrobras e a Royal Dutch Shell, que não podem abandonar seu mercado tradicional, mas, tampouco, negligenciar oportunidades com a transição. Por isso, inclusive, privilegia-se a ideia de transição, ao invés de uma transformação, de modo que não

¹⁶ Em relação ao combustível fóssil que pode ser substituído, os biocombustíveis avançados, como o da cana-de-açúcar, reduzem as emissões de gases de efeito estufa em, no mínimo, 50%; enquanto que para os convencionais (milho, por exemplo) a redução é de, no mínimo, 20% (ROITMAN, 2019).

¹⁷ Emissão de carbono associada à energia utilizada na produção, distribuição e consumo (ROITMAN, 2019).

se perca a característica gradual do processo e não se provoque uma ruptura nos negócios lucrativos das petrolíferas.

Entre os desafios mais pertinentes da bioenergia, destacam-se uma série de argumentos desfavoráveis do ponto de vista ambiental e socioeconômico. O primeiro diz respeito à destruição de biomas tropicais, uma vez que o cultivo de insumos como a cana-de-açúcar expandiria a fronteira agrícola e, com efeito, provocaria o desmatamento. O segundo discorre sobre a insegurança alimentar, a partir do suposto vínculo entre o aumento dos preços dos alimentos e a expansão agrícola destinada à produção de biocombustíveis. Ambos os argumentos, defende Pimentel (2011), utilizam-se de causalidades simplistas, desconsiderando motivadores concorrentes, bem como usam exclusivamente o caso do etanol de milho produzido nos EUA para desqualificar toda a indústria de biocombustíveis. O etanol da cana-de-açúcar, além das significativas vantagens já mencionadas em relação ao de milho, “poderia vir a representar também excelente fonte de renda, divisas, empregos e segurança energética para países em desenvolvimento, especialmente em regiões deprimidas da África, América Latina e Caribe que ainda contam com relativa abundância de terras agricultáveis” (PIMENTEL, 2011, p. 87). Em suma, as críticas não poderiam ocorrer de forma generalizada, mas embasadas em cada insumo especificamente. Por exemplo, a produção de biodiesel na Malásia gera impactos ambientais durante a coleta do óleo da palma; na Europa, o biodiesel da canola compete com a produção de alimentos, haja vista as escassas terras agricultáveis; e, no Brasil, o cultivo de soja também significaria uma escolha entre combustível ou alimento (PIMENTEL, 2011).

Essas preocupações com o desenvolvimento de biocombustíveis refletem-se, por exemplo, nas diretivas para energia renovável da UE. Enquanto a primeira Diretiva de Energias Renováveis, estabelecida em 2009, preocupava-se com metas do consumo final de energia renovável (10% de renováveis nos transportes até 2020, por exemplo)¹⁸, outra diretiva, publicada em 2015, estabelecia critérios de sustentabilidade do uso da terra para a produção de biocombustíveis (ROITMAN, 2019). Definiu-se, por exemplo, um limite de 7% na participação de biocombustíveis oriundos de biomassa alimentícia e uma meta de 0,5% para biocombustíveis de biomassa não-alimentícia (*Ibidem*, 2019).

¹⁸ O RED II, lançado em 2018, atualizou para 14% de renováveis no setor de transportes até 2030 (ROITMAN, 2019).

Os argumentos desfavoráveis à transição via bioenergia, como a ideia de que provocaria competição com a produção de alimentos e, ainda, elevada emissão de carbono devido aos insumos e combustíveis fósseis utilizados na produção agrícola, não devem, portanto, ser descartados. Caberia, então, ao desenvolvimento tecnológico o papel de contornar as atuais resistências, permitindo a melhoria da razão entre energia produzida por energia empregada, o investimento em biocombustíveis de gerações seguintes e a transformação de simples usinas de etanol em verdadeiras biorrefinarias com máximo aproveitamento energético de biocombustível, bioeletricidade e biogás (PEREIRA; ROITMAN; GRASSI, 2018).

Com isso, a transição energética, especialmente no caso de um *peak oil*,

estimularia significativamente o aumento na produção de biocombustíveis de primeira geração e a pesquisa de novas maneiras para aproveitamento de biomassa [...], contribuindo para refrear (mas não reverter) altas de preços em nível global e, se as condições estiverem dadas, mitigar alguns dos efeitos mais sérios do PO nos países em desenvolvimento com potencial agrícola (PIMENTEL, 2011, p. 90).

No entanto, o caminho para um novo paradigma energético depende não apenas da adoção e expansão de tecnologias para fontes alternativas, como a bioenergia, mas também da criação de um mercado internacional favorável, regido por padrões técnicos globais (PIMENTEL, 2011). Nesse sentido, reconhecendo tamanho desafio e objetivando criar um mercado internacional com padrões técnicos e normas regulatórias para a produção de biocombustíveis, foi criado, o Fórum Internacional de Biocombustíveis (IFB, em inglês), reunindo África do Sul, Brasil, China, Estados Unidos, Índia e União Europeia (BENEVIDES, 2011).

A criação do IFB, em 2007, resultou em parte da liderança brasileira no tema da bioenergia, após a capacidade demonstrada, segundo Thomas Fröhlich (2018) em influenciar as discussões na Parceria Global de Bioenergia (GBEP, em inglês), fundada no ano anterior pelo então G8 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia) mais cinco países (África do Sul, Brasil, China, Índia e México)¹⁹. De um lado, a GBEP procura se dedicar politicamente ao tema ambiental oferecido pelo desenvolvimento da bioenergia, via fomento ao diálogo e à cooperação, às práticas sustentáveis e à integração

¹⁹ Atualmente, a GBEP é composta por 23 países e 15 instituições e organizações internacionais, além de outros 29 países e 13 instituições e organizações internacionais na qualidade de observadores. *Vide*: GBEP. Partners and Membership. Disponível em: <<http://www.globalbioenergy.org/aboutgbep/partners-membership/en/>>. Acesso em 05 set. 2019.

energética²⁰. Por outro, o IFB discute as questões propriamente técnicas para a harmonização das propriedades do etanol e, com efeito, a criação de um mercado global (FROHLICH, 2018).

A liderança brasileira no tema, contudo, enfrenta controvérsias no âmbito doméstico e nas relações internacionais do país, considerando-se sua condição de semiperiferia no sistema-mundo. A semiperiferia é uma originalidade da teoria do sistema-mundo de Wallerstein, ao perceber uma particularidade que conjuga processos de centro e de periferia, e que, ao mesmo tempo, explora a periferia e é explorada pelo centro (TAYLOR, 1994) A apresentação do contexto energético do Brasil, bem como sua atuação externa enquanto semiperiferia – entre elas o que foi cunhado de diplomacia do etanol – procura ser analisada no próximo tópico. Com isso, procura-se compreender as dificuldades para se efetivar uma cooperação em bioenergia.

2.3. Conjuntura Energética e Ação Externa do Brasil

O Brasil confere uma posição relevante ao tema da energia em seu plano doméstico e em sua ação externa, embora ambos não estejam desassociados, conforme previsto pela tese de que a política externa é também uma política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013). Especialmente após os choques de petróleo, em 1973 e 1979, o campo energético possui tal destaque no Brasil. Naquele momento a estratégia do governo Ernesto Geisel (1974-1979) foi adotar medidas para reduzir a dependência energética, mediante a expansão de hidrelétricas, a prospecção de petróleo na plataforma continental, a criação de um programa para a energia nuclear em cooperação com a Alemanha e o lançamento do PROALCOOL (PIMENTEL, 2011). Dessa forma, revelaram-se a vulnerabilidade e, com efeito, a necessidade de se garantir o “suprimento de energia em níveis adequados às necessidades de desenvolvimento do país, (passando a) ocupar posição de destaque na ação diplomática brasileira” (PIMENTEL, 2011, p. 20). Esta ação não se restringe à necessidade de se garantir a autonomia e a diversificação da matriz energética nacional, mas também “preservar, na medida do possível, o entorno regional das turbulências políticas e econômicas que deverão caracterizar o período de transição (energética)” (*Ibid.*, p. 23). Significa, então, incluir a América do Sul e a África lideira, isto é, o entorno estratégico brasileiro previsto pelo Ministério da Defesa, como espaços importantes para garantir infraestrutura e abastecimento de energia.

²⁰ Vide: GBEP. Purpose and Functions. Disponível em: <<http://www.globalbioenergy.org/aboutgbep/purpose0/en/>>. Acesso em 05 set. 2019.

No plano doméstico, destacam-se os esforços na prospecção de petróleo e na diversificação da matriz energética; o desenvolvimento de tecnologia na indústria do etanol e do biodiesel; o domínio tecnológico para a construção de grandes barragens hidrelétricas; e, em 2006, as descobertas de petróleo da camada pré-sal, bem como sua exploração e produção, mediante a expertise da Petrobras em águas profundas (401 a 1500 metros) e ultraprofundas (mais de 1501 metros). Assim, a matriz energética brasileira é considerada substancialmente limpa e renovável, dispondo de elementos naturais como solo, água e incidência eólica e solar abundantes para o desenvolvimento de energias alternativas e renováveis (PIMENTEL, 2011). Além disso, a diversidade de biomassa e a disponibilidade de terras agricultáveis contribuem para que o Brasil tenha grande potencial para a produção de bioenergia (FGV ENERGIA, 2019), o que, associado às significativas reservas de petróleo, contribui para o objetivo da autonomia e da diversificação energética, minimizando, portanto, os efeitos mais severos do *peak oil* (PIMENTEL, 2011).

Comparado aos EUA e aos países da UE, o Brasil possui um baixo consumo de energia *per capita*, embora o desenvolvimento econômico e social do país, entre 1999 e 2013, tenha elevado o nível de consumo, especialmente da eletricidade (BENEVIDES, 2011). A garantia do crescimento econômico, por conseguinte, demanda maior produção e diversificação de fontes de energia, sem que o perfil limpo da matriz energética brasileira seja abalado (*Ibidem*, 2011). O abastecimento de energia elétrica, por exemplo, é alvo constante de preocupações do Governo Federal, cujo planejamento energético perpassa a construção de hidrelétricas e de termelétricas a gás natural. Ainda que os recursos tecnológicos disponíveis e as condições geológicas sejam favoráveis, bem como é gradativamente reduzido desde 1980 o grau de dependência externa no setor energético, o Brasil ainda necessita importar carvão, gás natural e produtos derivados de petróleo.

No que diz respeito à indústria de óleo e gás no Brasil, dados de 2017 revelam 94 grupos econômicos em atividades de exploração e produção, bem como mais de 126 mil agentes na distribuição e revenda de combustíveis, permitindo que o setor corresponda a 11% do PIB industrial e a 50% da oferta de energia doméstica (ANP, 2017). Historicamente, o Brasil seguiu o caminho de países produtores do Sul, promovendo a nacionalização de sua indústria nos anos 50. Apesar de o país não participar, naquele momento, do rol de grandes produtores, foi criada, em 1954, a Petróleos Brasileiros S.A. (Petrobras), com monopólio total sobre a exploração, a produção, o refino e o comércio do petróleo (BENEVIDES, 2011). Tal monopólio vigorou até a aprovação da Emenda Constitucional nº 09, em novembro de 1995,

que alterou, entre outros, o parágrafo 1º do artigo 177 da Constituição Federal (CF). Outrora vedado à União ceder ou conceder participação na exploração de óleo e gás, a nova redação permitiu a contratação de empresas estatais ou privadas às atividades de pesquisa e lavra de jazidas, de refinação de petróleo nacional ou estrangeiro e de exportação/importação do produto e seus derivados (BRASIL, [1995]).

Por conseguinte, foi sancionada a lei nº 9.478, em agosto de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, que regulamenta no art. 177 da CF o §1º e dispõe o que foi previsto no §2º: a garantia do fornecimento de derivados do petróleo no país; as condições de contratação; e, a estrutura e as atribuições de um órgão regulador (*Ibidem*, [1995]). Ao revogar a lei nº 2.004 de 1953, a Lei do Petróleo de 1997 interrompeu, segundo Pimentel (2012), a longa trajetória de monopólio da União, operacionalizado pela Petrobras, sobre a exploração, produção e refino no país. Ademais, também foi suspenso o monopólio sobre o transporte de óleo e gás, e foram instituídos o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que presta assessoria à Presidência da República na formulação de políticas para o setor, e a ANP²¹, autarquia federal vinculada ao MME. Na atualidade, a ANP concentra-se em três diretrizes: regular o funcionamento da indústria e do comércio de óleo, gás e biocombustíveis; contratar via licitação as concessionárias para exploração e produção de óleo e gás; e, fiscalizar o cumprimento das normas pelas indústrias reguladas (ANP, 2017). Além disso, a autarquia tornou-se referência em dados sobre a indústria de óleo e gás, pesquisa sobre o desenvolvimento do setor, análise sobre a qualidade e o preço dos produtos derivados, bem como a manutenção e a divulgação de informações sobre biocombustíveis (*Ibidem*, 2017).

Os anos seguintes foram marcados pela crescente especialização da Petrobras em águas profundas e ultraprofundas, bem como pela compra de ativos no exterior, em países sul-americanos e africanos (PIMENTEL, 2011), podendo se configurar um movimento claro de semiperiferia sobre demais regiões periféricas. Embora a autossuficiência petrolífera, no ponto de vista técnico, tenha sido alcançada em 2006, o país necessita importar tanto óleo mais leve para o uso em refinarias nacionais quanto derivados, não contemplados em sua totalidade pela produção doméstica, para atender a demanda brasileira (BENEVIDES, 2011). Assim, “o déficit na conta petróleo não foi, porém, eliminado em decorrência do diferencial

²¹ Embora instituída pela Lei do Petróleo de 1997, a ANP foi implantada apenas em janeiro do ano seguinte pelo decreto nº 2455. Em 2005, ocorreu a mudança do nome da autarquia para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, mantendo-se a sigla ANP. A mudança foi resultado da necessidade de introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira, previsto pela lei nº 11.097, de janeiro de 2005, que alterou a Lei do Petróleo de 1997.

de preços entre os produtos importados (óleos leves e derivados, como diesel, gás liquefeito de petróleo e nafta) e os exportados (óleo pesado)” (BENEVIDES, 2011, p. 23). Naquele mesmo ano, foi anunciada a descoberta de petróleo na camada pré-sal, entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo, cuja qualidade é anunciadamente superior à do pós-sal. Com efeito, estimulou-se um novo debate político acerca do marco regulatório da exploração, sob uma ótica bem diferente daquela pró-mercado que impulsionou a Lei do Petróleo de 1997.

Assim, a lei nº 12.351, aprovada em dezembro de 2010, dispôs que a exploração e a produção de petróleo e gás natural em áreas do pré-sal estariam regulamentadas sob o regime de partilha. Isso significa que uma parcela de todo hidrocarboneto produzido no pré-sal pertenceria à União, além da Petrobras ser consideradamente a operadora²² única, com participação mínima de 30% em todos os blocos estratégicos²³. O regime de partilha, entretanto, sofreu uma mudança em novembro de 2016, quando a aprovação da lei nº 13.365 alterou a lei nº 12.351/2010 para, ao invés de obrigar, facultar à Petrobras tanto o direito de preferência para atuar como operadora única quanto o de possuir participação mínima de 30% nos blocos exploratórios. Sobre o gás natural, especificamente, a descoberta do pré-sal elevou a perspectiva de reduzir a dependência externa, o que, conjugado à criação, em 2019, do programa Novo Mercado de Gás²⁴ pelo MME, visa satisfazer a demanda interna e disponibilizar os excedentes para a exportação.

No campo da bioenergia, estima-se o aumento de sua participação na matriz energética brasileira para aproximadamente 18%, o que se insere no esforço de participação de 45% de energias renováveis na matriz até 2030²⁵. Tais compromissos vinculam-se à Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, em inglês) do Brasil, que pretende, até 2030, reduzir as emissões totais de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005²⁶. A NDC brasileira foi firmada por ocasião do Acordo de Paris (2015), assinado durante a Conferência das Partes 21 (COP 21). A COP 21 – encontro periódico previsto pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês)²⁷ – reuniu 195 países, que

²² A companhia operadora é contratualmente designada a realizar todas as operações na área leiloadas.

²³ Vide O GLOBO. *Do primeiro poço ao pré-sal: 80 anos de exploração do petróleo*. Publicado em 15/05/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/enem/acervo/do-primeiro-poco-ao-pre-sal-80-anos-de-exploracao-do-petroleo-23665525>>. Acesso em 04 set. 2019.

²⁴ O Novo Mercado de Gás está ancorado na promoção da concorrência, na integração com os setores elétrico e industrial, na harmonização regulatória (estadual e federal) e na remoção de barreiras tributárias (EPE, 2019).

²⁵ Vide BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Acordo de Paris. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>>. Acesso em 08 set. 2019.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ A UNFCCC é um tratado internacional elaborado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Naquele momento, 179 países afirmaram uma agenda

aprovaram medidas para limitar o aquecimento global a 2°C em relação ao período pré-industrial. Trata-se, portanto, de um desafio firmado internacionalmente para, entre outros, ampliar a produção doméstica de fontes bioenergéticas e, inclusive, acompanhar o crescimento da demanda nacional de energia, ou seja, para cumprir a NDC, a oferta deve crescer de tal modo que acompanhe o aumento da demanda energética (FGV ENERGIA, 2019).

O aumento previsto da participação da bioenergia deve ocorrer, principalmente, na produção de biocombustíveis, devido à experiência consolidada nesse setor e às perspectivas da transição energética no setor de transportes (*Ibidem*, 2019). Ocorreu acelerada expansão do setor sucroalcooleiro, mediante investimentos viabilizados por empréstimos tomados a partir de 2006. O resultado foi a ampliação da área produtiva e a aquisição de máquinas e equipamentos, a fim de atender a crescente demanda interna e externa, sobretudo no mercado de veículos *flex fuel* (BENEVIDES, 2011). Contudo, no ano seguinte, os preços reduzidos do álcool e do açúcar no mercado internacional, o ritmo das exportações abaixo do previsto, somados à crise deflagrada em 2008, levaram ao desequilíbrio do alto nível de endividamento em dólar iniciado em 2006 (*Ibidem*, 2011). Agilizaram-se, então, os processos de reestruturação/fusão de empresas do setor, ampliando a participação de companhias estrangeiras (Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill, Itochu, Louis Dreyfus Company e Mtsui) que adquiriram usinas de etanol de pequenos e médios produtores nacionais falidos (*Ibidem*, 2011).

Ainda em 2008, é exemplar o caso de companhias de petróleo investindo em biocombustíveis no Brasil, como a BP e a Petrobras. Em abril de 2008, a BP se tornou a primeira companhia internacional a investir em etanol de cana-de-açúcar no país, mediante a *joint venture* Tropical Bioenergia. Dois anos depois, a BP adquiriu outras duas unidades de produção de etanol e comprou o restante das ações da Tropical, elevando a capacidade combinada de processamento da cana para 10 milhões de toneladas/ano. Além de produzir etanol e açúcar, a empresa gera 1.000 GWh/ano de eletricidade a partir do bagaço da cana – o suficiente para atender 1,3 milhão de pessoas²⁸. Em junho de 2008, a Petrobras criou a subsidiária Petrobras Biocombustíveis (PBio), com o objetivo de produzir etanol e biodiesel,

global para estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera e minimizar os problemas ambientais. *Vide* BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>>. Acesso em 08 set. 2019.

²⁸ *Vide* BP. Biocombustíveis. Disponível em: <https://www.bp.com/pt_br/brazil/home/quem-somos/o-que-fazemos/biocombustiveis.html>. Acesso em 22 de julho de 2019.

bem como gerar energia elétrica associada às suas operações em três usinas próprias de biodiesel – Candeias (BA), Quixadá (CE) e Montes Claros (MG) – e em outras duas usinas em parceria com a empresa BSBIOS – Marialva (PR) e Passo Fundo (RS)²⁹. Além da capacidade conjunta de produção de mais de 900 milhões de litros/ano de biodiesel mediante a PBio, há o desenvolvimento de pesquisas em etanol celulósico, biodiesel, biolubrificantes e microalgas voltadas para produzir biocombustíveis e biogás³⁰. Embora sejam os biocombustíveis 1G os mais produzidos e comercializados no país, destaca-se a produção de etanol celulósico em escala comercial da companhia GranBio, que opera a biorrefinaria Bioflex I³¹, que converte resíduo, palha e bagaço da cana-de-açúcar em etanol 2G.

No caso do biodiesel brasileiro, é predominante o uso da soja e de gorduras animais, embora não esteja claro qual é o insumo mais adequado para a produção, já que o ideal seria um insumo não comestível e cultivado em solos com fertilidade reduzida (PIMENTEL, 2011). Para tal, existem pesquisas em curso para o uso do pinhão manso (*Ibidem*, 2011). A atual produção nacional recebe incentivos governamentais, estimulando-se o vínculo entre pequenas propriedades e as mencionadas usinas em operação, bem como metas de inclusão de percentual de biodiesel ao diesel convencional vendido no país (*Ibidem*, 2011). Após a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, em janeiro de 2005 pela lei nº 11.097, o primeiro leilão lançado pela ANP ocorreu logo no fim daquele ano (ANP, 2018). Entre 2008 e 2013, a meta do Plano Nacional de Biodiesel saltou de 2% para 5% de adição mínima, revelando-se, então, um planejamento fixado para a expansão do setor, que, posteriormente, foi estabelecido pela lei nº 13.033, de setembro de 2014, ao dispor sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final (*Ibidem*, 2018).

Com base no esforço doméstico para produzir biocombustíveis e atender os compromissos internacionais de descarbonização, é importante citar, embora ultrapasse o marco temporal desta pesquisa, a Política Nacional de Biocombustíveis, também conhecida como RenovaBio, lançada em dezembro de 2017 pela lei nº 13.576. A iniciativa brasileira, segundo Tamar Roitman (2019), concentra-se em avaliar a intensidade de carbono de cada combustível e pode promover resultados positivos à eficiência energética dos biocombustíveis

²⁹ Vide PETROBRAS. Usinas de Biocombustíveis. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/usinas-de-biodiesel/>>. Acesso em 22 de julho de 2019.

³⁰ Vide PETROBRAS. Produção de Biocombustíveis. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/producao-de-biocombustiveis/>>. Acesso em 22 de julho de 2019.

³¹ Trata-se da primeira planta em escala comercial de etanol celulósico do hemisfério Sul, instalada no estado de Alagoas, com capacidade para produzir 60 milhões de litros por ano. Vide GRANBIO. *Bioflex I: Produção de Biocombustível*. Disponível em: <<http://www.granbio.com.br/conteudos/biocombustiveis/>>. Acesso em 12 set. 2019.

via estruturação de um comércio de créditos, os Cbios. As metas de descarbonização do RenovaBio projetam uma redução de 10,1% da intensidade de carbono dos combustíveis até 2028, objetivando, em suma, reduzir impactos ambientais, mas também desenvolver a produção agroindustrial (ROITMAN, 2019).

Apesar dos desafios domésticos, especialmente em contextos de reduzido preço do petróleo, o Brasil mantém em sua ação externa o interesse de ampliar as exportações de etanol e promover iniciativas de cooperação em benefício de países africanos, centro-americanos e caribenhos, além da vontade de estabelecer padrões e regras para um mercado internacional de etanol, transformando-o em *commodity* (BENEVIDES, 2011). Por quase duas décadas, conforme observado por Thomas Fröhlich (2018), o Brasil tem concentrado esforços para a criação desse mercado, de acordo com interesses que perpassam o campo econômico, político-diplomático e ambiental. Primeiro, a vontade de atores internos em reduzir a dependência da produção à demanda do mercado doméstico e se posicionar na vanguarda tecnológica dos biocombustíveis (FROHLICH, 2018). Segundo, a perspectiva de se tornar um parceiro bilateral importante na geometria Sul-Sul (*Ibidem*, 2018). Terceiro, a oportunidade de se inserir com forte credencial às discussões globais sobre meio ambiente, especialmente no que diz respeito às mudanças climáticas, na qual o etanol desempenharia papel importante na diversificação de recursos energéticos limpos e renováveis (*Ibidem*, 2018). Sendo potencialmente o Brasil um país com relativa capacidade de sustentar exportações de etanol em maior escala, materializa-se, portanto, o esforço e a liderança nacional na construção de um mercado com padrões técnicos e quadros regulatórios, incluindo a prestação de cooperação técnica em bioenergia a países do Sul, sobretudo aqueles com clima tropical (BENEVIDES, 2011; PIMENTEL, 2011).

Todavia, a ação externa brasileira que se identificou como diplomacia do etanol atravessou controvérsias, vinculadas não apenas à conjuntura internacional, mas também a elementos domésticos. Mesmo com a existência de estratégias para o tema, não está muito clara a prioridade conferida à diplomacia do etanol em instâncias multilaterais e bilaterais que poderiam avançar nessa matéria, seja por causa da cooperação brasileira caracteristicamente difusa, ao envolver atores diversos (nem sempre coordenados), seja pela dinâmica dos interesses políticos brasileiros no campo energético (FROHLICH, 2018). A diplomacia do etanol não alcançou os efeitos desejados, mesmo após uma série de iniciativas com países experientes no setor, como os Estados Unidos, e com países que poderiam servir de modelo da cooperação brasileira, como Moçambique (*Ibidem*, 2018).

Com os EUA, destacam-se o Mecanismo de Consultas sobre Cooperação na Área de Energia³², que previa a cooperação em hidrogênio e células combustíveis, sequestro de carbono, modernização do setor elétrico, energia renovável, eficiência energética e segurança da infraestrutura *offshore* de óleo e gás; e, o Memorando de Entendimento para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis³³, que incorporava três vertentes de ação prioritária: bilateral, com terceiros países e global (BENEVIDES, 2011). Segundo Fröhlich (2018), elementos como a descoberta do petróleo da camada pré-sal, que deslocou a prioridade energética do governo brasileiro, acarretando em menor competitividade e capacidade de exportação do setor sucroalcooleiro, e a própria degradação do relacionamento com os Estados Unidos, especialmente após a revelação de espionagens da Agência Nacional de Segurança (NSA, em inglês), colocaram em xeque os objetivos da diplomacia do etanol.

Com Moçambique, foi assinado, também em 2007, o Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis, compondo a extensa gama de projetos de cooperação técnica em agricultura, educação e saúde, desenvolvidos por, respectivamente, EMBRAPA, Universidade Aberta do Brasil e Fundação Oswaldo Cruz; bem como de investimentos de empresas brasileiras no país, como a mineradora Vale e diversas construtoras (Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, OAS e Odebrecht) envolvidas na infraestrutura aeroportuária, elétrica, ferroviária e portuária (ROSSI, 2015). O relacionamento político estreito não foi suficiente, entretanto, para avançar a parceria em biocombustíveis, que, embora tenha estimulado a adição de 10% de etanol aos combustíveis fósseis comercializados em Moçambique, não logrou ampliar significativamente a expertise técnica, o consumo e a base produtiva no país (FROHLICH, 2018).

❖ Comentários Finais

A transição energética em curso é, caracteristicamente, descarbonizadora, o que significa a necessidade de se desenvolver alternativas energéticas mais limpas e renováveis. Dessa forma, a alternativa da bioenergia pode ser promissora para a substituição dos combustíveis fósseis, devido não apenas à relevância do tema ambiental e às conclusões da teoria do *peak oil*, que convergem para a futura exaustão das reservas de hidrocarbonetos, mas

³² Resultado de um Memorando de Entendimento assinado pela Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, e o Secretário do Departamento de Energia dos EUA, Spencer Abraham, durante a visita do então presidente Lula da Silva a Washington, em junho de 2003. Ocorreu apenas uma reunião do Mecanismo de Consultas, em abril de 2004, em Brasília (BENEVIDES, 2011).

³³ Assinado pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e pela Secretária de Estado, Condoleezza Rice, durante a visita do presidente Bush ao Brasil, em março de 2007 (BENEVIDES, 2011).

também à oportunidade de geração de emprego, renda e desenvolvimento econômico. Dado o contexto energético global vinculado ao sistema-mundo capitalista, em que mesmo as companhias de óleo e gás procuram não se esquivar do paradigma pós-petróleo, o Brasil encontra a oportunidade de assumir destacada liderança nos assuntos energéticos internacionais. Haja vista a experiência doméstica em desenvolver biocombustível da cana-de-açúcar e formular estratégias externas para criar um mercado global de etanol, o país possui credenciais para se despontar no tema, ainda que a condição de semiperiferia o impeça de desenvolver processos de centro. Mesmo que existam controvérsias no desempenho interno e na ação externa do Brasil, a riqueza que dispõe em hidrocarbonetos e renováveis – elementos fundamentais da matriz energética nacional – tornam imperativo ao país o desafio de se posicionar no debate sobre a transição para um novo paradigma energético. Reconhecida a responsabilidade das falhas da diplomacia do etanol, o capítulo seguinte procura avançar no tema da cooperação energética, ao procurar analisar as limitações inerentes ao petro-Estado nigeriano, que contribuíram significativamente, porém não de forma exclusiva, para a ausência de resultados concretos da intencionada cooperação em bioenergia.

CAPÍTULO III – O PETRO-ESTADO NIGERIANO: POSIÇÃO SISTÊMICA PERIFÉRICA E REALIDADE ENERGÉTICA INTERNA

Os estudos geopolíticos do século XX concentraram-se em demasiado na tensão Leste-Oeste, em detrimento da Norte-Sul, que a precede e permanece vigente na contemporaneidade. Tal desproporção reflete-se na ideia de poder disfarçado (*poder encubierto*), o qual ignora o processo decisório de negação de pautas em prol da manutenção do *status quo* (TAYLOR, 1994). Embora o tema do desenvolvimento do “Terceiro Mundo” tenha ganhado relativo destaque após o fim da Guerra Fria, isso não significou a alteração das linhas desiguais pelas quais opera o sistema-mundo capitalista, o que poderia ser explicado também pelo poder disfarçado de origem estrutural (*Ibidem*, 1994). Conforme evidenciado pelas teorias da dependência e decoloniais, as organizações políticas e econômicas do Sul foram adaptadas ao sistema capitalista, cujo centro dinâmico se encontra no Norte, bem como as elites locais foram cooptadas ou, de acordo com Jean-François Bayart (1999), se utilizaram de estratégias de “extraversão” em prol de uma hegemonia desvinculada das necessidades dos povos do Sul. Nessa relação centro-periferia, os Estados periféricos, segundo Peter Taylor (1994), são os elementos mais débeis do sistema-mundo, que durante um momento histórico estiveram sob a tutela colonial e, mesmo após a independência formal, não possuem o controle sobre o seu destino.

Entre os exemplos do processo de periferização do Sul, ocorre o fenômeno do petro-Estado, voltado para a manutenção de um paradigma energético monopólico, baseado principalmente no petróleo, dentro das linhas desiguais da relação centro-periferia. Embora a riqueza natural possa ser considerada um grande potencial para o desenvolvimento, o que se verifica, na verdade, é uma profunda contradição, conhecida como maldição dos recursos naturais – evidente em casos particulares tal qual a Nigéria desde as descobertas de petróleo (COLLIER, 2008). Tal contradição não estaria desvinculada da posição sistêmica do petro-Estado, condicionado ao desenvolvimento do sistema-mundo capitalista, mas, tampouco, dos elementos domésticos que mantêm o *status quo*. Assim, neste capítulo, percorrem-se as debilidades dos Estados na África – claramente inseridos na periferia sistêmica –, mediante uma abordagem que não se limite às heranças exógenas do colonialismo. Em seguida, são elencadas as limitações políticas e econômicas que interferem, em geral, na realidade do petro-Estado e como este se encontra no debate sobre a transição ao paradigma energético pós-petróleo. A confirmação da hipótese da pesquisa requer, previamente, identificar tais

elementos, para que, em seguida, sejam analisados em consonância com as especificidades do caso nigeriano.

3.1. O Estado na África

Há uma série de interpretações sobre a formação do Estado no continente africano, embora tais leituras não necessariamente se restrinjam à temporalidade da África e, muitas vezes, sejam menos divergentes do que complementares. Contudo, é necessário ter cautela ao se investigar a formação de supostos Estados “pré-coloniais” na África, pois a ideia de Estado é intrinsecamente ocidental, embasada no Estado Moderno westfaliano. Logo, os atributos e responsabilidades estatais também são ditados pelo Ocidente, criando-se classificações exclusivistas, ou seja, o Ocidente define o que é e o que não é Estado. A propósito, os argumentos distintos sobre a fundação dessa estrutura política se encontram em um denominador comum, a saber, a ideia de formação de um Estado centralizado, que, segundo James Fenske (2012), significa a existência de poder de polícia, a coleta de tributos e a capacidade de fazer cumprir decretos ou leis.

De acordo com Fenske (2012), seis leituras sobre a origem do Estado “pré-colonial” na África podem ser destacadas. Primeiro, as grandes áreas territoriais tendem a ser mais diversas e, portanto, podem ter mais níveis de jurisdição, o que requer uma administração centralizada. Segundo, a conquista ou a ocupação de regiões comerciais por sociedades que independentemente desenvolveram Estados próprios. Este argumento pode causar certo estranhamento, pois seria necessário investigar se a expansão é uma causa e/ou uma consequência do aumento das relações de poder mantidas pelo Estado. Para Fenske (2012), utilizando o exemplo das estruturas políticas Oyo e Songhai, ambas fundadas na África Ocidental do século XV, confiou-se, a princípio, nas receitas geradas pelo comércio para que, então, fossem ampliadas as relações de poder, repercutindo em expansão territorial. Terceiro, a emergência de Estados a partir da necessidade de proteger e diferenciar terras férteis de áreas vizinhas. Quarto, a densidade populacional como fator de embasamento para a criação do Estado. Quinto, a diversidade étnica, que poderia explicar, de um lado, a criação e o fortalecimento de Estados por cada grupo divergente entre si e, por outro, o desenvolvimento de um único Estado para mitigar os conflitos entre seus grupos internos. Finalmente, a diversidade de atividades econômicas disponíveis relacionadas à diversidade ecológica, que permitem a criação e a manutenção de um Estado capaz de lidar com riscos vinculados, por exemplo, a variações sazonais.

Além dessas argumentações, há uma teoria sobre os Estados pré-coloniais na denominada África Subsaariana apresentada por Robert Bates, em 1983, e testada empiricamente por James Fenske (2012). Segundo essa tese, seria esperada a fundação dos Estados próximo às fronteiras ecológicas, pois estas regiões pressupõem uma diversidade ampliada, sobre a qual o comércio se embasaria (FENSKE, 2012). A troca de produtos diversos entre fronteiras ecológicas geraria mais ganhos ao comércio, a partir do que o Estado seria necessário para assegurar a paz, a produção e os benefícios aos membros da sociedade (*Ibidem*, 2012). A análise estaria aberta, entretanto, no que diz respeito à condição específica do surgimento do Estado: aumento do retorno daquilo que foi investido em bens públicos (instâncias para resolução de disputas e proteção física, por exemplo); custo reduzido da extensão da autoridade sobre o espaço territorial; e, relação entre dominantes e eficácia do fornecimento de bens públicos (*Ibidem*, 2012). Caracteristicamente liberal e ricardiana, a tese da fundação do Estado na fronteira ecológica para assegurar e proteger as relações de mercado possui limitações, ao se restringir ao campo econômico e não comportar as estruturas políticas formadas artificialmente na África pela força exógena da colonização europeia.

Apesar de aquela discussão estar amparada em um tempo/espaço, aparentemente, distante e “pré-colonial”, não se pode negligenciar, para Fenske (2012), uma continuidade institucional na África, haja vista a cooptação de lideranças tradicionais durante o período colonial, cujos sucessores ainda se beneficiam na atualidade de uma hierarquia de poder (ACEMOGLU; ROBINSON *apud* FENSKE, 2012). A continuidade institucional, portanto, é relevante para compreender a forma de domínio colonial posteriormente instalada, a atividade econômica, o fornecimento de bens públicos e a governança dos atuais Estados africanos (FENSKE, 2012), daí a importância de averiguar os argumentos que contemplam a fundação de estruturas políticas africanas “pré-coloniais”. Em grande maioria, embora tenham a colonização como denominador comum, os Estados africanos contemporâneos possuem graus de desenvolvimento bastante heterogêneos e específicos. Inclusive, pode-se afirmar que “a resposta das sociedades africanas ao ‘big bang’ colonial também diferiu de um grupo social a outro, ou de uma região a outra, ao passo dos interesses em jogo e das contingências do evento”³⁴ (BAYART, 1999, p. 100). Afinal, a instalação do colonialismo pelas potências europeias no século XIX e, conseqüentemente, o forjamento exógeno de Estados na África, não encontraram um vazio sociopolítico ou uma lacuna institucional, de modo que a

³⁴ Tradução livre de “la réponse de sociétés africaines au «big bang» colonial a également différé d’un groupe social à l’autre, ou d’une région à l’autre, au gré des intérêts en jeu et des contingences de l’événement”.

temporalidade africana não pode estar automaticamente associada à colonização, tampouco a história do continente se resumir às terminologias pré-colonial e pós-colonial.

Em função dos processos de descolonização e emancipação nacional no continente, já abordados no primeiro capítulo, alastrou-se, segundo Jonuel Gonçalves (2014), uma euforia que culminou em novas “falsas partidas”. Por ocasião do surgimento de regimes opressivos (civis ou militares) e de guerras civis, bem como o fraco desempenho econômico, o aspecto positivo da descolonização cedeu lugar, entretanto, a realidades vinculadas à “persistente falha do Estado africano”, isto é, incapacitado, entre outros, de executar processos de integração e planos de desenvolvimento econômico (GONÇALVES, 2014). Encontra-se, nesse caso, um paralelo com a incapacidade dos Estados periféricos em controlarem o seu destino, devido à dependência, ao neocolonialismo, ao imperialismo informal (TAYLOR, 1994). Em boa medida, o que se denomina falha do Estado africano se relaciona ao prevalecimento de estruturas políticas ainda submissas a hierarquias hegemônicas vigentes durante o pacto colonial: monoprodução agrícola e indústria extrativista voltada ao mercado externo; baixa complementaridade econômica e infraestrutura desintegrada a dificultarem o comércio intra-africano; dependência da ajuda externa de países do Norte, inclusive para equalizar o orçamento público; elites políticas e econômicas cooptadas a se perpetuarem no poder; e, clivagens políticas forçosamente étnicas e/ou religiosas a inviabilizarem a unidade e a conciliação nacional.

Esta análise é reforçada pela contribuição de Achille Mbembe (2014), ao interrogar a comunidade descolonizada e a própria experiência da descolonização como emergência e emancipação, assumindo uma perspectiva negativa sobre a realidade da África meio século após o fim do colonialismo. Naquele primeiro momento, “o horizonte traduzia-se pela inversão dos antigos vínculos de sujeição e pela ocupação de um lugar no tempo e na estrutura do mundo” (MBEMBE, 2014, p. 21), pois a descolonização seria a separação de linguagens e a interrupção de um mundo dividido entre sujeitos e objetos (MBEMBE, 2014). Porém, a realidade contemporânea flerta, entre outros, com a violência social, a economia predatória, as chefarias disfarçadas, o retrocesso de perspectiva de uma revolução social radical – reduzida às agitações políticas desvinculadas de um propósito emancipatório –, a guerra de pilhagem, o aparelho de Estado colonizado e a cultura da itinerância ligada estreitamente à pobreza e aos conflitos (*Ibidem*, 2014).

Em diálogo com os argumentos que compõem a colonialidade do poder, analisada no capítulo I, a primeira descolonização foi, portanto, insuficiente, exigindo-se uma segunda descolonização capaz de, efetivamente, promover a liberdade e, segundo Castro-Gómez e Grosfoguel (2007), romper a divisão internacional do trabalho entre centro e periferia, e a hierarquização étnico-racial das populações. Embora mecanismos de opressão tenham se modificado, permanece a hierarquia de poder hegemônica do “sistema-mundo europeu/euro-norte-americano capitalista/patriarcal moderno/colonial” (GROSFOGUEL, 2007), na qual a manutenção das fronteiras artificiais da África, demarcadas pela Conferência de Berlim (1884-85), é um retrato explícito dos vestígios do poder colonial. Não seria demasiado apontar que, naquele momento, os poderes coloniais arbitrariamente retalharam o continente sem considerar limites geográficos naturais e laços linguísticos e culturais locais, deixando de herança muitas das atuais tensões sociais agravadas por reivindicações e contrarrevindicações étnicas e culturais (COMISSÃO SUL, 1990).

Para além dos poderes exógenos coloniais, não se pode negligenciar o papel das elites domésticas ou, nas palavras de Mbembe (2014), das “chefarias disfarçadas”, a se beneficiarem da cooptação colonial. Por meio de estratégias de extravessão, a relação assimétrica da África com o centro deriva também do papel desempenhado pelas elites africanas, culminando no processo de dependência (BAYART, 1999). Tal processo não se restringe, contudo, à dominação colonial, quando os atores dominantes nas sociedades africanas, para se perpetuarem no poder, mobilizaram os recursos naturais ao mercado externo, embasando-se na organização política centralizada e no modelo econômico acumulador e extrativista (*Ibidem*, 1999). A apropriação e a continuidade de ambos os modelos após a descolonização revelam, da mesma forma, o grau de participação de elites locais ao conduzir as sociedades à dependência. Ainda, segundo Bayart (1999), estratégias de extravessão se radicalizaram sob os programas de ajuste estrutural da década de 1980, a manutenção da acumulação primitiva em detrimento da superexploração de forças produtivas autóctones e as restaurações políticas autoritárias, garantindo-se a continuidade da integração dependente e coercitiva ao mercado global.

A “persistente falha do Estado africano” não deve, entretanto, servir de pretexto a argumentos que naturalizem a ideia de falência estatal, a justificarem, muitas vezes, uma agenda arbitrária e intervencionista por parte de grandes potências do Norte. Antes de se interpretar como um colapso inerente às estruturas políticas na África pode-se compreender que, segundo Achille Mbembe, *apud* Cesaltina Abreu (2014), “a multiplicação de conflitos a

sul do Saara não é um sinal de falência, mas antes a manifestação violenta de um processo histórico de formação do Estado [...]” (ABREU, 2014, p. 77). O processo de construção dos Estados contemporâneos na África é indubitavelmente recente em comparação com as demais regiões do mundo, e ainda que prevaleçam debilidades, conseguiu-se alavancar a libertação perante o colonialismo, processos de integração regional³⁵ e uma arquitetura continental, prevista pela União Africana (UA), que defende a democratização, o comércio entre os seus membros e a solução própria de conflitos.

Especialmente, os processos de democratização, correlacionados aos conceitos liberais de boa governança, transparência e *accountability*, são enfatizados na agenda da ajuda externa do Norte, sobretudo a partir da década de 1990, como os caminhos necessários para reverter a “persistente falha do Estado africano”. Porém, a adoção acrítica de um pacote de condicionalidades externas e, com efeito, desvinculado das realidades africanas, perpetua a constante relação dicotômica entre a tradição e a modernidade, embasada em um caminho unidirecional para o desenvolvimento, no qual a tradição é sinônima de atraso e a modernidade, de avanço. A modernização, nesse sentido, significaria a incorporação dos conceitos ocidentais na formulação de uma agenda africana para o desenvolvimento, o que, segundo Escosteguy (2011), perpetuaria a dependência africana em relação às fórmulas pensadas e aplicadas pelos países considerados desenvolvidos.

A democracia, efetivamente, não é o resultado de uma agenda desvinculada da realidade a que se destina, tal como ocorre com as condicionalidades próprias da ajuda externa, tampouco se restringe a discursos oficiais e a aparências institucionais como o funcionamento de poderes legislativos e de sistemas multipartidários. Antes, as democracias em construção, de acordo com Cesaltina Abreu (2014), devem ser de fato pluralistas e tolerantes, contextualizadas numa cultura política exercida diariamente pelos cidadãos, em que a transferência de poder se consolide e as práticas autoritárias não sejam ocultadas. Seria necessário retomar o sentido primitivo da descolonização que transborde a herança das lutas anticoloniais e anti-imperialistas para a abertura de um pensamento democrático, hoje restrito à formalidade e às agitações políticas fugazes de “gente sem parte” (MBEMBE, 2014). Assim, em oposição aos acordos internacionais desiguais – próprios do sistema-mundo capitalista –, seja no comércio seja na cooperação para o desenvolvimento, e à desorganização

³⁵ Destaca-se a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), Comunidade da África Oriental (CAO), Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, em inglês) e União do Magrebe Árabe (UMA).

das forças sociais africanas, demanda-se um projeto de transformação radical que envolva Estado e Sociedade, e abandone os moldes de uma economia-política mercantilista/extrativista, uma participação política reduzida a agitações e uma visão colonialista sobre a África calcada em humanitarismo e militarismo (*Ibidem*, 2014).

Ainda, a via do desenvolvimento a ser perseguida pelas sociedades africanas precisa se encontrar com a persistência da pluralidade cultural, das identidades étnicas e regionais, bem como das estruturas organizacionais locais, de modo que seja refutada a ideia de uma modernização singular e inevitável calcada na globalização liberal (ABREU, 2014). A realidade aponta, nesse sentido, que a globalização entendida como forçosamente ocidental e a modernização encarada como missão civilizadora dos sistemas tradicionais estão fadadas ao fracasso (*Ibidem*, 2014). Compreende-se que a existência de múltiplas modernidades afasta o dogma “tradição e modernidade” e identifica a reformatação da modernidade por raízes distintas, de maneira que as mudanças operadas pela modernidade não signifiquem rupturas, mas coexistência de instituições e comportamentos novos e velhos (*Ibidem*, 2014).

Embora a relação dicotômica entre tradição e modernidade seja precisamente refutada por correntes pós-modernas, é possível distinguir uma contribuição liberal que identifica um conflito real entre “o valor básico de que se deve permitir às pessoas decidir livremente que tradições elas desejam ou não seguir [e] a insistência em que tradições estabelecidas sejam seguidas” (SEN, 2010, p. 50). Assim, segundo Amartya Sen (2010), a tradição ficaria a cargo da liberdade, no sentido de que a participação dos indivíduos de determinada sociedade importa para definir quais tradições devem ou não ser preservadas, para que abordem e decidam conjuntamente, em detrimento da fonte de autoridade e legitimidade (autoridades religiosas, dirigentes políticos e especialistas culturais). Tratando-se da tese do “desenvolvimento como liberdade”, Sen (2010) explica que “havendo indícios de conflito real entre a preservação da tradição e as vantagens da modernidade, é necessário uma resolução participativa, e não uma rejeição unilateral da modernidade em favor da tradição imposta” (*Ibid.*, p. 50), o que implica transformações abrangentes à liberdade participativa ao incluir minorias no processo decisório.

Em suma, a percepção acerca das falhas que cerceiam o complexo Estado/sociedade na África é fundamental para traçar os caminhos que se dirijam ao desenvolvimento, o que não exclui identificar as mazelas provocadas pela colonialidade do poder, acompanhada pelas clivagens Norte-Sul no comércio mundial e pela imposição de condicionalidades regressivas

em acordos de cooperação. Também faz parte do caminho para o desenvolvimento reconhecer e identificar os elementos domésticos cooptados pelo sistema, sem os quais não se materializariam as hierarquias hegemônicas. Tal esforço se tornou visível, por exemplo, na formulação de agendas continentais, como a UA e a NEPAD, que procuram superar, segundo Kagwanja *apud* Escosteguy (2011), a tendência em atribuir os problemas da África aos atores externos. Logo, a ausência de uma sociedade mais reivindicativa e vigilante, assim como os desmandos de elites africanas, “deveriam ser reconhecidos como obstáculos ao desenvolvimento do continente tão sérios quanto àqueles resultantes da interferência externa” (ESCOSTEGUY, 2011, p. 40) e se “a descolonização sem a democracia é uma forma de reapropriação de si mesmo, fictícia e muito lastimável [...] então compete-lhes [aos africanos] imaginar os seus contornos e assumir responsabilidades” (MBEMBE, 2014, p. 30). Trata-se, enfim, de uma abordagem que une os elementos internos e externos, alinhados e operantes em uma estrutura hegemônica de poder.

A seguinte análise sobre o petro-Estado procura, nesse sentido, participar de uma abordagem que seja capaz de reconhecer elementos internos e externos que contribuem para a existência de limitações e vulnerabilidades estruturais a estancarem o desenvolvimento. Neste caso, as contradições que se apresentam com a riqueza dos hidrocarbonetos e que inviabilizam a transição para um novo paradigma energético.

3.2. O Petro-Estado

As realidades contemporâneas do petro-Estado foram delineadas historicamente, de modo que a condição de petro-Estado assume uma característica estrutural, com impactos políticos e econômicos nos níveis externo e interno (KARL, 1988). Externamente, a inserção no sistema internacional, caracteristicamente capitalista e estatal, pode ser analisada de acordo com a vulnerabilidade ocasionada pelo petróleo, ou seja, a manutenção do status econômico de exportador de, majoritariamente, uma única *commodity* e o status político de Estado periférico (*Ibidem*, 1988). Internamente, o petróleo afeta a formação de classes ou forças sociais, a relevância de atores domésticos e a manutenção de regimes políticos (*Ibidem*, 1988).

Segundo Daniel Yergin (2014), embora seja possível utilizar o termo “petro-Estado” para designar uma série de países variando em aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e demográficos, aglutinam-se perante um fenômeno comum, a saber, o fato de serem grandes exportadores de petróleo e/ou gás natural. No entanto, são os mencionados aspectos a

diferenciarem os petro-Estados entre si que revelam as capacidades e os limites de cada um para atravessar a transição energética descarbonizadora e auferir ganhos com a cooperação em energia. Exemplificando, Arábia Saudita, Venezuela e Nigéria podem ser consideradas petro-Estados, mas são as respectivas debilidades e políticas específicas a determinarem os impactos do paradigma energético pós-petróleo a cada um desses países.

Uma breve consideração sobre as forças atuantes no mercado de óleo e gás se depara com a ininterrupta flutuação da oferta e demanda global de energia, impactando os preços do barril de petróleo e do milhão de BTU³⁶ de gás natural. A flutuação, no entanto, é ainda mais severa em relação ao petróleo, devido à abrangência global de seu mercado, enquanto que o gás natural possui um mercado mais regionalizado. A variabilidade dos preços de petróleo gera impactos econômicos divergentes sobre os seus importadores e exportadores, pois com o aumento dos preços em um contexto de “choque do petróleo”, os exportadores, de um lado, sentem o aumento das reservas em moeda estrangeira, e os consumidores, por outro, passam por um aumento do déficit da conta petróleo no balanço de pagamentos (COMISSÃO SUL, 1990).

Numa situação inversa, por sua vez, os exportadores tornam-se os gravemente afetados, devido aos desequilíbrios provocados no balanço de pagamentos e às baixas receitas arrecadadas pelo Estado. Disso é possível resultar cortes orçamentários, uma convulsão social e, porventura, uma mudança brusca nos governos constituídos, tamanha a dependência econômica do setor (YERGIN, 2014). Com efeito, a volatilidade dos preços no mercado mundial de petróleo provoca um desafio comum aos petro-Estados: “[...] garantir que as oportunidades de desenvolvimento econômico no longo prazo não se percam nas distorções econômicas e nas patologias políticas e sociais resultantes” (YERGIN, 2014, p. 117). Em outras palavras, contornar as decisões inadequadas, ligadas à má-governança, e as lacunas existentes entre a sociedade e os agentes políticos/econômicos com poder decisório, para que o *boom* das *commodities* se materialize em oportunidade para o desenvolvimento (COLLIER, 2008).

Os impactos negativos da economia do petróleo, entre os grandes produtores e exportadores, não se restringem ao contexto de preços deprimidos no mercado internacional. Pelo contrário, a riqueza gerada e o fluxo de receita para o Estado podem provocar distorções em longo prazo, notavelmente, a maldição dos recursos naturais. Uma definição estritamente

³⁶ O preço do gás natural é medido pela unidade de energia BTU, sigla em inglês de Unidade Térmica Britânica.

econômica sobre esse fenômeno “[...] se refere à tendência para vários exportadores baixa-renda de *commodities* a experimentar crescimento econômico menor do que países que são menos equipados com recursos [naturais]”³⁷ (COLLIER, 2008, p. 3). Segundo Paul Collier (2008), seria controverso tratá-la como uma proposição geral, pois se refere a um processo específico a determinado país, onde recursos naturais são descobertos e uma série de alterações derivadas impacta negativamente a economia e o processo democrático. Ao invés da perspectiva mais economicista da maldição dos recursos naturais, a pesquisa prioriza a abordagem do petro-Estado, enquanto uma realidade periférica, que pode ser operacionalizado, segundo Yergin (2014), por três elementos: comportamento *rent-seeking*, doença holandesa e rigidez fiscal (YERGIN, 2014).

O primeiro elemento diz respeito à competição doméstica em torno do petróleo, seja pela receita propriamente dita seja pela sua distribuição. Trata-se de uma competição regressiva à produção econômica e à dinâmica político-institucional do petro-Estado. Enquanto esta se refere às disputas pela receita do petróleo entre as elites políticas, atravessando as instituições, as instâncias administrativas (estados federados e municípios) e, incluindo o caso nigeriano, as clivagens étnicas e religiosas; aquela, segundo Yergin (2014), inclui o fato de que, além da produção de hidrocarbonetos em si, o outro “negócio” é a obtenção de parcela da pujante receita apropriada pelo Estado, o que desestimula investimentos em outros setores produtivos. Cria-se, ao mesmo tempo, um terreno fértil para uma economia política inflexível, não adaptada a mudanças, marcada por relações de apadrinhamento e de clientelismo, e com práticas iminentes de corrupção (*Ibidem*, 2014).

O segundo se refere à desarticulação da economia não-petrolífera, pois ao passo que se elevam as reservas internacionais geradas pela exportação de hidrocarbonetos, a moeda nacional é supervalorizada e, com efeito, os demais artigos produzidos pelo petro-Estado perdem competitividade no mercado interno e externo (*Ibidem*, 2014). Ao não ganhar espaço no mercado internacional, tampouco competir internamente com o fluxo de artigos importados mais baratos, decorre-se que a produção doméstica não vinculada ao setor de óleo e gás é desarticulada e desestimulada. Alinhando-se a doença holandesa ao comportamento *rent-seeking*, as atividades econômicas e políticas disputam a receita dos hidrocarbonetos, estancando a possibilidade de se criar outras fontes de riqueza. Mantêm-se em curso, portanto, os processos de periferia, como a posição de exportador da *commodity* petróleo e a relação de

³⁷ Tradução livre de “[...] refers to the tendency for many low-income commodity exporters to experience slower economic growth than countries that are less well-endowed with resources”.

dependência no sistema-mundo, onde o que se desenvolve é o próprio sistema capitalista, em detrimento do que Peter Taylor (1994) chama de localidade – na qual se articulam as experiências cotidianas. Nesse caso, toda a economia do petro-Estado é forçada a circular em torno da indústria capital-intensiva do petróleo, agravando a vulnerabilidade estrutural que se repercute na esfera local, particularmente, em situações de baixos preços do barril, de insegurança alimentar, de conflitos, entre outras.

Finalmente, o terceiro “é o resultado da variabilidade das receitas governamentais em função da volatilidade dos preços do petróleo” (YERGIN, 2014, p. 119), pois o orçamento do petro-Estado é profundamente dependente das receitas geradas pelos hidrocarbonetos, as quais variam de acordo com a mencionada volatilidade de preços no mercado internacional de petróleo. Em um contexto de alta dos preços, o governo normalmente amplia os gastos públicos, como subsídios ao abastecimento doméstico de energia, programas sociais e previdência, já que a indústria do petróleo é capital-intensiva, elevando-se a pressão para que o governo gere emprego e renda (YERGIN, 2014). Porém, em um contexto inverso, os mesmos gastos não são reduzidos para evitar reações políticas, haja vista o inerente comportamento *rent-seeking*, e reações sociais, especialmente no caso de países periféricos como a Nigéria, cuja realidade socioeconômica é marcada por graves condições de desigualdade e pobreza. Para evitar o corte de gastos, alguns instrumentos são utilizados, como a emissão de moeda e a busca por empréstimos externos, mas ambos funcionam num breve período, pois elevam a inflação e o serviço da dívida, respectivamente (*Ibidem*, 2014). Assim, compromete-se o petro-Estado a uma espiral viciosa de desequilíbrio fiscal e gastos públicos elevados para satisfazer as elites políticas/econômicas e contornar a possibilidade de uma convulsão social.

Alguma blindagem perante a volatilidade dos preços do petróleo é possível via criação de fundos soberanos de riqueza e a diversificação de seu portfólio, que absorveriam o fluxo repentino de divisas, evitando-se a entrada direta na economia (*Ibidem*, 2014). Para tal estratégia, procura servir de modelo as experiências de países produtores e exportadores de petróleo do Norte, que não poderiam ser considerados petro-Estados. Este seria o caso, por exemplo, da Noruega, que logrou contornar a maldição dos recursos naturais mediante a criação, em 1990, do Fundo Governamental de Pensão - Global, o *Oljefondet*. Considerado o maior fundo soberano do planeta, o *Oljefondet* é alimentado pelas receitas dos hidrocarbonetos, incluindo os dividendos da companhia petrolífera norueguesa, a Statoil, e os impostos sobre o setor de óleo e gás, a fim de, em acordo com a linguagem oficial, assegurar

perenemente o padrão de vida da sociedade norueguesa e beneficiar as futuras gerações (TORRES, 2015). O Fundo opera conforme critérios rigorosos, dentre os quais: proibição de saque do montante até a exaustão total das reservas nacionais de petróleo; direito de saque de até 4% ao ano para fins públicos (sistema de saúde universal, educação pública e previdência), a partir dos dividendos das aplicações do Fundo; e, realização dos investimentos fora da Noruega (*Ibidem*, 2015).

Contudo, uma experiência bem sucedida em países do Norte, conforme o modelo norueguês, não poderia ser replicada acriticamente em países do Sul. No sistema-mundo os processos de centro e de periferia são desiguais, implicando atributos econômicos e capacidades políticas muito assimétricas, ocasionando, de acordo com Peter Taylor (1994), na influência da realidade sistêmica de acumulação sobre a experiência local, ainda que possa ser filtrada por determinadas medidas do Estado. No caso de países periféricos como a Nigéria, com debilidades sociais e econômicas profundas, torna-se ainda mais complexo exigir uma estratégia para o longo prazo, como um fundo soberano de riqueza, diante de clivagens socioeconômicas que demandam gastos públicos no curto prazo. Segundo estatísticas de 2009, 92% dos então 154 milhões de nigerianos viviam na linha da pobreza³⁸ (até US\$ 5,50 ao dia), sendo que 53,5% (82 milhões) estariam na linha da extrema pobreza³⁹ (até US\$ 1,90 ao dia). E, no que diz respeito à economia, 86% das receitas totais de exportação⁴⁰ do país são oriundas do comércio de petróleo, ampliando-se para mais de 90% quando incluído o gás natural.

Antes de se verificar as características específicas do petro-Estado nigeriano, é importante compreender o lugar dos grandes produtores e exportadores de petróleo na transição energética, caracteristicamente descarbonizadora. Revelar-se-á que em longo prazo, tal transição desestabiliza a organização econômica e política do petro-Estado, bem como as elites que dele se beneficiam, desestimulando a possibilidade de uma transição que desafie o monopólio do petróleo, especialmente sobre o setor de transportes.

3.2.1. Impactos da Transição Energética ao Petro-Estado

³⁸ Vide THE WORLD BANK. Poverty headcount ratio at \$5.50 a day (2011 PPP) (% of population). Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.UMIC?end=2009&locations=NG&start=1985&view=chart>>. Acesso em 21 ago. 2019.

³⁹ Vide THE WORLD BANK. Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population). Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.DDAY?end=2009&locations=NG&start=1985&view=chart>>. Acesso em 21 ago. 2019.

⁴⁰ Vide OPEC. *Nigéria Facts and Figures*. Disponível em: <https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/167.htm>. Acesso em 21 ago. 2019.

A transição energética descarbonizadora, especialmente sob o advento de um *peak oil*, provocaria efeitos sistêmicos, mas não afetaria todos os países da mesma forma, sendo possível destacar, segundo Fernando Pimentel (2011), pelo menos três grupos. Primeiro, os países em via de desenvolvimento com baixa produção energética e, portanto, mais vulneráveis e dependentes da importação de petróleo, seriam os mais afetados nesse processo. Segundo, os maiores importadores de petróleo (EUA, UE, Japão, China e Índia) também seriam impactados desproporcionalmente por uma mudança de paradigma forçada, isto é, ainda incapaz de minimizar a queda da oferta de óleo. Finalmente, os grandes produtores e detentores de reservas de hidrocarbonetos (membros da OPEP, Rússia e países da Ásia Central), correndo o risco de não acompanharem uma possível transição energética, testemunhariam uma profunda desvalorização de suas riquezas remanescentes. De modo que a análise acerca do petro-Estado, especificamente o caso nigeriano, é central para a hipótese desta pesquisa, torna-se conveniente especificar os impactos da transição energética ao terceiro grupo de países – os maiores produtores e exportadores de petróleo.

Um iminente pico de produção de petróleo, que acarretaria em acelerada exaustão das reservas remanescentes, somado à ausência de alternativas energéticas capazes de minimizar aquele fenômeno, beneficiaria, a princípio, política e economicamente o petro-Estado (PIMENTEL, 2011). No campo político, o petro-Estado testemunharia maior influência no cenário internacional, devido à oferta reduzida e concentrada em suas próprias reservas, juntamente com uma contínua e elevada demanda de petróleo pelos grandes consumidores. O valor estratégico dos hidrocarbonetos, nesse cenário, seria aprofundado e questões como a segurança energética, segundo Pimentel (2011), potencializaria conflitos domésticos, impasses diplomáticos e intervenções militares sobre o controle de reservas ou de vias de escoamento (oleodutos e gasodutos). Conflitos internos, especificamente, poderiam se alastrar em petro-Estados africanos, como a Nigéria, onde contradições socioeconômicas, geradas pela desequilibrada distribuição da renda do petróleo, tencionariam grupos paramilitares e extremistas, muitas vezes se aproveitando de forjadas clivagens étnicas e religiosas. Tais grupos poderiam, inclusive, receber financiamento externo para avariar a infraestrutura petroleira e agudizar a instabilidade nesses países, como ocorreu em alguns momentos históricos na Nigéria. O uso da chamada *oil weapon* pelo petro-Estado seria também estimulada, dentre diversas razões: manutenção de países sob a sua influência política e dependência energética; fins dissuasórios contra sanções econômicas ou ameaças militares; e,

garantia de alianças ou parcerias estratégicas que envolvam o abastecimento energético em troca de cooperação financeira, política e militar (*Ibidem*, 2011).

No campo econômico, seria significativa no balanço de pagamentos a entrada de alto volume de divisas cotadas em dólar (petrodólares), devido à brusca elevação dos preços do barril que ocorreria no mercado internacional. Todavia, o repentino fluxo de dólares exacerbaria um fenômeno recorrente entre os grandes Estados produtores e exportadores de petróleo – a doença holandesa. Conforme observado, este fenômeno explica a redução da competitividade e, conseqüentemente, a contração de demais setores produtivos do petro-Estado (não vinculados ao setor de óleo e gás) por causa dos efeitos cambiais do elevado fluxo de divisas – a sobrevalorização da moeda nacional (YERGIN, 2014).

Na década de 1970, os choques de preços ocorridos também geraram os chamados petrodólares, mas foram aplicados pelos petro-Estados nos mercados financeiros do Ocidente, a fim de amortecer o impacto do fluxo de divisas em suas economias. Entretanto, não é possível afirmar que tal estratégia se repetiria, pois “parece haver maior disposição para o direcionamento de recursos para investimentos domésticos, principalmente em indústrias pesadas que utilizam o petróleo como insumo, como petroquímica, refino e produção de fertilizantes” (PIMENTEL, 2011, p. 113). Trata-se, nesse sentido, de mitigar a doença holandesa por meio da diversificação da produção econômica e da pauta exportadora dos petro-Estados, um investimento de longo prazo que necessita das altas receitas proporcionadas pela indústria do petróleo (FATTOUH; POUDINEH; WEST, 2018).

Por outro lado, no caso de uma transição em via de desenvolver alternativas capazes de sustentar um paradigma energético pós-petróleo, o petro-Estado enfrentaria dilemas significativos. Afinal, este novo paradigma desvalorizaria as reservas de petróleo, impondo aos grandes produtores a necessidade de maximizar a riqueza de que ainda dispõem (PIMENTEL, 2011; FATTOUH; POUDINEH; WEST, 2018). A princípio, a influência política dos grandes produtores seria mantida, pois o advento do pico de produção elevaria o seu poder sobre a disponibilidade da oferta de óleo e sobre os respectivos preços, a fim de garantir o retorno econômico dos depósitos restantes. No entanto, “uma postura demasiado agressiva por parte dos exportadores viabilizará a adoção acelerada de fontes alternativas de energia e implicará em esforços redobrados para a efetiva substituição do petróleo” (PIMENTEL, 2011, p. 125), sobretudo no setor de transportes, com a crescente adoção, por exemplo, dos biocombustíveis. Em resumo, nesta transição menos brusca, os dilemas pelos

quais passariam o petro-Estado chocar-se-iam, de um lado, com o benefício trazido pela concentração de reservas e pela subida dos preços do barril, mas, por outro, o prejuízo ocasionado pela adoção de alternativas energéticas nos, até então, grandes importadores de petróleo. Consequentemente, nesse cenário seria minimizada a transformação dos depósitos restantes dos petro-Estados em riqueza econômica, abalando, inclusive, a possibilidade de se financiar a diversificação econômica do país mediante as elevadas receitas geradas pela indústria dos hidrocarbonetos.

Dentro de um novo paradigma energético, no qual nenhuma fonte seria monopólica, o petróleo poderia perder gradativamente a sua condição estratégica, gerando, em longo prazo, um impacto político regressivo aos petro-Estados, que estariam desprovidos dos mecanismos de poder pelos quais mantinham relativa influência no cenário internacional: a determinação de preços e a *oil weapon*. No paradigma pós-petróleo, “o acesso e utilização tempestiva e exitosa de recursos energéticos mais modernos e eficientes poderá favorecer desproporcionalmente o desenvolvimento de países que estejam preparados para a transição energética” (*Ibid.*, p. 139), tornando-se necessário investigar se este seria o caso do petro-Estado.

A apresentação dos elementos principais que caracterizam, genericamente, o petro-Estado e a constatação de que tal realidade estrutural gera impactos ao contexto doméstico e à posição/ação externa viabilizam, então, a análise do caso nigeriano. A partir disso, torna-se possível compreender as limitações inerentes ao petro-Estado nigeriano, que impedem a possibilidade de uma cooperação em bioenergia ser eficaz e trazer resultados positivos, sobretudo em um contexto no qual é imperativa a transição para um paradigma energético pós-petróleo.

3.3. O Petro-Estado Nigeriano

A fundação da Nigéria é um claro exemplo de processo político exógeno, perpetrado pela força colonial do Reino Unido. Desde 1862, os britânicos detinham o controle da Colônia de Lagos, um importante centro comercial e portuário sob a mesma administração da Colônia da Costa do Ouro, atual território de Gana. Em seguida, após a partilha da África entre as potências colonialistas, no fim do século XIX, garantiu-se a britânicos e franceses uma série de territórios na África Ocidental, ampliando os domínios colonizados e mitigando divergências entre os colonizadores. Em torno dos rios Níger e Benue, até o Delta do Níger, no Golfo da Guiné, os britânicos angariaram dois protetorados: o Norte e o Sul (Anexo A).

De um lado, o Protetorado do Norte apropriou-se da riqueza gerada pelas rotas comerciais transaarianas e articulou um domínio colonial indireto, aproveitando-se da organização política centralizada e hierarquizada entre povos majoritariamente islâmicos, de etnias Hausa e Fulani, liderados por emires e sultões com os quais os britânicos negociavam tributos e proteção⁴¹. Por outro, o Protetorado do Sul possuía uma condição sociopolítica muito diferente – étnica, religiosa e politicamente mais complexo do que o homólogo do Norte. Enquanto no sudeste viviam, majoritariamente, os povos Igbo e Ijaw, organizados politicamente de modo descentralizado, em cidades-Estado; no sudoeste, os Yoruba, que por séculos organizaram diferentes “reinos”, encontravam-se desintegrados após guerras civis, a *jihad* dos muçulmanos Fulani e o colapso do Império Oyo no início do século XIX⁴². Sobre as distintas e descentralizadas organizações políticas do Sul, os britânicos aproveitaram e estimularam tais clivagens para exercer o controle comercial e o domínio político e militar. Com efeito, a colonização ocorreu de forma mais rígida, amparada em conquistas violentas, missões civilizatórias cristãs e lucros com o comércio de cacau, amendoim, óleo de palma, borracha, entre outros⁴³.

A trajetória que levou à criação da Nigéria atravessou a separação, em 1886, entre a Colônia de Lagos e a Costa do Ouro; a seguinte agregação de Lagos ao Protetorado do Sul, em 1906; e, finalmente, a unificação, em 1914, dos Protetorados do Norte e do Sul, sob a administração do Governador-Geral Frederick Lugard, cuja esposa, a jornalista britânica Flora Shaw, cunhou o nome da recém-fundada Colônia e Protetorado da Nigéria⁴⁴. Até 1914, segundo Eghosa Osaghae (1998), não havia qualquer referência sobre “Nigéria”, de modo que a probabilidade de sua existência enquanto Estado era bastante remota. Mesmo sob um território unificado, o Norte e o Sul se desenvolveram por caminhos diferentes e regionalistas, ou seja, mantiveram distintos sistemas educacionais, jurídicos e agrários, promovendo-se uma discriminação entre pessoas do Norte e pessoas do Sul na provisão de bens e de cargos públicos, sentidas até a contemporaneidade (OSAGHAE, 1998).

Somente em 1º de outubro de 1960, o Estado nigeriano conquistou sua independência política, depois que manobras reformistas, levadas a cabo após o fim da Segunda Guerra Mundial, culminaram na descolonização e na transferência de poder das colônias britânicas

⁴¹ FEDERAL REPUBLIC OF NIGERIA. *History of Nigeria*. Disponível em: <<http://www.nigeria.gov.ng/index.php/2016-04-06-08-38-30/history-of-nigeria>>. Acesso em 25 set. 2019.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

entre as décadas de 1950 e 1960 (LAWAL, 2010). O impulso reformista, por parte dos britânicos, pode ser parcialmente explicado pela necessidade de ceder ao passo que o domínio colonial tornava-se um fardo, somado à intensificada pressão dos Estados Unidos sobre os impérios europeus⁴⁵ e as mudanças da opinião pública britânica, que alteraram a postura de imperial para liberal (*Ibidem*, 2010). Todavia, sem o ativismo dos povos colonizados a tencionar a balança, até então favorável ao colonizador, as reformas não teriam sido colocadas em prática para, segundo Kwame Nkrumah (2009), tentar canalizar as forças positivas e evitar que estas se sobrepusessem às negativas.

Em 1950, os nigerianos já articulavam a organização política pós-independência, como ocorreu na Conferência Geral de Ibadan, na qual o Norte demandava 50% dos assentos na Assembleia Nacional, alocação de receitas nacionais sob o critério populacional, a autonomia da região, entre outros (OSAGHAE, 1998). Ainda, o caminhar para a independência revelou o trabalho conjunto de diferentes lideranças e partidos regionais, os quais puseram suas diferenças em segundo plano para construir um governo de unidade nacional – prática que ao se ausentar no pós-independência mergulhou o país numa crise política que, em 1966, derrubou o Presidente Nnamdi Azikiwe e o Primeiro-Ministro Abubakar Tafawa Balewa (*Ibidem*, 1998).

A breve referência à violência externamente imposta pela qual a Nigéria se originou é importante para verificar os impasses contemporâneos, pois “[...] muitas das formações e má formações sociopolíticas e econômicas pós-independência são uma consequência direta dos processos de construção do Estado e integração econômica iniciados sob o domínio colonial”⁴⁶ (OSAGHAE, 1998, p. 1). Embora o colonialismo não seja a razão exclusiva aos problemas nigerianos, persiste na agenda do desenvolvimento do país a necessidade de se compreender a herança colonial da centralização do Estado, que significa, segundo James Fenske (2012), capacitá-lo em termos de tributação, proteção da propriedade e fortalecimento de mercados. Porém, não está claro se o atual Estado centralizado foi capaz de gerar ou viabilizar o crescimento e o desenvolvimento econômico, mediante o receituário do fornecimento de infraestrutura social, qualidade institucional e proteção de investimentos (FENSKE, 2012).

⁴⁵ As contradições sistêmicas foram indiretamente expostas pela Carta do Atlântico (1941), cuja defesa da liberdade e do autogoverno, em oposição aos regimes fascistas dos países do Eixo, contrastava-se com a manutenção dos impérios coloniais dos Aliados europeus.

⁴⁶ Tradução livre de “[...] many of the post-independence socio-political and economic formations and malformations are a direct consequence of the state-building and economic integration processes begun under colonial rule”.

Na verdade, a centralização da Nigéria ocorreu ao passo que o sistema-mundo capitalista demandava uma organização política complacente à exploração de recursos, que caracteriza a Nigéria como um Estado extrativista, com reduzido estímulo à industrialização⁴⁷, importador de manufaturas europeias, escasso apoio ao bem-estar social e integrado de forma dependente na periferia do sistema internacional (OSAGHAE, 1998). Cumprindo o papel de Estado rentista, a dependência se aprofunda à medida que a produção, os investimentos e a expertise são dominados pelo capital internacional, agenciado, sobretudo, pelas IOCs.

Ademais, a unificação de um organismo de poder estranho às organizações políticas preexistentes, às trajetórias históricas, às instituições religiosas e culturais de povos distintos⁴⁸, embora tenha mobilizado capital político aos movimentos anticoloniais, desafia na contemporaneidade a proteção das minorias étnicas, a conciliação e a identidade nacional. Na verdade, a própria identidade nacional foi forjada, diferentemente de um processo socialmente construído no qual as pessoas agenciam o desenvolvimento. Esta questão não busca opor o desenvolvimento à diversidade reunida no Estado nigeriano, tampouco considerar as múltiplas identidades como inibidoras de uma agenda autóctone para o desenvolvimento, mas apontar o desalinhamento entre identidade e poder. Isso significa que as elites fortalecem o poder nelas concentrado via fragmentação das identidades, refletindo-se na distribuição da riqueza de todos para poucos grupos favorecidos (informação verbal)⁴⁹. Em outras palavras, a pluralidade nigeriana coincide com as desigualdades socioeconômicas e as disparidades políticas em termos de possibilidade de disputar o poder (*Ibidem*, 1998).

Sendo uma república federal, assegurada pela Constituição de 1999, a Nigéria está organizada formalmente por três poderes. O Legislativo é articulado pelas assembleias estaduais e por uma Assembleia Nacional bicameral: Senado, composto por 109 parlamentares e 64 comissões, quatro delas voltadas para temas diretamente energéticos [*Gas Resources*, *Petroleum Downstream*, *Petroleum Resources (Upstream)* e *Power*]; e, Câmara dos Representantes, composta por 356 parlamentares e 89 comissões, quatro delas também voltadas diretamente à energia [*Gas Resources*, *Petroleum Resources (Downstream)*],

⁴⁷ Quando existente, a iniciativa privada nigeriana ocorre em função de companhias estrangeiras, principalmente europeias (OSAGHAE, 1998).

⁴⁸ O mosaico se divide em 250 grupos étnicos, cujos três principais são: Yoruba, no sudoeste, destacando-se na região a grande cidade de Lagos; Igbo, cristianizados no sudeste; e, Hausa e Peúle/Fulani, islamizados no norte (Anexo B).

⁴⁹ Aula proferida pelo Prof. Dr. Paul Collier, módulo 1 do curso *From Poverty to Prosperity: Understanding Economic Development*, University of Oxford, via plataforma Edx.

Petroleum Resources (Upstream) e Power]⁵⁰. O Judiciário, por sua vez, é regido pelos seguintes tribunais: Suprema Corte, Corte de Apelação, Corte Constitucional, Corte Federal Superior, além dos tribunais superiores de cada estado, alguns deles regidos pela lei islâmica – a Sharia⁵¹. O Executivo, por fim, é exercido na capital federal, Abuja, pelo Presidente da República, que chefia o governo e o Estado, bem como por trinta e seis governos estaduais e o território federal (Anexo C).

Além dessa organização política oficial, convivem lideranças tradicionais profundamente vinculadas às trajetórias políticas, culturais e religiosas do país, destacando-se o Emir de Kano e o Sultão de Sokoto, no norte nigeriano, e o Ooni de Ifé, no sudoeste. Embora a qualidade utilizada seja a de “tradicional”, isso não significa distanciar tais lideranças da atualidade, pois as mesmas, segundo o ex-embaixador estadunidense na Nigéria, John Campbell (2018), possuem um poder verdadeiro, dispo de organização e influência política, a exemplo do Conselho Nacional de Líderes Tradicionais da Nigéria, com encontros anuais e participação de governantes oficiais. Além disso, muitas vezes, são acreditadas mais confiança entre as comunidades do que às instituições seculares, como em casos de conflitos que necessitam de uma decisão judicial (CAMPBELL, 2018).

Por conseguinte, a existência de um governo central em Abuja não impede o desalinhamento entre poder e identidade, o que tem gerado, historicamente, líderes desvinculados de um projeto de desenvolvimento efetivamente nacional, mas concernente à região ou grupo étnico de origem, em detrimento dos demais. Essa realidade agudiza, por exemplo, o comportamento *rent-seeking* característico do petro-Estado nigeriano, onde a disputa pelas receitas geradas pela indústria de óleo e gás segue as clivagens identitárias do país. O desalinhamento também significa a incapacidade de se transformar o poder em autoridade, contradizendo a necessária legitimidade ao governo e, eventualmente, conduzindo a ordem social ao caos (informação verbal)⁵². Durante a curta trajetória política da Nigéria independente, as cinco constituições pelas quais o país já passou e os seis exitosos golpes e contragolpes militares⁵³ embasados na lealdade étnica e regional, bem como a violenta Guerra

⁵⁰ Vide NIGERIA. National Assembly. Committees. Disponível em: <<https://www.nassng.org/committees>>. Acesso em 26 set. 2019.

⁵¹ Vide NIGERIA. Federal High Court. The Judiciary in Nigeria. Disponível em: <<https://www.fhc-ng.com/judiciary.htm>>. Acesso em 26 set. 2019.

⁵² Aula proferida pelo Prof. Dr. Paul Collier, módulo 1 do curso *From Poverty to Prosperity: Understanding Economic Development*, University of Oxford, via plataforma Edx.

⁵³ Ocorreram dois golpes militares em 1966, que interrompeu a Primeira República, e um cada em 1975, 1983 (que interrompeu a Segunda República), 1985 e 1993 (que interrompeu a Terceira República).

Civil Nigeriana ou Guerra de Biafra (1967-1970), são casos de anulação da legitimidade institucional e da ordem social – claramente vinculados ao desalinhamento entre poder e identidade nacional. A democratização que levou à fundação da Quarta República, em 1999, é ainda muito recente e em fase de maturação, sobretudo quando observado que a primeira transferência de poder entre partidos políticos adversários, pacífica e legitimada pelo voto popular, ocorreu somente em 2015. Permite-se, então, perceber que a construção de um Estado inclusivo, isto é, baseado em valores democráticos, parece estar em curso, mas ainda distante de superar tantos desafios da agenda do desenvolvimento, como a conciliação nacional e os elementos partícipes do Estado centralizado: tributação adequada, domínio da lei e infraestrutura.

Em matéria de paz e segurança, considera-se que a Nigéria, segundo Philippe Hugon (2009), pertença ao grupo de Estados cruciais para a denominada *pax africana*, ao lado da África do Sul e da Etiópia, as quais possuem importância geopolítica em suas respectivas regiões: África Ocidental, Austral e Oriental. Dessa forma, a cooperação entre esses países em torno da paz torna-se fundamental para a agenda africana, devido à responsabilidade que possuem em temas como a integração regional, participação em missões de paz, garantia de eleições livres e periódicas, combate à pobreza e à emergência climática. Todavia, ocorrem divergências sobre o papel da África na agenda internacional, quando, por exemplo, a Nigéria se autoconsidera porta-voz do continente, devido à intensa atividade diplomática, às características demográficas, às riquezas econômicas e ao aparato militar, o que a capacitaria assumir os interesses africanos em negociações internacionais. Também, ao pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a Nigéria colide diretamente com as aspirações de demais africanos, como África do Sul, Egito, Líbia, Quênia e Senegal, tornando-se um tema controverso e inibidor da reforma da ONU. Estimativas que projetam a Nigéria como a maior potência africana no cenário global em 2040, devido às potencialidades econômicas, ao crescimento demográfico, ao engajamento político diplomático, ao orçamento militar e à posição geoestratégica, elucidam a possibilidade dessas rivalidades continentais se acelerarem (LOUW-VAUDRAN, 2015).

No entanto, o protagonismo e a liderança do país, sobretudo na esfera regional, não depende exclusivamente desse enunciado conjunto de recursos materiais e ideacionais, o que segundo Elisa Lopez-Lúcia (2015), se reduziria a uma explicação determinística na política externa. Não há uma causalidade explícita entre tais elementos e a hegemonia regional, sendo necessário perceber, por outro lado, como os recursos materiais e ideacionais embasam a

narrativa predominante entre as elites sobre a identidade, o papel no mundo e a capacidade de agência, o que, então, determinaria a liderança do Estado (LOPEZ-LUCIA, 2015). O caso nigeriano é ilustrativo desse processo ao se desenvolver duas narrativas: a interdependência entre segurança regional e desenvolvimento nacional, exigindo-se a integração do oeste africano; e, a percepção de que os recursos do petróleo criaram a condição de assumir a liderança pela paz e estabilidade na região (*Ibidem*, 2015).

Ambas se materializam, de acordo com Lopez-Lucia (2015), após a guerra civil que sufocou a independência de Biafra, no sudeste nigeriano, cujos separatistas foram apoiados por países como a França. A influência regional da França junto aos países por ela outrora colonizados serviu de base para suas ações, como foi o caso na Costa do Marfim (*Ibidem*, 2015). Em busca de amenizar tal influência, a Nigéria formulou a política externa dos círculos concêntricos, sendo a África Ocidental a primeira deles, e criou, em 1975, a CEDEAO (Anexo D) – a principal ferramenta para uma arquitetura regional de segurança e desenvolvimento –, sobre a qual a Nigéria procuraria manter a liderança. Desenvolveu-se, assim, a interpretação de que o papel nigeriano seria central para coordenar respostas regionais a ameaças transnacionais, pensando o Estado e a região em mútuo apoio (*Ibidem*, 2015).

Após a democratização da Nigéria, no fim da década de 1990, a CEDEAO foi reformulada para defender os princípios democráticos sem, no entanto, minimizar os objetivos para o qual fora criada⁵⁴. Nesse momento, as elites nigerianas perceberam “[...] a recorrência de golpes de Estado e guerras civis a atormentar os Estados da África Ocidental como uma clara ameaça à estabilidade regional e, portanto, para sua própria segurança”⁵⁵ (LOPEZ-LUCIA, 2015, p. 354). Ao invés de se evitar as interferências extrarregionais mediante a garantia de sobrevivência de regimes autoritários, a CEDEAO passou a privilegiar a institucionalização da governança regional, a supranacionalização de normas e o quesito democrático (*Ibidem*, 2015). Materializaram-se mecanismos de prevenção, coordenação e resolução de conflitos na Libéria, no Mali e na Guiné-Bissau, bem como estratégias para coibir a difusão de armas leves e pequenas – *small arms and light weapons* –, do narcotráfico, do crime organizado, do terrorismo e da pirataria. Apesar de a CEDEAO ter se tornado o

⁵⁴ Destacam-se o *Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security* (1999), o *Protocol on Democracy and Good Governance* (2001) e o *ECOWAS Conflict Prevention Framework* (2008).

⁵⁵ Tradução livre de “[...] the recurrence of *coups d'état* and civil wars plaguing West African states as a clear threat to regional stability and therefore to its own security”.

processo de integração mais sólido do continente, não se pode negligenciar que a França ainda mantém laços estreitos na região, mediante a difusão da Organização Internacional da Francofonia; o uso da moeda Franco CFA, que reúne oito países na UEMOA⁵⁶; e, as atividades militares na região do Sahel, como a Operação Barkhane, desenvolvida após o fim da intervenção francesa no Mali (2013) para dar continuidade ao enfrentamento ao terrorismo.

A preocupação com o âmbito regional não reduz os impasses domésticos, tendo o Estado de lidar com uma série de inseguranças; distintas e muito particulares entre si, mas em algum ponto tangenciadas pelas contradições da economia-política nigeriana. Entre as questões securitárias internas, destacam-se os ataques do grupo extremista Boko Haram, cuja visão radicalizada do islamismo busca implantar um califado no nordeste do país desde 2009; os grupos paramilitares do Delta do Níger, orientados a destruir a infraestrutura de óleo e gás por entenderem ser a causa das mazelas sociais locais; em menor escala, os grupos separatistas do sudeste do país, como o Indigenous People of Biafra; os conflitos agrários na região central, em que rivalizam grupos nômades pastoris e camponeses, muitas vezes assumindo contornos étnicos; e, as atividades criminosas no Golfo da Guiné, como a pirataria, o roubo armado na costa, o *bunkering* ilegal e a pesca ilegal, não relatada e não regulada (*IUU fishing*). Apesar dessa diversidade de conflitos, alguns deles podem ser considerados conflitos ecológicos distributivos (*ecological distributive conflicts*), denominação cunhada por Jean Martinez-Alier e Martin O'Connor (1996). Estes seriam derivados do próprio modelo extrativista do petróleo, como é o caso de grupos do Delta do Níger afetados diretamente pelo padrão econômico capital-intensivo. Em suma, os desafios à segurança e à estabilidade nigeriana têm inviabilizado o aproveitamento de suas potencialidades em prol do desenvolvimento, pois ao se relacionar a segurança humana e o desenvolvimento, percebe-se que este só seria possível em ambiente imerso àquela, e vice-versa.

No campo econômico, a Nigéria possui um grande potencial para o desenvolvimento sustentável de seus recursos naturais. Inserido numa área terrestre de aproximadamente 933 mil km² e com 960 km de costa, o país possui uma gradação climática (equatorial, tropical e árido) favorável à diversidade de ecossistemas⁵⁷ e riquezas naturais. Anualmente, os recursos

⁵⁶ A UEMOA foi criada em 1994, embora os seus membros fundadores (Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal e Togo) utilizem o Franco CFA desde a colonização. A Guiné-Bissau, ex-colônia portuguesa, se inseriu três anos depois na UEMOA ao adotar a moeda única.

⁵⁷ Há sete parques nacionais, cobrindo uma área estimada em 22.206 km², cerca de 3% do território do país. A fauna, por exemplo, comporta 1340 espécies, sendo 274 mamíferos – o oitavo maior dado na África. Vide NGERIA NATIONAL PARK. Overview. Disponível em: <https://nigeriaparkservice.org/?page_id=53>. Acesso em 27 set. 2019.

hídricos disponibilizam um volume de 1800 m³ *per capita*, sobretudo pelos rios Níger e Benue, que se unem para formar o maior delta da África, o Delta do Níger (Anexo E), numa área pantanosa de 70 mil km²⁵⁸. Outra importante fonte hídrica é a bacia do Lago Chade, compartilhada entre Chade, Níger, Nigéria e Camarões (Anexo F), ainda que ameaçada pela emergência climática, já tendo se contraído em 95% entre 1963 e 2001, o que prejudica a sobrevivência de 20 milhões de pessoas (NOTARAS; AGINAM, 2009). Embora a Nigéria seja um país rico em água para abastecimento, irrigação e produção de energia, tal potencial não é devidamente aproveitado e gerenciado por suas doze Autoridades de Desenvolvimento de Bacia Hidrográfica, haja vista a escassez de energia no país e uma série de problemas: poluição, erosão, seca e desertificação, desmatamento e enchentes (SALAU, 1986).

Por sua vez, os recursos do subsolo incluem, entre outros, calcário, chumbo, estanho, minério de ferro, nióbio, urânio e zinco, cuja exploração é muito reduzida ao se comparar com a dimensão dos depósitos prováveis⁵⁹, além dos recursos energéticos: carvão mineral, petróleo e gás natural. Apesar das potencialidades, o baixo aproveitamento econômico dos recursos, com exceção (e por ocasião) da produção de óleo e gás, congela a baixa diversificação econômica, que, associada à concentração de renda, reflete-se na manutenção da desigualdade social (índice GINI 43, em 2009)⁶⁰, das disparidades regionais e das clivagens de natureza étnica, impactando a organização política do Estado. Assim, os obstáculos econômicos persistem e são ampliados por

[...] falta de domínio gerencial e técnico, o peso do tribalismo na distribuição dos empregos, os critérios políticos de localização das indústrias, o ônus do aparelho administrativo, a baixa rentabilidade dos grandes projetos (por exemplo, as siderúrgicas de Ajaokuta) e a escassez dos equipamentos elétricos, das telecomunicações e das vias de comunicação secundárias (HUGON, 2009, p. 36).

Assim, considera-se que a Nigéria é um país contrastante no que se refere às disparidades domésticas, refletidas na desigual condição de vida de seus cidadãos, na geografia e no modo de produção econômico a ela condicionado pelo sistema-mundo, nas riquezas sociais de natureza cultural e religiosa, bem como a sua trajetória histórica e política. O distanciamento de sua vasta potencialidade, no entanto, permite dizer, segundo Osaghae

⁵⁸ Vide INTERNATIONAL HYDROPOWER ASSOCIATION. 2018 Hydropower Status Report. August, 2018. P. 89. Disponível em: <https://www.hydropower.org/sites/default/files/publications-docs/iha_2018_hydropower_status_report_4.pdf>. Acesso em 27 set. 2019.

⁵⁹ Estimam-se dez milhões de toneladas de zinco e de chumbo, e de três bilhões de toneladas de minério de ferro. Vide NIGERIA. Nigeria Natural Resources. Disponível em: <<http://www.nigeria.gov.ng/index.php/2016-04-06-08-38-30/nigeria-natural-resources>>. Acesso em 27 set. 2019.

⁶⁰ Vide WORLD BANK. GINI index (World Bank estimate) – Nigeria. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=NG>>. Acesso em 29 set. 2019.

(1998), que o país segue uma trajetória declinante, marcada por instabilidade política, reduzida coesão nacional e crise econômica. O tópico seguinte se debruça na conjuntura energética do país e compreende os elementos que caracterizam o petro-Estado, entendidos como inibidores da cooperação em bioenergia.

3.3.1. Energia e Petróleo na Nigéria

O setor elétrico da Nigéria é amparado institucionalmente pelo Ministério de Energia e, desde 2001, segue as diretrizes da *National Electric Power Policy* (NEPP), que promoveu uma ampla reforma nesse setor. Entre as mudanças realizadas, destacam-se o fim do monopólio estatal da *National Electric Power Authority* (NEPA), encarregada, até então, da geração, transmissão e distribuição de energia elétrica por todo o território nacional e, com efeito, a criação de uma corporação transitória, a *Power Holding Company of Nigeria* (PHCN), com responsabilidade sobre seis companhias de geração, uma de transmissão e onze distribuidoras⁶¹. Em seguida, ocorreu a criação, em 2005, da *Nigerian Electricity Regulatory Commission* (NERC), com a atribuição de órgão regulador do mercado elétrico, e a transferência de ativos dessa indústria ao setor privado, processo tal que se completou em 2014, mantendo-se apenas a companhia de transmissão – *Transmission Company of Nigeria* – sob o poder do Estado⁶².

As reformas implementadas, contudo, ainda não foram suficientes para encontrar uma saída à instabilidade do sistema elétrico, sujeito com frequência à queda de energia, à dilapidação da infraestrutura, aos recursos e produtividade reduzidos. Somado a esses elementos, o crescimento demográfico, que entre 1999 e 2013 largou da marca de 119,2 milhões para 171,7 milhões de habitantes⁶³, agudizam o desafio energético do país. A produção de energia elétrica, em 2015, atingiu a marca de 6,738 ktoe⁶⁴, o que ainda não preenche a lacuna de cerca de 75 milhões de pessoas sem acesso à eletricidade, o que naquele momento representava quase 40% da população nigeriana⁶⁵. A gravidade desse dado ainda assume diferenças entre as zonas urbanas e rurais, onde 83,6% e apenas 34,4% das respectivas

⁶¹ Vide NIGERIA. Nigerian Electricity Regulatory Commission. History. Disponível em: <<https://nerc.gov.ng/index.php/home/nesi/401-history>>. Acesso em 30 set. 2019.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Dados do Banco Mundial referentes a 2018 já indicam quase 196 milhões de habitantes.

⁶⁴ Ktoe é a unidade de energia de 10³ toneladas de óleo equivalente.

⁶⁵ Vide UNEP. Report Energy Profile : Nigeria. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20520/Energy_profile_Nigeria.pdf?sequence=1&%3BisAllowed=>>. Acesso em 30 set. 2019.

populações são abastecidas pela energia elétrica⁶⁶. No que diz respeito ao acesso aos combustíveis modernos, essas clivagens se aguçam: apenas 11% da população rural e 55% da urbana⁶⁷. Com a reestruturação e a privatização em curso do setor elétrico, não há garantias de que tais disparidades sejam corrigidas, pois as áreas mais remotas da rede e com baixo consumo de energia não são atraentes, logística e economicamente, aos investidores privados (SAMBO, 2009).

A matriz elétrica, que envolve a geração de eletricidade por recursos, tem grande parcela de termelétricas movidas a gás natural, seguidas de hidrelétricas. Entre 1999 e 2013, o gás natural ampliou sua participação de 61,8% para 81,4%, já a hidráulica reduziu de 38,2% para 18,4%⁶⁸. Ainda em 2013, é significativo mencionar a participação da energia solar e do petróleo, com 0,1% cada⁶⁹. Já a matriz energética, que representa o total da oferta primária de energia, é majoritariamente ocupada pela bioenergia, seguida do petróleo, gás natural e energia hidráulica. Entre 1999 e 2013, a bioenergia caiu de 81,7% para 75,9% da matriz, embora a produção tenha crescido de 67.573 ktoe para 108.491 ktoe⁷⁰. No mesmo período, o petróleo elevou sua participação na matriz, de 11,5% para 15%, assim como o gás natural, de 6,1% para 8,8%, enquanto que a energia hidráulica caiu de 0,6% para 0,3%⁷¹. A elevada participação da bioenergia diz respeito à forma tradicional da mesma, sobretudo o uso da madeira/lenha para as cozinhas domésticas. O consumo dessa fonte tradicional é de 39 milhões de toneladas anualmente, o que deve aumentar para 91 milhões de toneladas até 2030, ampliando-se o risco de elevar o desmatamento no país (SAMBO, 2009). O uso tradicional, desprovido de tecnologias modernas e de garantia de sustentabilidade, não afeta a hipótese da pesquisa, que se refere ao uso moderno da bioenergia. Após a China e a Índia, a Nigéria é a maior produtora mundial de energia a partir da madeira.

A produção de energias renováveis incluem a capacidade instalada de energia eólica (apenas 2 MW), solar (20 MW) e hidráulica (2.062 MW)⁷². A produção de energia solar tem se ampliado a partir do objetivo de se implantar 1000 MW de capacidade em todo o território, viabilizado por acordos com as companhias Solius NGPC, People's Home Association e

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Vide* IEA. Statistics. Electricity Generation by source, Nigeria 1990-2017. Disponível em: <<https://www.iea.org/statistics/>>. Acesso em 30 set. 2019.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Vide* IEA. Statistics. Total Primary Energy Supply (TPES) by source, Nigeria 1990-2017. Disponível em: <<https://www.iea.org/statistics/>>. Acesso em 30 set. 2019.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

Solar Force Nigeria Ltd⁷³. Entre 2012 e 2017, a produção de energia solar cresceu de 21 GWh para 26 GWh⁷⁴. No que tange à hidráulica, estima-se que 85% dos 14.120 MW de potencial hidrelétrico no país não sejam ainda explorados – um valor superior à total capacidade instalada de 12.522 MW para a produção de energia elétrica⁷⁵. O aproveitamento dessa energia é previsto pela *National Renewable Energy and Energy Efficiency Policy* (2015), que estipula metas de 6.156 MW até 2020 e 12.801 MW até 2030, a fim de alcançar 30% de energia renovável na matriz elétrica até 2030. O principal projeto em questão é a hidrelétrica de Mambilla (3.050 MW), no estado de Taraba, estimada em US\$ 5,8 bilhões, a ser financiada pelo *China Export Import Bank* e construída por três companhias chinesas (NJOROGÉ, 2019). Por sua vez, a energia nuclear é um tema controverso no país, pois há uma parceria em vigor entre a Comissão de Energia Atômica da Nigéria e a corporação estatal russa de energia nuclear, a Rosatom, que objetiva incluir o uso pacífico dessa energia à matriz nigeriana. O acordo entre ambos os países foi firmado em 2016 e prevê a construção e a operação de quatro plantas nucleares nos estados de Kogi e Akwa Ibom, sendo estimado o dispêndio de US\$ 20 bilhões com cada uma e a capacidade conjunta de 4.800 MW até 2035⁷⁶. Haja vista o compromisso político da Nigéria em ampliar a participação de energias renováveis, a construção de usinas nucleares, embora seja uma opção mais estável e de base para a transição energética, exige um investimento muito alto. Poderia, nesse caso, desestimular o compromisso com a produção de eletricidade a partir de fontes renováveis.

Entre os hidrocarbonetos, destacam-se o petróleo na matriz energética, sobretudo pelo consumo no setor de transportes⁷⁷, e o gás natural na matriz elétrica, utilizado pelas termelétricas. Embora existam reservas provadas de carvão mineral betuminoso, incluindo o antracito, atingindo 21 milhões de toneladas – considerada uma das maiores reservas do

⁷³ Vide PREMIUM TIMES. *Nigerian government signs electricity deal with 3 solar companies*. Publicado em 16 de dezembro de 2014. Disponível em: <<https://www.premiumtimesng.com/business/173366-nigerian-government-signs-electricity-deal-3-solar-companies.html>>. Acesso em 30 set. 2019.

⁷⁴ Vide IEA. Statistics. *Electricity Generation by source, Nigeria 1990-2017*. Disponível em: <<https://www.iea.org/statistics/>>. Acesso em 30 set. 2019.

⁷⁵ Vide INTERNATIONAL HYDROPOWER ASSOCIATION. *2018 Hydropower Status Report*. August, 2018. P. 89. Disponível em: <https://www.hydropower.org/sites/default/files/publications-docs/iha_2018_hydropower_status_report_4.pdf>. Acesso em 27 set. 2019.

⁷⁶ Vide PREMIUM TIMES. *Group urges Nigerian govt. to reconsider nuclear energy plan after Russia accident*. Publicado em 15 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.premiumtimesng.com/news/more-news/346796-group-urges-nigerian-govt-to-reconsider-nuclear-energy-plan-after-russia-accident.html>>. Acesso em 30 set. 2019.

⁷⁷ Entre 1999 e 2013, a participação do setor de transportes no consumo total de derivados do petróleo cresceu 77,4% para 84,8%. Em 2017, os dados atingiram 92,2%, com 17.431 ktoe. Vide IEA. Statistics. *Oil Products Final Consumption by Sector, Nigeria 1990-2017*. Disponível em: <<https://www.iea.org/statistics/>>. Acesso em 30 set. 2019.

continente, ao lado da África do Sul, Moçambique, Tanzânia e Zimbábue⁷⁸ –, a produção é muito reduzida, não apresentando valor significativo nas matrizes.

Primeiro, em relação ao petróleo, as reservas provadas somam 36,972 bilhões de barris, das quais são produzidos 1,601 milhão de barris por dia (bpd)⁷⁹. Como a demanda pelo produto é de apenas 445,5 mil bpd, a maior fatia da produção é voltada para o mercado externo, gerando-se uma exportação de petróleo bruto em cerca de US\$ 54,5 bilhões⁸⁰. Ainda que considerado um grande produtor e exportador de petróleo bruto, não se pode dizer o mesmo sobre a capacidade de produção *downstream*, o que se poderia considerar o principal reflexo do processo de periferia na realidade energética e no modo de produção da Nigéria. A estrutura de produção de derivados do petróleo é distribuída entre quatro refinarias, com capacidade instalada para refinar conjuntamente 446 mil bpd⁸¹. Entre elas, três são estatais, operadas por subsidiárias da *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC), a saber, *Port Harcourt Refining Company Limited* (210 mil bpd), *Warri Refinig & Petrochemical Company Limited* (125 mil bpd) e *Kaduna Refining and Petrochemical Company Limited* (110 mil bpd), além da *Niger Delta Petroleum Resources* (mil bpd), sob o controle privado⁸². Ainda assim, as refinarias operam muito abaixo da capacidade instalada, cuja produção, em 2018, atingiu apenas 33 mil bpd⁸³, de modo que a Nigéria necessita importar os derivados que consome. Segundo, em relação ao gás natural, as reservas provadas somam 5,675 trilhões de metros cúbicos, das quais são produzidos diariamente, em termos de *marketed production*⁸⁴, 44,250 bilhões de metros cúbicos⁸⁵. Em torno de 65% da produção são exportados, um valor de 28,625 bilhões de metros cúbicos⁸⁶, enquanto que o restante é consumido no mercado doméstico, sobretudo por termelétricas. No que diz respeito ao processamento de gás natural,

⁷⁸ Vide UNEP. Report Energy Profile : Nigeria. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20520/Energy_profile_Nigeria.pdf?sequence=1&%3BisAllowed=>>. Acesso em 30 set. 2019.

⁷⁹ Os dados cobrem o ano de 2018. Vide OPEC. Nigeria facts and figures. Disponível em: <https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/167.htm>. Acesso em 02 out. 2019.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Vide NIGERIA. Department of Petroleum Resources. Refinery. Disponível em: <<https://www.dpr.gov.ng/downstream/refinery/>>. Acesso em 02 out. 2019.

⁸³ Vide OPEC. Nigeria facts and figures. Disponível em: <https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/167.htm>. Acesso em 02 out. 2019.

⁸⁴ Significa a quantidade bruta extraída, removidos os gases não hidrocarbonetos, e descontados os volumes ventilados e queimados e os utilizados para pressurização de depósitos. Vide US EIA. Natural Gas. Definitions, Sources and Explanatory Notes. Disponível em: <https://www.eia.gov/dnav/ng/TblDefs/ng_prod_sum_tbldef2.asp>. Acesso em 02 out. 2019.

⁸⁵ Vide OPEC. Nigeria facts and figures. Disponível em: <https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/167.htm>. Acesso em 02 out. 2019.

⁸⁶ *Ibid.*

destaca-se a *Indorama Eleme Petrochemical Limited*, adquirida da NNPC, em 2006, pela Indorama Corporation, voltada para a produção de derivados polietilenos e polipropilenos⁸⁷.

A arquitetura institucional do petróleo na Nigéria foi formada ainda durante a colonização, quando os assuntos desse tema pertenciam a uma unidade do então Ministério dos Negócios de Lagos, subordinado ao Governador-Geral, que, com a adiante expansão da indústria, tornou-se Departamento de Recursos do Petróleo junto ao antigo Ministério de Minas e Energia⁸⁸. Na década de 1970, já conquistada a independência, criou-se a *Nigerian National Oil Corporation* (NNOC) para lidar com as atividades operacionais do comércio de petróleo, mantendo-se sob a responsabilidade do Departamento a supervisão e o controle legal da indústria⁸⁹. Em 1975, o Departamento de Recursos do Petróleo ganhou status de ministério e, dois anos depois, foi inserido pelo Decreto 33 na NNOC, fundando-se a atual NNPC, e nela uma inspetoria com funções regulatórias⁹⁰. Em 1985, o Ministério de Recursos do Petróleo se separou da NNPC, a qual, três anos depois, passou por uma reorganização: criação de onze subsidiárias⁹¹ e transferência ao Ministério de Recursos de Petróleo a Inspeção de Petróleo, renomeada Departamento de Recursos de Petróleo (DPR, em inglês)⁹². A mais recente reconfiguração da NNPC ocorreu em 2016, quando as subsidiárias de gás e de dutos transformaram-se em *Nigerian Gas and Marketing Company*, *Nigerian Gas Processing and Transmission Company*, *Gas and Power Investment Company*, *Nigerian Products and Marketing Company* e *Nigerian Pipelines and Storage Company*⁹³.

Na atualidade, a NNPC, de um lado, mantém a ocupação em atividades operacionais de exploração, refino, transporte e comercialização dos hidrocarbonetos, atuando no setor *upstream* em *joint ventures* com IOCs. Embora o modelo regulatório nigeriano tenha tradicionalmente se baseado em *joint ventures* contratuais, tipicamente adotados em projetos

⁸⁷ Vide NIGERIA. Department of Petroleum Resources. Refinery. Disponível em: <<https://www.dpr.gov.ng/downstream/refinery/>>. Acesso em 02 out. 2019.

⁸⁸ Vide NIGERIA. Department of Petroleum Resources. History. Disponível em: <<https://www.dpr.gov.ng/history-of-dpr/>>. Acesso em 02 out. 2019.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ As onze subsidiárias são Nigerian Petroleum Development Company (NPDC), Nigerian Gas Company (NGC), Pipelines and Products Marketing Company (PPMC), Integrated Data Services Limited (IDSL), National Engineering and Technical Company Limited (NETCO), Hydrocarbon Services Nigeria Limited (HYSON), NNPC Retail Limited, Duke Oil, além das três refinarias já mencionadas. Vide NNPC. Corporate Information. Disponível em: <<https://www.nnpcgroup.com/About-NNPC/Pages/Corporate-Information.aspx>>. Acesso em 03 out. 2019.

⁹² Vide NIGERIA. Department of Petroleum Resources. History. Disponível em: <<https://www.dpr.gov.ng/history-of-dpr/>>. Acesso em 02 out. 2019.

⁹³ Vide NNPC. Corporate Information. Disponível em: <<https://www.nnpcgroup.com/About-NNPC/Pages/Corporate-Information.aspx>>. Acesso em 03 out. 2019.

onshore e de águas rasas, o fomento de contratos de partilha – mais vantajosos às IOCs em termos de menor tributação ao Estado –, tem sido fundamental para os investimentos em campos *offshore* profundos e ultraprofundos (EPE, 2017). Por outro, a DPR possui funções legais de órgão regulador, incluindo supervisionar as operações de toda a cadeia da indústria de óleo e gás (perfuração, produção, terminais de exportação, refinarias, dutos e armazéns), monitorar o cumprimento de leis e regulamentos de segurança e de impacto ambiental, conferir as licenças necessárias, assessorar a administração pública e garantir que as petrolíferas paguem *royalties*, taxa sobre lucros, rendas anuais da concessão e multas⁹⁴.

A riqueza dos hidrocarbonetos na Nigéria a elegeram, no início da segunda década deste século, o segundo maior detentor de reservas provadas de petróleo na África, atrás apenas da Líbia, o nono maior em reservas de gás natural no mundo e o sexto maior exportador mundial, especialmente para a América do Norte e a Europa Ocidental (*Ibidem*, 2017). Membro da OPEP desde 1971, a Nigéria aproveitou-se dos choques daquela década para ampliar sua produção, que atingiu dois milhões de bpd, e se recuperar financeiramente da guerra civil. Desde então, para além das pioneiras Shell e BP, foram atraídas muitas IOCs aos campos nigerianos, como a Texaco (adquirida pela Chevron), a Mobil (atual ExxonMobil), a Agip (adquirida pela Eni), a Elf Aquitaine (absorvida pela Total) e a Phillips (atual ConocoPhillips). Todavia, tamanha riqueza, ao longo dos anos, resultou no fenômeno da maldição dos recursos naturais, o que torna possível afirmar que “a Nigéria [...] sem dúvida possui os atributos de um petro-Estado” (YERGIN, 2014, p. 142). Cabe, por fim, apontar as realidades propriamente nigerianas que qualificam os atributos gerais de um petro-Estado: doença holandesa, comportamento *rent-seeking* e rigidez fiscal.

A doença holandesa na Nigéria significa a suscetibilidade aos choques de preços das *commodities* no mercado global, que associada ao vínculo comercial Norte-Sul, determinam o que é produzido ou não nos países dependentes. Os dados revelam que 70% das receitas estatais são dependentes do petróleo e 90% das receitas de exportação estão ligadas à indústria de óleo e gás. Com efeito, a autonomia econômica é minada e os demais setores produtivos são colapsados, conforme ocorreu ao setor agropecuário. Outrora, de acordo com Osaghae (1998), capaz de abastecer, ao menos nas décadas de 1960 e 1970, as necessidades alimentares da população e exportar os excedentes, a Nigéria, hoje, é um importador líquido de alimentos. O setor manufatureiro também é afetado, a exemplo de uma série de projetos

⁹⁴ Vide NIGERIA. Department of Petroleum Resources. Functions. Disponível em: <<https://www.dpr.gov.ng/functions-of-dpr/>>. Acesso em 02 out. 2019.

industrializantes fracassados, inclusive relacionados ao setor de óleo e gás *downstream*, e o emblemático complexo siderúrgico de Ajaokuta, em construção desde 1970 e ainda sem produzir aço em escala comercial (YERGIN, 2014).

O comportamento *rent-seeking* é aprofundado pela trajetória histórica de conflitos pela distribuição de poder e de recursos, o que implica diretamente as receitas oriundas da indústria petrolífera, “[...] envolvida na luta entre regiões, grupos étnicos políticos nacionais e locais e grupos violentos – milícias, gangues e extremistas religiosos – por poder e primazia, por identidade e dinheiro” (YERGIN, 2014, p. 143). Ao inibirem a coesão nacional, as clivagens de natureza étnica, religiosa e regional atuam como forças centrífugas a contestarem o poder do Estado e as receitas públicas (OSAGHAE, 1998). Em uma abordagem ideacional, tais forças podem constituir um sistema de valores no qual o indivíduo se sente moralmente obrigado a beneficiar a comunidade original e o núcleo familiar, ao mesmo tempo em que prevalece “[...] corrupção, abuso e exploração do cargo público para servir a fins privados, etnicidade e confiança em redes patrão-cliente para se legitimar”⁹⁵ (OSAGHAE, 1998, p. 18).

Relacionado ao comportamento *rent-seeking*, a divisão das receitas também é alvo frequente de impasses entre as esferas governamentais federal, estadual e local, pois ao longo de mudanças de regime político, as constantes reestruturações que as acompanhavam refletiam-se nos sistemas tributário, monetário e financeiro do país (OSAGHAE, 1998). Exemplo disso ocorre na principal fonte de recursos do país, a NNPC, cujo controle e *modus operandi* passaram, respectivamente, por oito diferentes diretores executivos, somente entre 1985 e 1996, e por duas grandes reestruturações, em 1985 e 2016, que deixaram um saldo de quatorze companhias subsidiárias. Materializa-se, nesse caso, a constante criação e distribuição de cargos na empresa, a fim de se manter o controle da cadeia produtiva e suprir, conforme previsto pelas estratégias de extravasão de Bayart (1999), a dependência das elites nigerianas em relação ao Estado rentista e acumulador. Aprofunda-se, por fim, a divergência entre os interesses da sociedade e os dos atores com poder decisório – os quais estariam desalinhados do interesse social que deveriam representar (COLLIER, 2008).

Os embates em torno da rigidez fiscal encontraram paralelo durante a gestão do Ministério das Finanças por Ngozi Okonjo-Iweala em dois momentos: entre 2003 e 2006, no governo de Olusegun Obasanjo; e, entre 2011 e 2015, no governo de Goodluck Jonathan. A

⁹⁵ Tradução livre de “[...] corruption, abuse and exploitation of public office to serve private ends, ethnicity and reliance on patron-client networks for legitimacy”.

Ministra procurou estabelecer a disciplina fiscal no país, mediante a formulação de orçamentos embasados em um preço do barril de petróleo menor do que o efetivamente cotado pelo mercado, visando, assim, fortalecer as reservas do governo e reduzir as despesas (YERGIN, 2014). Com efeito, a política fiscal tornou-se impopular e foi muito pressionada, acarretando um risco político ao Governo Federal justamente pelo tradicional e intrínseco comportamento *rent-seeking* das elites políticas (*Ibidem*, 2014). A rigidez fiscal se debruça na própria característica do Estado de mantenedor da lei e da ordem, herdada do período colonial, que desenvolveu instrumentos autoritários para garantir a hegemonia das elites dominantes e facilitar o papel econômico extrativista e acumulador – elementos que pavimentaram o caminho para a atual realidade de produtor e rentista do petróleo (OSAGHAE, 1998). O fluxo contínuo das receitas petrolíferas, com efeito, promoveram a ideia generalizada de que o dinheiro seria incessante e “a falha da maioria dos cidadãos em perceber que a receita governamental e os fundos públicos são propriedades coletivas [...] amplamente explica a virtual ausência de demandas por *accountability* na cultura política da finança pública”⁹⁶ (OSAGHAE, 1998, p. 22). Logo, a repetição das práticas econômicas de acordo com a variabilidade dos preços do petróleo, desde o choque dos anos 1970, cria um imaginário entre os nigerianos, que “[...] geralmente enxergam o período do *boom* como ‘bons tempos’, e culpam pela atual pobreza o ‘ajuste estrutural’”⁹⁷ (COLLIER, 2008, p. 11). Ademais, tratando-se de um país grande demográfica e territorialmente, ainda marcado por muitas limitações sociais, o controle de gastos é muito mais difícil e inflexível do que, por exemplo, em um pequeno país do golfo Pérsico, mesmo que ambos dependam do petróleo em termos de PIB e de receita estatal (YERGIN, 2014).

Por fim, torna-se relevante identificar alguns impactos sobre as experiências locais na periferia, que, embora pertença a um nível de análise distinto do petro-Estado, participa também, segundo Peter Taylor (1994), da relação centro-periferia ocasionada pelo processo único em curso do sistema-mundo. Assim, as contradições reveladas no nível do petro-Estado se clarificam na experiência local da região do Delta do Níger, onde, apesar da grande riqueza em hidrocarbonetos (Anexo G), não se estimulou o desenvolvimento regional a mais de 30 milhões de habitantes (HART, 2016). Os campos de hidrocarbonetos concentram-se naquela região e em depósitos *offshore* profundos e ultraprofundos do Golfo da Guiné, ainda que

⁹⁶ Tradução livre de “the failure of most citizens to realise that government revenue and public funds are collectively owned [...] largely explains the virtual absence of demands for accountability in the political culture of public finance”.

⁹⁷ Tradução livre de “generally see the boom period as the ‘good times’, and blame their current poverty on ‘structural adjustment’”.

alguma produção seja mensurada na bacia do Lago Chade, no nordeste nigeriano. Foi no estado de Bayelsa, no centro do Delta, em que ocorreu, em 1956, o marco inicial do petróleo nigeriano, com a descoberta, pelas companhias Shell e BP, de depósitos *onshore* na comunidade de Oloibiri. Desde então, ainda durante o período colonial, a exploração de hidrocarbonetos na região tem prejudicado o meio ambiente e concentrado a riqueza gerada, o que se pode atribuir tanto às práticas das elites políticas, cujos cargos em governos são visados como forma de enriquecimento ilícito, quanto às das petrolíferas instaladas, a se beneficiarem de marcos regulatórios complacentes e de fiscalização reduzida⁹⁸. Dessa realidade local, surgem os mencionados conflitos ecológicos distributivos, resultantes do acesso assimétrico aos recursos naturais e dos decorrentes custos sociais e ambientais, ou seja, não se trata apenas de um conflito pela má distribuição econômica, mas também pelas injustiças ambientais (MARTINEZ-ALIER; O'CONNOR, 1996).

Mesmo após a independência nacional, o controle de companhias estrangeiras sobre a exploração e a produção, as remessas líquidas dos lucros às matrizes, bem como a má governança dessa riqueza, não trouxeram melhorias às condições socioeconômicas, estimulando-se revoltas violentas contra IOCs como a Shell e a BP (HART, 2016). Também se correlacionam os movimentos separatistas, tal qual o que instituiu a efêmera República de Biafra, e a ação paramilitar de grupos organizados do Delta: Movimento para a Emancipação do Delta do Níger, *Martys Brigades* e *Niger Delta Avengers*. Os movimentos violentos, elucidativos dessa realidade de insegurança, além de direcionarem suas atividades ao ataque da infraestrutura de óleo e gás, aos sequestros do *staff* das companhias e ao roubo de petróleo de dutos e estações de fluxo, chamado de *bunkering* ilegal, têm alimentado a narrativa de danificar a fonte de receita do Estado, enquadrando-se sua legitimidade.

Sobre tais explosões de violência podem ocorrer duas explicações complementares. De um lado, o apoio velado de elites políticas locais a grupos paramilitares, sobretudo em períodos de eleição, quando a exigência de mais fundos para campanhas e a desmobilização dos adversários políticos elevam os índices de pirataria e roubo⁹⁹. Por outro, a brecha existente entre os interesses da população local, sujeita à pobreza endêmica, e os interesses da

⁹⁸ AMNESTY INTERNATIONAL. Shell: #MakeTheFuture – Clean up The Niger Delta. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/11/shell-clean-up-oil-pollution-niger-delta/>>. Acesso em 30 set. 2019.

⁹⁹ Vide NOACK, Rick. *Why Nigeria's elections year may see a spike in pirate attacks*. The Washington Post. Publicado em 14 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2014/10/14/why-nigerias-election-year-may-see-a-spike-in-pirate-attacks/>>. Acesso em 09 nov. 2019.

indústria capital-intensiva do petróleo, gerando-se um sentimento de frustração que nutre o dever ser das milícias do Delta. Em suma, a ausência de desenvolvimento e de segurança percorre uma espiral regressiva, na qual os ataques assumem uma economia de guerra, deslegitimam o governo nigeriano e pioram a já dilapidada infraestrutura, sobretudo de oleodutos, cujos recorrentes vazamentos inviabilizam a organização econômica local da pesca e da agricultura.

❖ Comentários Finais

O petro-Estado nigeriano origina-se mediante um processo violento exógeno colonial, cuja organização política e econômica foi forjada a fim de se atender as necessidades do centro dinâmico do sistema-mundo capitalista. Todavia o processo de periferização na Nigéria não se restringiu ao período colonial, condicionando ainda, de modo estrutural, a organização econômica e política do país. Tal abordagem não exclui os elementos domésticos que se fortaleceram já na trajetória da Nigéria enquanto Estado independente. Associadas, ambas as forças interna e externa impactam a realidade atual do país e promovem as limitações a um processo de desenvolvimento autóctone. Os elementos característicos do petro-Estado (comportamento *rent-seeking*, doença holandesa e rigidez fiscal) fazem parte dessas limitações, inibindo-se uma alternativa à economia capital-intensiva do petróleo.

A manutenção do status de produtor/exportador de petróleo bruto, importador de produtos derivados do refino de hidrocarbonetos e baixo consumidor de energia revelam, em termos energéticos, o processo de periferia em curso na Nigéria. Ainda nesse âmbito, pode-se apontar que o petro-Estado inviabiliza o desenvolvimento de alternativas energéticas que desafiam o futuro do petróleo, pois estas reduziriam o valor dos depósitos remanescentes e, conseqüentemente, os recursos de poder das elites hegemônicas. Embora exista um compromisso em desenvolver fontes renováveis à eletricidade como a hidráulica e a solar, disponíveis amplamente na Nigéria, tais fontes não competem diretamente com o petróleo e poderiam preencher a grande lacuna de acesso à eletricidade. A bioenergia moderna, por sua vez, que possui grande potencial de desenvolvimento no setor de transportes – monopolizado pelo petróleo – seria, realmente, desestimulada pelas limitações do petro-Estado. Ainda, é remota a possibilidade de se desenvolver um setor econômico, como a bioenergia, com lucratividade reduzida perante a indústria capital-intensiva de óleo e gás. Sendo a indústria do petróleo capaz de gerar receitas para a necessária diversificação econômica, um setor concorrente é minimizado.

CAPÍTULO IV – A RELAÇÃO BRASIL-NIGÉRIA E A AMBÍGUA APROXIMAÇÃO NO CAMPO ENERGÉTICO

A relevância geopolítica da África a transformou, ao longo do tempo, um espaço de disputa entre potências extrarregionais, motivadas por aspirações geoeconômicas e geoestratégicas. Três momentos históricos, em que o continente é impactado por tais projeções externas, podem ser distinguidos (HABIB *apud* ESCOSTEGUY, 2011). Primeiro, a corrida das potências europeias, seguida da harmonização de suas ambições coloniais ao retalharem a África no Congresso de Berlim (1885). Segundo, a perpetuação de relações neocoloniais, após a independência formal das ex-colônias, e o transbordamento, durante a Guerra Fria, da tensão existente entre os blocos de poder capitalista e socialista no continente, subjugando-o a manobras violentas como as já mencionadas guerras por procuração. Terceiro, por fim, após um período de intenso “afropessimismo” e marginalização dos assuntos internacionais, caracteriza-se pela “nova corrida para a África” (*new scramble for Africa*), na qual ocorre a projeção e a inserção de países considerados emergentes no sistema internacional, entre eles, China, Índia, Brasil, Rússia e Turquia.

Tal distinção, meramente didática, não pode excluir o fato de que no terceiro momento países do Ocidente também mantenham relações estreitas com a África, tampouco que os “emergentes” tenham se aproximado dos africanos durante a Guerra Fria, exemplificado pela intensa cooperação militar desenvolvida pela China. Ao mesmo tempo, não é possível negligenciar os elementos de continuidade, como a busca por recursos naturais energéticos, necessários ao desenvolvimento do padrão de poder capitalista. Para esta pesquisa, concentra-se no terceiro momento histórico de projeção ao continente africano e no aspecto energético que a caracteriza, o que não excluiria o engajamento brasileiro em países como a Nigéria.

Da relação Brasil-Nigéria, este capítulo foca no denso relacionamento bilateral que se construiu e, entre 1999 e 2013, se fortaleceu. A abordagem cobre o aspecto político-diplomático, o fluxo comercial-financeiro e os intencionados e efetivos projetos de cooperação para o desenvolvimento. Nesse último elemento, verificam-se resultados consideráveis no que diz respeito à cooperação em agricultura, saúde, educação e defesa, em detrimento daquela voltada para o desenvolvimento da bioenergia na Nigéria. Apesar de intenso diálogo no tema energético, como no setor de óleo e gás, percebe-se na cooperação em bioenergia um descompasso entre sua dimensão ideacional, embasada em aspirações da transição descarbonizadora, e sua dimensão material, que não se concretizou em produção de larga escala. A partir da leitura do capítulo anterior, em que são analisadas as debilidades do

petro-Estado nigeriano, a ausência de resultados efetivos na cooperação em bioenergia é clarificada.

4.1. A Corrida para a África em Busca de Energia

A nova corrida para a África teria como força motriz a busca por recursos naturais, dentre eles os energéticos como o petróleo, visado pelas potências externas para garantir a diversificação de fornecedores e, com efeito, a própria segurança energética (SOUTHALL *apud* ESCOSTEGUY, 2011). A partir dessa projeção específica, agudiza-se a África como uma arena de conflitos dessa natureza, pois “as vulnerabilidades políticas, econômicas e tecnológicas de muitos países africanos favorecem a penetração de companhias estrangeiras de petróleo [...]” (PIMENTEL, 2011, p. 135), interessadas, especialmente, em campos mais jovens e produtivos com óleo de alta qualidade, tal como os explorados no Atlântico Sul. Ademais, há um processo em curso a estimular, com grau de urgência, as companhias do setor de energia a investirem em projetos complexos e tecnologicamente desafiadores, que resulta de um direcionamento global para a prospecção e a exploração de depósitos remanescentes (KLARE, 2012). Tal fenômeno é denominado por Michael Klare (2012) de “a corrida pelo que resta” (*the race for what's left*), e abrange não apenas, mas, sobretudo, o petróleo. Haja vista o alcance do pico de produção e a consequente exaustão dos principais poços de petróleo descobertos entre 1950 e 2000, a incessante busca por novas reservas tem obrigado as companhias (associadas aos Estados) a se dirigirem para regiões mais arriscadas, por razões geológicas, geográficas, políticas, ou por uma combinação das anteriores (*Ibidem*, 2012).

As razões, segundo Klare (2012) podem ser exemplificadas da seguinte forma. As geológicas incluem os desafios da exploração em alta profundidade, sujeita a maior pressão, e a técnicas de perfuração de rochas com reservatórios outrora considerados inatingíveis. As geográficas dizem respeito à vulnerabilidade de plataformas *offshore* a fenômenos naturais no oceano (maremotos, tornados e icebergs). No que tange às razões políticas, é possível mencionar o risco exploratório em países instáveis ou em conflito, bem como as disputas por delimitação marítima, que potencialmente pode conduzir a um conflito interestatal por recursos naturais. Somada às incertezas sobre a viabilidade do desenvolvimento de novos depósitos, Estados e corporações dirigem-se à extração de óleo não convencional, como areia betuminosa, óleo de xisto e petróleo muito pesado, exigindo-se um desenvolvimento tecnológico mais complexo (*Ibidem*, 2012). Dessa forma, a oferta de energia necessária para atender a crescente demanda global, e, ao mesmo tempo, compensar a queda de produção dos campos existentes, deverá ser extraída de locais remotos e custosos, antes evitados, como as

promissoras reservas do Ártico e a busca por recursos no norte da Sibéria, nas águas profundas do Atlântico e em locais instáveis da África (*Ibidem*, 2012).

Não apenas o petróleo, entretanto, tem atraído interesses externos ao continente africano, mas também as vastas reservas de gás natural. Estas seguem o mesmo padrão de exaustão do petróleo, embora seja um recurso aproveitável em seguida, existindo, portanto, uma oferta considerável nas reservas descobertas na segunda metade do século XX (*Ibidem*, 2012). Incluem-se depósitos de cobalto, *coltan*, platina e urânio – este último sendo determinante para a produção de energia nuclear (fins elétricos ou militares), destacando-se a dependência da França à extração na região do Sahel. Além de recursos florestais e marítimos, sobre os quais se objetivam não apenas os direitos de exploração, mas também o domínio geopolítico.

A questão geopolítica está relacionada à escassez de recursos naturais energéticos e ao processo de desenvolvimento capitalista, pois a sobrevivência econômica, política e militar de um Estado dependem da oferta de energia e de recursos minerais, não existindo, segundo Michael Klare (2012), qualquer garantia de que as disputas por recursos não provoquem um conflito armado. Desde a Revolução Industrial, o consumo de matérias primas é crescente, tais como, a princípio, o carvão e a madeira, e, consolidando-se no século XX, o petróleo, o gás natural e o urânio. Assim, o desafio a provocar a “corrida pelo que resta” trata-se da continuidade da Era Industrial, que elevou o Norte à posição de centro dinâmico do capitalismo, e que, ao mesmo tempo, é almejada pelos Estados do Sul, sob a narrativa da modernização via industrialização. No entanto, a possibilidade de outros países se industrializarem é desafiada pela relação entre demanda e escassez de recursos energéticos (*Ibidem*, 2012).

Além dos recursos minerais energéticos, outro recurso apontado por Klare (2012) sob o risco de escassez seriam os alimentos. Atualmente, a produção de alimentos é capaz de cobrir sua demanda, embora a agudização das desigualdades sociais não permita o alcance satisfatório por todos, mas o crescimento populacional e as mudanças climáticas em curso tendem a promover o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de alimentos. O continente africano, por exemplo, vive um elevado crescimento de sua população, bem como é afetado pelas mudanças climáticas a promoverem o aumento do nível do mar e a desertificação. Porém, países como Arábia Saudita, China, Coreia do Sul e Emirados Árabes Unidos, a fim de garantirem a segurança alimentar doméstica, buscam terras aráveis na África, sendo,

inclusive, um tema relevante em suas respectivas políticas de cooperação internacional. Isso significa, portanto, que a “nova corrida para a África” diz respeito também à produção de alimentos, perturbando a questão agrária dos países receptores. Afetados por escassez de alimentos e de energia, tal como ocorre na Nigéria, verifica-se uma lacuna dupla, a tencionar a ideia de que terras aráveis sejam meio de produção para energia. Nesse aspecto, a produção de biocombustíveis da cana-de-açúcar e do milho poderia impactar o uso da terra para a produção de alimentos.

A realidade analisada não refuta a busca por recursos energéticos ao longo do processo histórico, no entanto, a “corrida pelo que resta” não possui precedente devido à combinação de quatro fatores: ausência de fronteiras inexploradas, para além daquelas já visada pelo processo em curso; ascensão de grandes consumidores globais de energia, como a China, a Índia e outros polos asiáticos; limites técnicos e ambientais na exploração de novas reservas; e, efeitos catastróficos da mudança climática (*Ibidem*, 2012). Diante desses fatores contextuais, Klare (2012) aponta que Estados e corporações, ou ambos em atuação conjunta, têm gerenciado planos ambiciosos de exploração e desenvolvimento de reservas, bem como pleiteado tal direito sobre territórios disputados, exigindo-se, portanto, o desenvolvimento tecnológico para a exploração em ambientes inóspitos e, por fim, a projeção militar para defender seus interesses.

A análise da atuação de Estados e corporações contempla o estreito relacionamento entre ambos, já que o primeiro é responsável por lançar as bases em que as segundas devem operar, mediante legislação ambiental ou de segurança, sejam elas rigorosas ou não (*Ibidem*, 2012). No que diz respeito aos países com reduzida influência política e econômica, porém com abundantes recursos energéticos, resta-lhes forjar alianças políticas e acordos econômicos muitas vezes regressivos a suas economias. Trata-se, portanto, de uma corrida calculada e organizada, diferentemente de projeções isoladas ou do reflexo histórico da busca por recursos energéticos, mas um processo sem precedentes na busca por materiais críticos (*Ibidem*, 2012).

Deduz-se, então, que a disputa por mercados e influência política no continente africano, que caracterizam a nova corrida, é derivada do interesse por recursos naturais (ESCOSTEGUY, 2011). A garantia de mercados se perpetua, por exemplo, por meio de acordos comerciais, como o *African Growth and Opportunity Act* e os Acordos de Parceria Econômica, gerenciados, respectivamente, pelos EUA e pela UE, muitos dos quais

negociados com países africanos em configuração distinta da comunidade econômica às quais pertencem. E a influência política procura se afirmar via ajuda externa, ocasionando a vulnerabilidade de muitos países africanos dependentes da ajuda às decisões dos fornecedores sobre a alocação de recursos, de tal forma que as potências consigam não apenas ampliar seu poder político, mas também abrir espaços aos seus investimentos (SOUTHALL *apud* ESCOSTEGUY, 2011).

Escosteguy (2011) atenta para um quadro de riscos e oportunidades para a África em face da nova corrida, a qual não exclui as tradicionais potências europeias antes colonizadoras, nem os Estados Unidos, mas se diferencia pela participação dos países considerados emergentes. Especialmente, o novo milênio para a China, já clarificada sua inequívoca emergência, requeria uma nova perspectiva acerca do desenvolvimento e do papel mundial correspondentes, encarregando o governo Hu Jintao (2003-2013), ao lado do premiê Wen Jiabao, a aspiração de uma “sociedade harmoniosa” e de um “mundo harmonioso” (KISSINGER, 2011). Sobre o papel mundial, especificamente, foi formulada a ideia de “ascensão pacífica”¹⁰⁰, enfatizando-se uma política externa em busca de “primordialmente um ambiente internacional pacífico (o que incluía boas relações com os Estados Unidos) e acesso a matérias-primas para assegurar um crescimento econômico contínuo” (KISSINGER, 2011, p. 471). Neste último aspecto, fica evidente a penetração da China em países africanos, que “envolve barganhas de acesso a reservas [energéticas] por compromissos de investimentos em infraestrutura, venda de armamento e uma forte ofensiva diplomática” (PIMENTEL, 2011, p. 136), formalizadas sob o Fórum para a Cooperação entre China e África (FOCAC, em inglês), cujas edições ocorrem trienalmente desde 2000.

Esse processo, embora seja oficialmente classificado de “cooperação de ganho mútuo” (*win-win cooperation*), pretensiosamente benéfica e desprovida de condicionalidades, impacta, por um lado, no risco “de que se reproduzam as consequências das corridas anteriores; por outro, o aumento da margem de manobra de países africanos marginalizados é bem-vindo” (ESCOSTEGUY, 2011, p. 71). Há o risco, portanto, de que mecanismos neocoloniais de dominação continuem a vigorar nas relações com a África, os quais enriquecem elites políticas e econômicas locais com a exploração dos recursos, sem que isso alcance o conjunto da sociedade (PIMENTEL, 2011). Porém, existe a oportunidade nesse processo de as elites políticas africanas barganharem diante do maior número de atores

¹⁰⁰ Posteriormente, o termo “ascensão pacífica” foi trocado por “desenvolvimento pacífico”, evidenciando uma postura oficial ainda mais branda (KISSINGER, 2011).

extracontinentais, visando maximizar vantagens da nova corrida (HABIB *apud* ESCOSTEGUY, 2011), embora tal argumento ainda não seja suficientemente uma garantia de benefícios à sociedade.

Uma crítica aos processos de “busca pelo que resta” e “nova corrida para a África” revela que ambos estão inseridos na expansão do sistema capitalista, cujo processo de desenvolvimento ocorre em detrimento da periferia sistêmica. De acordo com a teoria da dependência, o desenvolvimento da periferia foi condicionado à evolução do capitalismo mundial, cujo funcionamento está intrinsecamente localizado na conexão entre os tipos de capitalismo dependente na periferia e o centro dinâmico nos países do Norte (BAMBIRRA, 2015 [1972]). Tal relação de dependência no desenvolvimento do capitalismo global não influencia apenas as estruturas econômicas do Sul, mas também sua realidade política e social, materializadas em termos de concentração do poder e de distanciamento entre dominantes e dominados (*Ibidem*, 2015).

Associando-se o fenômeno da corrida pelo que resta à nova corrida para a África, percebe-se o crescente envolvimento de países considerados emergentes nesses processos. Embora localizados na periferia, verificam-se relações subimperialistas entre os países dependentes, percebidas na replicação de mecanismos neocoloniais em direção à África. A projeção dos países da semiperiferia, então, estimula o subimperialismo, que dispõe, segundo Bambirra (2015), não apenas de práticas que visam o controle de mercados para exportação e investimentos em recursos naturais e industriais, mas também de suposta hierarquia política e militar. Os países africanos subordinados numa relação subimperialista, tornam-se, portanto, sujeitos à dupla exploração de países imperialistas e subimperialistas (*Ibidem*, 2015), perpetuando-se a sobrevivência do sistema capitalista e seu desenvolvimento inerentemente expansivo.

Diante da circunstância de que a extração de recursos energéticos da África e a visão sobre o continente como uma fronteira para investimentos contribuem para a manutenção de um padrão de poder capitalista, tornam-se questionáveis as narrativas da cooperação Sul-Sul, sobretudo a possibilidade de ser uma alternativa considerada contra-hegemônica. Embora seja crítica à cooperação Norte-Sul, historicamente mantenedora de hierarquias e clivagens sistêmicas, a alternativa Sul-Sul não estaria, concomitantemente, desvinculada, segundo Kojo Amanor (2013), da lógica capitalista de expansão e acumulação. Assim, é possível questionar se a cooperação para o desenvolvimento orquestrada por Estados emergentes do Sul desafia o

paradigma ocidental de desenvolvimento, forjado por relações de poder coloniais (SIX, 2009). Tal paradigma, de acordo com Clemens Six (2009), possui uma dimensão normativa ao prescrever determinados comportamentos econômicos e políticos, sujeitos a hierarquias hegemônicas. Também, nutre-se do binarismo Norte/Sul ou desenvolvido/subdesenvolvido para legitimar práticas voltadas ao desenvolvimento do outro, cujas debilidades supostamente intrínsecas só poderiam ser corrigidas mediante uma intervenção externa (*Ibidem*, 2009). Embora Clemens Six (2009) conclua acerca da erosão desse paradigma, devido à alternativa estratégica e à própria transformação global ocasionadas pelo envolvimento de países do Sul como doadores ou parceiros na CID, não seria ilegítimo apontar continuidades hegemônicas. Ao se apropriarem de uma narrativa Sul-Sul dirigida à África, os países emergentes ou semiperiféricos podem contradizê-la, pois, ao mesmo tempo em que defendem e financiam a CSS, os processos internos de liberalização econômica exigem sua expansão, mediante setores público e privado, às demais economias dependentes (AMANOR, 2013). Trata-se de uma combinação da CSS com o ímpeto capitalista, à medida que a “cooperação Sul-Sul monta uma estrutura de laços diplomáticos para facilitar o comércio, baseado em noções de troca simétrica (poder brando), e a construção de foro intergovernamental para facilitar investimentos e negócios”¹⁰¹ (AMANOR, 2013, p. 28).

As contradições entre o aspecto ideacional da cooperação Sul-Sul e o aspecto material da relação semiperiferia-periferia revelam-se na cooperação Brasil-Nigéria. De um lado, a propagação de narrativas da CSS, como os benefícios mútuos, a ausência de condicionalidades de cunho político ou econômico, o embasamento em trajetórias históricas semelhantes e o entusiasmo com o fluxo de poder no Sul. Por outro, a manutenção de clivagens na relação comercial-financeira, baseada na *commodity* petróleo e na tentativa de intensificar a abertura econômica propícia à internacionalização e investimento de empresas; de hierarquias políticas, baseada num relacionamento entre elites; e, da lógica que diferencia provedor e receptor de cooperação para o desenvolvimento. Especificamente, mantém-se tanto a ideia de que a cooperação em bioenergia seria mutuamente benéfica, na qual o Brasil seria capaz de compartilhar com a Nigéria uma experiência de desenvolvimento de energia alternativa, quanto a relação tradicional em torno dos hidrocarbonetos, em que é reforçada a condição de petro-Estado à Nigéria – por algum tempo a maior fornecedora de óleo ao Brasil

¹⁰¹ Tradução livre de “South-South cooperation sets up a framework of diplomatic ties to facilitate trade, based on notions of symmetric Exchange (soft power), and the building of intergovernmental for a to facilitate investments and business exchange”.

e o principal polo da inserção internacional da Petrobras. Trata-se, enfim, de uma relação ambígua a ser analisada nos próximos tópicos.

4.2. Relação Brasil-Nigéria

O relatório oficial Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional chama a atenção para as transformações sociais e econômicas ocorridas no Brasil, entre elas a superação de metas designadas pela ONU como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, principalmente a redução da pobreza e da mortalidade infantil (COBRADI, 2010). Ao aspirar uma ordem internacional mais justa e compreender o desenvolvimento como uma responsabilidade coletiva, o Brasil alinha a experiência doméstica e o apoio ao desenvolvimento de países com obstáculos semelhantes, baseando-se no princípio da não indiferença, sem impor condicionalidades, respeitando a soberania e incluindo a participação dos parceiros na cooperação (*Ibidem*, 2010). A cooperação brasileira, com efeito, está inserida num processo de crescente responsabilidade dos países considerados em desenvolvimento, em busca de renovar as práticas da ajuda externa, revisando suas velhas estratégias e conceitos, e de atender as necessidades específicas dos parceiros. Assim, a definição oficial da cooperação brasileira é enquadrada como:

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

Entre 2005 e 2009, as modalidades da cooperação brasileira categorizadas são ajuda humanitária, bolsa de estudos para estrangeiros, contribuição a organizações internacionais, cooperação técnica e cooperação científica e tecnológica (COBRADI, 2010). No entanto, a partir de 2010, são requalificadas para cooperação técnica, educacional, científica e tecnológica, humanitária, apoio e proteção a refugiados, operações de manutenção da paz e gastos com organismos internacionais (COBRADI, 2014). No que diz respeito às temáticas nas quais o Brasil obtém relativo destaque, concentram-se na denominada cooperação técnica, por meio da qual a experiência brasileira em projetos de saúde, defesa, agricultura, entre outros, são compartilhados com os países parceiros. No caso do campo energético, não é especificada uma categoria adequada, estando o tema, portanto, disperso entre as categorias oficiais ou tratado como subtema da cooperação técnica em agropecuária, denominando-se “agroenergia” (COBRADI, 2010) ou “geração de energia e técnicas alternativas, como

biocombustíveis, biofertilizantes, etanol, látex e recursos genéticos vegetais” (COBRADI, 2016).

Associando-se a cooperação brasileira no campo da energia ao fenômeno global da transição energética em curso – e questões correlatas como a “nova corrida para a África” e a “corrida pelo que resta” –, torna-se possível vincular o Brasil e sua política de cooperação aos processos globais que influenciam, direta ou indiretamente, os atores estatais. Ademais, verificados entre Brasil e África, especialmente no início deste século, a reaproximação diplomática, a aspiração geopolítica, o fluxo comercial, a internacionalização e os investimentos de companhias públicas e privadas, bem como as parcerias no âmbito da CSS, a busca e o acesso à energia torna-se um motivador, embora não exclusivo, da relação Brasil-África. Não exclusivo porque no campo da cooperação técnica, por exemplo, as áreas com maior orçamento e número de projetos desenvolvidos com países africanos são agricultura (com alguma ênfase à segurança alimentar), saúde, educação e defesa (ECHART MUÑOZ, 2016; MILANI, 2017). Projetos que, aliás, concentram-se nos PALOP, ou seja, países que não possuem uma relevância, em termos de recursos energéticos, comparável à Nigéria, com evidente exceção de Angola e Guiné Equatorial – ricos em petróleo – e, em alguma medida, de Moçambique, onde a mina de carvão de Moatize é explorada pela companhia brasileira Vale¹⁰².

Dessa forma, para além das narrativas oficiais, torna-se possível, segundo Enara Echart Muñoz (2016), verificar tensões e contradições na CSS promovida pelo Brasil com os países africanos. Por ser uma cooperação difusa, com envolvimento de diversos atores, as ações podem carecer de complementaridade e de sintonia, revelando-se contradições entre atores públicos e privados, entre discurso e prática e entre práticas (ECHART MUÑOZ, 2016). As contradições podem ser exemplificadas, entre outras, pela exclusão de atores da sociedade, que aspiram a uma política de cooperação mais democrática; pelas distintas percepções sobre a cooperação em si e os temas por ela abarcados, sendo a agricultura um objeto de tensão entre mercadoria e direito à alimentação; a imposição de experiências exógenas sem a devida apropriação local; a invisibilização de movimentos sociais e religiosos envolvidos em redes transnacionais de solidariedade; e, ausência de poder decisório de

¹⁰² Em Moçambique, a Vale construiu uma central de enriquecimento do carvão da mina de Moatize, cuja capacidade instalada de produção é de onze milhões de toneladas por ano. *Vide* VALE. Negócios. Mina de Moatize. Disponível em: <<http://www.vale.com/mozambique/PT/business/mining/coal/moatize-coal-mine/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 30 out. 2019.

comunidades locais, porventura impactadas por efeitos sociais e/ou ambientais dos projetos de cooperação (*Ibidem*, 2016).

Cobrimdo-se, então, a relação Brasil-África, de acordo com Analúcia Pereira e Luísa Barbosa (2012) sua trajetória pode ser categorizada em cinco períodos. Primeiro, a dominação colonial portuguesa, entre os séculos XVI e XIX, marcada por trocas sociais e econômicas, e, principalmente, pela rota do tráfico de africanos escravizados¹⁰³. O segundo se inicia com a independência do Brasil (1822), em que as relações são gradualmente marginalizadas até o afastamento mais severo com o fim do tráfico e a prioridade conferida ao relacionamento com a Europa, seguida pelos EUA – padrão que se perpetuou até a década de 1950. O terceiro se caracteriza pelo processo de descolonização africana, até certo momento ignorado pelo Brasil devido ao forte vínculo com Portugal. O quarto, de 1961 até meados da década de 1980, revela um estreitamento das relações políticas e econômicas com a África, com intenso fluxo de bens e capitais, e o reconhecimento do governo comunista do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), em 1975. Finalmente, o quinto período se estende ao século XXI, em que a África torna-se prioridade na agenda externa, com especial relevância aos países da CPLP, apesar de um hiato na década de 1990, quando não havia uma “política africana”, mas algumas afinidades bilaterais, restritas à África do Sul e à Nigéria, por exemplo.

De acordo com Paulo Visentini (2016), a Nigéria estaria entre os países que merecem destaque na política brasileira para a África. As relações foram formalizadas logo após a independência daquele país, em outubro de 1960, sendo o Brasil, segundo a Mensagem ao Senado Federal (MSF) Nº 4/2018, o único país sul-americano a ser convidado ao evento de proclamação da independência. No ano seguinte, foi estabelecida em Lagos, então capital nigeriana, uma das primeiras embaixadas brasileiras no continente africano. Naquele momento vigorava a denominada Política Externa Independente, mediante a qual o Brasil procurou universalizar parcerias político-diplomáticas autonomamente, embora a Nigéria independente surgisse também como um potencial parceiro econômico, o que se materializou, especialmente, a partir da década seguinte. O vínculo político-diplomático foi reafirmado com a inauguração, em 1966, da embaixada nigeriana no Brasil e, sobretudo, pela continuidade do

¹⁰³ Possivelmente, o comércio de pessoas escravizadas pela condição racial fundou o capitalismo no Atlântico, não apenas por conectar a Europa Ocidental às Américas e à África, mas, sobretudo, por criar um sistema econômico lucrativo, numa lógica planejada de acumulação de riqueza sem precedentes. *Vide* Rotas da Escravidão. Direção: Daniel Cattier; Fanny Glissant; Juan Gélas. Produção: Fanny Glissant; Jean Labib. França: ARTE France, 2018. 1 DVD (208 min.), son., color. Legendado. Port. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=3S9IWtHbLA8>>. Acesso em 16 ago. 2019.

relacionamento oficial nos momentos mais críticos daquela década ocorridos na Nigéria: o golpe e o contragolpe militar de 1966; e, a Guerra de Biafra, na qual o Brasil não reconheceu o movimento separatista (MSF 250, 2005). Todavia, vale destacar que os vínculos entre ambos os atores antecedem em cinco séculos a relação formal, pois habitantes da atual Nigéria foram forçadamente escravizados e transferidos ao Brasil, impactando-os mutuamente (MSF 4, 2018). De um lado, os “nigerianos” contribuíram para a formação da identidade nacional brasileira e, por outro, os que retornaram, posteriormente, à Nigéria também estreitaram os laços sociais, culturais, artísticos e religiosos (*Ibidem*, 2018).

Na década seguinte, as relações com a Nigéria (e com a África, em geral) se intensificaram, mediante o estreitamento político e comercial, devido, respectivamente, ao reconhecimento da independência das ex-colônias portuguesas, garantindo credibilidade e confiança ao Brasil, e ao contexto de choque do petróleo, que exigia a diversificação de fornecedores (VISENTINI, 2016). Por ocasião dos choques da década de 1970, as relações comerciais foram impulsionadas, devido à riqueza nigeriana em hidrocarbonetos e ao acelerado crescimento demográfico a estimular o mercado consumidor em ambas as partes. Nesse momento, destaca-se a visita oficial do chanceler brasileiro Mário Gibson Barbosa, em 1972, resultando na assinatura de acordo cultural, de comércio e de cooperação, bem como os contatos realizados entre a Petrobras e a NNPC, permitindo-se ampliar o petróleo importado pelo Brasil a partir de 1976 (*Ibidem*, 2016). Ainda, em 1979, o Vice-Presidente nigeriano, Shehu Yar’Adua, esteve no Brasil, ocasião na qual a industrialização brasileira fora observada com entusiasmo, sendo tratada como fonte de inspiração à Nigéria (MSF 178, 2008). Um dos preconizadores de uma relação Nigéria-Brasil verdadeiramente especial, Yar’Adua foi responsável pela assinatura dos principais acordos entre as partes: Amizade, Cooperação e Comércio; Cooperação Econômica; Criação de Comissão Mista de Coordenação; Acordo por Troca de Notas sobre Rádio e Televisão; Serviços Aéreos; Protocolo Adicional ao Acordo Cultural de 1972; e, Memorando de Entendimento sobre Expansão da Cooperação Econômica, Cultural e Técnica (*Ibidem*, 2008).

Durante os anos 1980, consagrou-se o denominado momento de ouro na relação bilateral, como possível resultado da intensa atividade político-diplomática que ocorreu na segunda metade da década anterior. Politicamente, o então Presidente João Figueiredo tornou-se o primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar a Nigéria e o próprio continente africano. Destaca-se também a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), com o objetivo de promover a cooperação e manter a paz e a segurança regional, resultante de

uma concertação do Brasil com a Nigéria em oposição a propostas militarizadas encabeçadas, em momentos diferentes, pela Argentina e pela África do Sul (PENNA FILHO, 2015). Economicamente, a Nigéria tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil na África, via estímulos como o incentivo à exportação brasileira, a abertura de linhas de crédito no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o financiamento de importação africana, o estabelecimento de *trading companies* e a criação de câmaras bilaterais de comércio, em São Paulo (1983) e em Lagos (1984) (VISENTINI, 2016).

A década de 1990, ainda que tenha revelado um distanciamento Brasil-África, a relação com a Nigéria não perdeu sua relevância política, econômica e estratégica, conforme postulado na década anterior. Há ressalvas, entretanto, no que tange ao esfriamento político durante o regime autoritário de Sani Abacha (MSF 250, 2005), durante o qual a Nigéria foi internacionalmente marginalizada e isolada. A recorrente violação aos direitos humanos e as práticas de corrupção impunes, perpetradas pela ditadura de Abacha, deterioraram as relações com o Brasil (*Ibidem*, 2005), que procurava manter a imagem de país solidamente democrático e afeito às boas práticas globais. Os vínculos comerciais, por sua vez, mantiveram-se intactos, devido à dependência do Brasil ao petróleo nigeriano, cuja qualidade se acomodava às refinarias nacionais, e às exportações de semimanufaturas e manufaturas brasileiras para a Nigéria. Ainda nessa década, a Petrobras se engajou diretamente, a partir de 1998, na prospecção e exploração de campos petrolíferos da Nigéria – o marco inicial do que viria a ser a maior fatia de produção internacional da companhia brasileira.

O quinto período que demarca as relações Brasil-África, sob a ótica de Pereira e Barbosa (2012), revela o retorno de uma agenda para a África na política externa brasileira com o início do governo Lula da Silva (2003-2010). Nesse momento, “à dimensão imaterial [ou ideacional] de ênfase à solidariedade entre países do Sul também correspondia, no bojo da diplomacia conduzida por Lula e Celso Amorim, uma forte dimensão material da política externa relativa a financiamentos, investimentos e cooperação técnica” (MILANI, 2017, p. 131). Especialmente, no campo da cooperação para o desenvolvimento, a partir dos anos 2000, o governo brasileiro a eleva em escala, sob uma narrativa oficial que tangencia princípios da CSS: solidariedade, horizontalidade, não ingerência, ausência de condicionalidades políticas, compartilhamento de políticas públicas, entre outros (MILANI, 2017). Ao mesmo tempo, mirando-se uma posição como *global player*, ocorrem “[...] repercussões políticas e econômicas, inclusive na expansão internacional de empresas brasileiras que recebem apoio de políticas públicas, demonstrando uma forte

complementaridade entre cooperação, financiamento e investimentos” (ECHART MUÑOZ, 2016, p. 12).

Todavia, tal retomada não significa uma projeção unilateral do Brasil, pois, em relação à Nigéria, esta também redefiniu sua política externa em reflexo à redemocratização que inaugurou, em 1999, a Quarta República. Eleito mediante o voto direto e popular, o Presidente nigeriano e militar reformado, Olusegun Obasanjo¹⁰⁴, buscou renovar a imagem internacional da Nigéria e ampliar o engajamento externo, realizando uma série de visitas – a primeira delas ao Brasil – ainda sob a condição de Presidente eleito. Ao mesmo tempo, Obasanjo resgatou o protagonismo nigeriano em iniciativas continentais, entre elas a NEPAD, criada em 2001, e a redefinição da Organização para a Unidade Africana (OUA), renomeada União Africana (UA), em 2002. Especialmente, a reaproximação com a África do Sul, nesse contexto, tornou-se essencial à consolidação dos processos multilaterais africanos, depois de superada a crise diplomática instalada pelas denúncias do Presidente sul-africano, Nelson Mandela, à ditadura de Abacha.

Dessa forma, a redemocratização da Nigéria foi fundamental para estreitar a relação com o Brasil, aprofundada pela visita de Obasanjo, em abril de 1999, e por duas visitas do Vice-Presidente Atiku Abubakar, a fim de presidir a IV Sessão da Comissão Mista Brasil-Nigéria, em novembro de 2000, e participar do Congresso Mundial do Petróleo, no Rio de Janeiro, em setembro de 2002 (MSF 250, 2005). Ainda em 2000, destaca-se também a assinatura do Acordo de Cooperação Cultural e Educacional, que somente entrou em vigor quatorze anos depois, com a ratificação pela Nigéria (MSF 4, 2018). Logo, embora relevante ressaltar a formulação de uma agenda para a África no governo Lula, a especial parceria com a Nigéria a precede e se intensifica nos anos seguintes, revelando-se uma parceria verdadeiramente amistosa entre 1999 e 2013, quando foi alçada à condição estratégica. As análises seguintes se concentram no concerto político-diplomático, no aspecto comercial-financeiro e na cooperação bilateral, entre os quais a temática da energia se sobrepõe.

A aproximação político-diplomática, exercitada em diversos encontros oficiais no Brasil e na Nigéria, encontra respaldo em justificativas históricas e culturais. Destacam-se a influência cultural e religiosa dos Yoruba, escravizados e traficados para o Brasil até o século XIX; a proximidade das realidades políticas domésticas, como o sistema democrático,

¹⁰⁴ Obasanjo já havia sido presidente do país entre 1976 e 1979, momento em que abriu o regime político e transferiu o poder ao governo eleito de Shehu Shagari, inaugurando-se a efêmera Segunda República (1979-1983); até ser derrubada por um golpe militar que elevou Muhammadu Buhari à Presidência.

federativo e multipartidário; o engajamento externo, tanto na liderança em temas e organismos regionais, quanto na aspiração por reformas em organizações multilaterais; características sociais e econômicas como a grande população absoluta, o multiculturalismo religioso e linguístico, as desigualdades sociais e os percalços ao desenvolvimento; os desafios à segurança e à defesa de espaços geopolíticos como o Atlântico Sul; e, a posição periférica no sistema internacional. Assim, justificativas ideacionais gradativamente se intensificaram com as trocas de visitas oficiais e se materializaram em recíprocas missões ministeriais e empresariais, bem como na aproximação em foros internacionais: Assembleia Geral das Nações Unidas, o G-20 comercial, a Cúpula Brasil-CEDEAO e a Cúpula América do Sul-África (ASA).

Após uma série de visitas oficiais nigerianas, como a do Presidente Obasanjo, em 1999, e a do Vice-Presidente Abubakar, em 2000 e 2002, o Brasil as retribuiu apenas em abril de 2005, quando o Presidente Lula realizou o quarto périplo no continente africano. Até aquele momento, o Brasil não havia transferido sua embaixada de Lagos para Abuja, a nova capital nigeriana desde 1991, mesmo que a maior parte do corpo diplomático acreditado no país já o tivesse realizado (MSF 250, 2005). O Brasil só concluiu o processo de transferência em maio de 2005 (um mês após a visita de Lula), permanecendo um Consulado-Geral em Lagos, a maior metrópole da África (*Ibidem*, 2005). Em setembro daquele ano, Obasanjo retorna ao Brasil para participar como convidado especial da comemoração da independência, em Brasília, momento aproveitado por Lula para reafirmar, em suas palavras,

[...] esta parceria que estamos determinados a consolidar. Sela uma aproximação. Salda uma dívida que tínhamos com nossos povos [...] em favor de uma nova configuração do cenário internacional. Hoje, estamos aprofundando similaridades. Exploramos complementaridades para estabelecer uma agenda bilateral de iniciativas concretas [BRASIL, Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva), 2005].

A partir de 2005, a cooperação bilateral para o desenvolvimento apresentou um salto. A primeira visita de Lula à Nigéria resultou na assinatura do Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Agricultura (2005), comprometendo-se as partes à prestação de cooperação agrícola, quando solicitada, nas seguintes áreas: sistemas de produção e processamento de mandioca, trigo, arroz, frutas tropicais e silvicultura; produção de hortaliças; sistemas de produção de milho; utilização e manejo sustentável do solo, dos recursos naturais e zoneamento agrícola; e, outras áreas como pecuária, pesca, mecanização agrícola, processamento, armazenagem e marketing. Considerando-se a importância da produção de alimentos na Nigéria, o protocolo de intenções viabilizou apenas dois ajustes

complementares, referente ao agroprocessamento de mandioca e ao cultivo de frutas tropicais e hortaliças, assinados em setembro daquele ano por ocasião da visita oficial do Presidente Obasanjo ao Brasil. Tal visita resultou também no Acordo sobre Serviços Aéreos¹⁰⁵, no Acordo sobre Isenções de Vistos para Portadores de Passaportes Diplomáticos, Oficiais e de Serviço, no Tratado de Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal e no Acordo de Cooperação sobre Combate à Produção Ilícita, Consumo e Tráfico de Drogas e Substâncias Psicotrópicas e Lavagem de Dinheiro, além das negociações sobre a concessão de linha de crédito à Nigéria (VISENTINI, 2016).

A formulação de modelos alternativos de financiamento, que ficaria sob a responsabilidade de um Comitê Técnico Bilateral de Alto Nível, visava beneficiar a importação de produtos brasileiros pela Nigéria, com reciprocidade de crédito e de pagamento, minimizando-se, assim, o uso de bancos de terceiros países (MSF 250, 2005). Dado que a Nigéria mantinha-se como a maior parceira comercial do Brasil na África, e o Brasil, por sua vez, o quinto maior parceiro global da Nigéria (superado por Reino Unido, EUA, França e Alemanha), viabilizar modelos de financiamento garantiria e, sobretudo, diversificaria a pauta comercial (*Ibidem*, 2005). Apesar de crescente o fluxo comercial, a pauta de produtos e o desequilíbrio da balança se mantiveram ao longo do tempo, pois o Brasil continuou a acumular *déficit* comercial e importar hidrocarbonetos, sobretudo o petróleo bruto, embora seja mais diversificada a exportação brasileira, como açúcar, papéis, sal marinho e bens industrializados como veículos e aeronaves (*Ibidem*, 2005).

Ainda, em dezembro de 2005, a cooperação financeira se fortaleceu com a presença da Ministra das Finanças da Nigéria, Okonjo-Iweala, em Brasília, ocasião em que foi assinado um acordo para anular US\$ 84,66 milhões de um débito total de US\$ 151,95 milhões¹⁰⁶. A renegociação com o Brasil previa, contudo, o pagamento do restante da dívida, acumulada pela Nigéria desde 1984¹⁰⁷. Segundo a MSF Nº 49, de junho de 2012, o pagamento dos US\$ 67,29 milhões restantes foi efetuado. Por sua vez, a cooperação técnica em saúde procurou, entre 2006 e 2007, desenvolver medicamentos antirretrovirais na Nigéria (VISENTINI, 2016). Além de temas que se destacaram nos mencionados encontros oficiais – energia, segurança

¹⁰⁵ A cooperação nesse tema é regida também por um memorando de entendimento entre autoridades de aviação civil, atualizado em dezembro de 2016, que estabeleceu 28 frequências semanais divididas entre serviços mistos e transporte de carga, bem como liberdade tarifária (MSF 4, 2018). Apesar disso, não há ainda rotas diretas operadas por companhias brasileiras nem nigerianas, tal como operava a brasileira Varig na década de 1980.

¹⁰⁶ Vide FOLHA DE S. PAULO. *Brasil perdoa US\$ 84,7 mi da dívida da Nigéria para ampliar negócios*. Publicado em 30 de dezembro de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3012200507.htm>>. Acesso em 19 out. 2019.

¹⁰⁷ *Ibid.*

alimentar, diversificação econômica, transportes, saúde, cooperação militar, relação comercial e cultural (MSF 178, 2008) –, uma das iniciativas concretas mencionadas pelo então Presidente do Brasil foi a Cúpula ASA. Proposta pela Nigéria, a iniciativa logrou reunir África e América do Sul sob a liderança de Abuja e Brasília, ocorrendo a primeira edição na capital nigeriana, em novembro de 2006, na qual o Presidente Lula compareceu.

A Declaração de Abuja (2006), lançada pela I Cúpula ASA, exortou seus signatários a intensificar a cooperação para o desenvolvimento, em temas como governança, desenvolvimento rural, comércio, investimentos e infraestrutura. Ainda, sugeriu-se a criação de um órgão executivo capaz de organizar as atividades, denominado Fórum de Cooperação América do Sul-África (ASACOF, em inglês), sob a coordenação conjunta de Nigéria e Brasil. De um lado, a cooperação visa amortecer as pressões oriundas da desigual ordem internacional, sobre a qual a Declaração (2006) atentou para as negociações tanto nas Nações Unidas, enfatizando a necessidade de reformas como a democratização do CSNU e o fortalecimento da AGNU, quanto na Organização Mundial do Comércio (OMC), no intuito de coordenar interesses de ambos os continentes e reivindicar a volta da Rodada de Doha¹⁰⁸. Por outro, menciona-se a necessidade de se estimular a cooperação para o desenvolvimento em diversos canais.

Primeiro, a troca de experiências entre as instituições legais regionais: a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e a Corte Africana de Direitos Humanos da União Africana com a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Segundo, em matéria de paz e segurança, os compromissos com os processos de construção da paz, as iniciativas de consolidação da paz e a reconstrução pós-conflito. Terceiro, no que tange à infraestrutura, a importância em desenvolver rotas marítimas e aéreas diretas entre as duas regiões, e formar bases de intercâmbio e apoio entre a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a NEPAD. Dentre outros temas, mencionou-se o combate à pobreza e à fome, a educação, a saúde, a ciência e tecnologia, o turismo, o meio ambiente, a questão de gênero e o esporte. Finalmente, conferiu-se prioridade ao setor de energia, via encorajamento das atividades da Comissão Energética Africana e da Organização Latino-Americana de

¹⁰⁸ A Rodada de Doha foi lançada, em 2001, durante a Quarta Conferência Ministerial da OMC, no Catar. O objetivo é promover uma negociação entre os países-membros para uma ampla reforma do sistema internacional de comércio via redução de barreiras e revisão de regras em vinte áreas distintas, como agricultura, serviços e propriedade intelectual. Vide WTO. The Doha Round. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm>. Acesso em 09 nov. 2019.

Energia, bem como o estabelecimento de parcerias inter-regionais e a promoção de investimentos sul-americanos na África nos seguintes setores energéticos:

[...] mineração e setores energéticos para aproveitar combustíveis fósseis, particularmente hidrocarbonetos, petroquímicos, assim como recursos energéticos renováveis, tal como hidroeletricidade, biocombustíveis, energia solar, geotérmica e eólica, para satisfazer várias necessidades energéticas¹⁰⁹(ABUJA DECLARATION, 2006).

Durante o governo de Umaru Yar'Adua (2007-2010), após a primeira transferência de poder entre governos democraticamente eleitos na história nigeriana, o relacionamento com o Brasil já alcança resultados promissores. Entre as razões para o estreitamento, a própria consolidação da intensa atividade oficial retomada por Obasanjo e a especial afinidade verificada entre os presidentes Lula e Yar'Adua. Este, sobretudo, disposto a dar continuidade ao trabalho de seu irmão Shehu Yar'Adua, que, como apontado, visitou o Brasil quando ocupava a Vice-Presidência na Segunda República (1979-1983); momento em que a parceria com o Brasil foi considerada prioritária e, com efeito, selados os principais acordos basilares da relação bilateral.

Em junho de 2007, destaca-se o encontro privado entre Lula e Yar'Adua, em Berlim, às margens da Cúpula do G8+5¹¹⁰, realizada em Heiligendamm, um balneário alemão no Mar Báltico. Impactada pelo relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, que exortou o planeta a adotar medidas para combater o aquecimento global, o assunto principal da Cúpula, naquele ano, foi a busca por fontes de energia menos prejudiciais ao ambiente¹¹¹, o que, inclusive, já havia conduzido à criação da GBEP no ano anterior, conforme mencionado no capítulo II. Por esta razão, a presença brasileira foi de suma importância para apresentar a experiência com os biocombustíveis¹¹². Daquela conversa realizada entre Brasil e Nigéria, resultaram duas missões técnicas: uma missão nigeriana em busca de parcerias no campo energético, ainda em 2007; e, em reciprocidade, uma missão brasileira, em agosto de 2008, para verificar o sistema nigeriano de geração de eletricidade, problemas e potencialidades respectivos, a fim de estabelecer uma futura atividade de cooperação (MSF 178, 2008).

¹⁰⁹ Tradução livre de “mining and energy sectors for harnessing fossil fuels, particularly hydrocarbons, petrochemicals, as well as renewable energy resources, such as hydro power, biofuels, solar, geothermal, and wind energy, to meet various energy requirements”.

¹¹⁰ O G8, até então, reunia os sete países mais ricos do mundo (EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá) e a Rússia. A referência aos “mais cinco” diz respeito aos países convidados – África do Sul, Brasil, China, Índia e México. Além desses, dez países africanos, incluindo a Nigéria, foram convidados para uma sessão com os líderes do G8.

¹¹¹ Vide ROSSI, Clóvis. *Pela primeira vez, o Brasil tem voz ativa no G8*. Folha de S. Paulo. Publicado em 03 de junho de 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0306200714.htm>>. Acesso em 18 out. 2019.

¹¹² *Ibid.*

Durante o governo Yar'Adua, mantinham-se ainda em vista, na cooperação bilateral, dois projetos agrícolas, voltados para a produção e o processamento de frutas tropicas e hortaliças mais o de mandioca, e projetos em saúde para produzir antirretrovirais e combater a malária (*Ibidem*, 2008). Em termo militares, três assuntos ganhavam prioridade: expectativa da Força Aérea Nigeriana em adquirir aeronaves EBM-314 (Super Tucano), fabricada pela Embraer; reexame da proposta da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), vinculada à Marinha do Brasil, para modernizar estaleiros da Marinha da Nigéria e cooperar na construção de navio-patrolha; e, o Acordo Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa (*Ibidem*, 2008). No que tange à cooperação cultural, estava em pauta a possibilidade de o Presidente nigeriano inaugurar a Casa da Nigéria, em Salvador, e a viabilidade de se restaurar a Casa do Fernandes¹¹³, no bairro brasileiro de Tinubu, em Lagos (MSF 178, 2008).

A Casa da Nigéria acabou sendo inaugurada em setembro de 2008 pelo Ministro do Turismo, Cultura e Orientação Nacional, Adetokumbo Kayode, cujo discurso de abertura enfatizou a ancestralidade comum e a afinidade cultural com o estado da Bahia, que concentra a maior quantidade de pessoas negras no Brasil (OPOKU, 2008). A experiência nigeriana dessa considerada diplomacia cultural, entretanto, fracassou com o encerramento dos centros culturais na África do Sul, Brasil, China e Trinidad e Tobago (OKUNGBOWA, 2019). No caso, a Casa da Nigéria, em Salvador, fechou as portas em 2014 devido à dificuldade do governo nigeriano em cumprir as obrigações financeiras com o estabelecimento (*Ibidem*, 2019).

A relação comercial-financeira foi também estimulada, embora os desafios continuassem os mesmos da gestão Obasanjo. De um lado, buscava-se despertar o interesse privado brasileiro na Nigéria em campos econômicos não petrolíferos, como investimentos em mineração, construção rodoviária e engenharia, formação de *joint ventures* na indústria e pretensão da companhia Marcopolo de construir uma unidade de montagem (MSF 178, 2008). Por outro, a Nigéria buscava obter capacitação profissional do Brasil no setor de óleo e gás, haja vista a experiência brasileira com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) (*Ibidem*, 2008). Por esse motivo, inclusive, o então Ministro da Indústria e Comércio da Nigéria, Garba Bichi, visitou o Brasil, em março de 2008, para conhecer tal sistema (*Ibidem*, 2008).

¹¹³ Também conhecida como Ilojo Bar, tratava-se de monumento nacional construído por afro-brasileiros retornados no século XIX. Em 2016, foi demolida devido às condições precárias da construção. Vide THE NATION. *Why Ilojo bar was demolished, by Family*. Publicado em 28 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://thenationonline.net/ilojo-bar-demolished-family/>>. Acesso em 19 out. 2019.

O fluxo comercial saltou de US\$ 1,5 bilhão para US\$ 6,8 bilhões, entre 2002 e 2007, embora a balança fosse deficitária ao Brasil, acumulando US\$ 3,7 bilhões em 2007 (*Ibidem*, 2008). A pauta exportadora brasileira baseou-se em combustíveis refinados, açúcar (refinado e cristal), gasolina, óleo, ceras vegetais, veículos, papéis e sal marinho, além de aeronaves, que corresponderam a 5% do intercâmbio em 2005 (*Ibidem*, 2008). Até 2008, dois estados nigerianos haviam comprado da Embraer, bem como a empresa aérea *Virgin Nigeria*, que assinou um contrato, em novembro de 2007, de oito jatos EMB-170 e dois EMB-190 (*Ibidem*, 2008). Após o perdão de parte da dívida da Nigéria em 2005, as relações financeiras foram reatadas, destacando-se, em abril de 2008, a abertura de linha de crédito (US\$ 63 milhões) do BNDES ao *First Bank of Nigeria* e ao *Guaranty Trust Bank*, em prol do financiamento da exportação de produtos brasileiros à Nigéria.

Ademais, em junho de 2008, deu-se continuidade às reuniões da Comissão Mista Brasil-Nigéria, cuja sexta edição evidenciou o interesse brasileiro em intensificar não apenas o denso diálogo político, considerando-se o papel ativo da Nigéria em ações de prevenção/manutenção da paz na África e a “natural” candidatura a um assento permanente no CSNU, mas também a importância da parceria comercial (*Ibidem*, 2008). Aliás, tal parceria se consolidou fortemente no mês seguinte, quando a Petrobras tornou-se oficialmente produtora de petróleo na Nigéria (*Ibidem*, 2008), aprofundando-se o papel desse bem energético na relação bilateral. Por fim, em julho de 2009, o Presidente Yar’Adua realizou uma visita oficial ao Brasil, destacando-se, então, a assinatura de memorandos de entendimento sobre esportes e sobre energia, bem como um ajuste complementar em matéria de biotecnologia – embasado no protocolo de intenções agrícola assinado em 2005 (VISENTINI, 2016). Nessa ocasião, o Presidente Lula afirmou que, de um lado, o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Esportiva promoveria contatos e atividades em Educação Física, capacitação de técnicos de futebol, produção de material esportivo e a implementação do programa brasileiro Segundo Tempo na Nigéria (BRASIL, 2009). Por outro, o Ajuste Complementar na Área de Biotecnologia fomentaria intercâmbio entre pesquisadores envolvidos em projeto de desenvolvimento do setor agrícola (*Ibidem*, 2009).

Com o afastamento de Yar’Adua, em novembro de 2009, por motivo de saúde, o vácuo de poder deixado poderia gerar uma convulsão política e ameaçar a sustentação da Quarta República. No entanto, o Vice-Presidente, Goodluck Jonathan, logo se tornou presidente em exercício, a partir do aval conferido pelo Tribunal Superior de Abuja, em janeiro de 2010, e, no mês seguinte, pela Assembleia Nacional (MSF 49, 2012). A posse

definitiva de Jonathan ocorreria em 06 de maio – um dia após a morte de Yar’Adua. No ano seguinte, ocorreram eleições gerais conforme previsto, e Jonathan venceu o pleito com 58,98% dos votos, provando-se o amadurecimento da democracia nigeriana ao atravessar o afastamento e a posse de presidentes sem a ocorrência de um golpe de Estado (*Ibidem*, 2012). Verificando-se que Yar’Adua era um político muçulmano do Norte e Jonathan, cristão do sudeste, a tradicional clivagem no país não interrompeu o procedimento democrático, embora o predomínio do Partido Democrático Popular (PDP), à direita no espectro político, se mantivesse intacto.

Da mesma forma, permaneceram-se as grandes linhas da política externa nigeriana, inaugurada pela gestão Obasanjo e mantida pelos governos subsequentes, na qual se aspirava diversificar o relacionamento com demais países periféricos, incluindo o Brasil. O interesse de Abuja em manter uma parceria privilegiada com Brasília também pode ser interpretado como uma necessidade de maior margem de barganha perante a China. A intensa projeção chinesa na África tem levado à dependência econômica de muitos africanos – fenômeno denominado por países como Índia e Japão de “diplomacia da armadilha do endividamento” (YOSHIDA, 2019). A aproximação político-diplomática entre Brasil e Nigéria atingiu durante os respectivos governos de Dilma Rousseff e de Goodluck Jonathan a condição de relacionamento estratégico. Por este motivo, a coordenação de alto nível firmou-se necessária a partir da constante preocupação econômica de se diversificar e fortalecer o comércio e o investimento bilateral, das contínuas visitas oficiais em reciprocidade e das oportunidades de se estreitar a cooperação para o desenvolvimento.

No comércio bilateral, pontuou-se uma queda de US\$ 8,2 bilhões para US\$ 6,7 bilhões, entre 2008 e 2010, embora tenha se recuperado em 2011, ao atingir US\$ 9,5 bilhões (MSF 49, 2012). Ainda assim, o perfil do fluxo comercial mantinha-se inalterado, com desequilíbrio desfavorável ao Brasil (*déficit* de US\$ 7,1 bilhões, em 2011), pauta brasileira preenchida em sua maioria por *commodities* e pauta nigeriana dependente de hidrocarbonetos, que, em 2010, representaram 56,4% de todo o petróleo importado pelo Brasil (*Ibidem*, 2012). Outro desafio ainda vigente na relação comercial são as restrições a produtos brasileiros importantes no mercado internacional, como as carnes, pois, com a intenção de proteger o mercado local, a legislação nigeriana veta a importação de carnes bovina e suína, frutas frescas, óleos vegetais e animais vivos¹¹⁴ (*Ibidem*, 2012). Da mesma forma, há dificuldades de

¹¹⁴ Os produtos restringidos estão dispostos pelo *Nigeria Customs Service* em duas listas: *Import Prohibition List e Goods: the importation of which is absolutely prohibited* (MSF 4, 2018).

se acessar o mercado nigeriano de arroz – um dos maiores importadores do mundo –, haja vista a existência de um regime de licença especial somente concedida ao importador nigeriano em contrapartida de investimentos na produção local, e de barreiras tarifárias, conforme relatado pela Associação Brasileira da Indústria de Arroz (MSF 49, 2012; MSF 4, 2018). Além disso, ocorrem dificuldades pontuais como a obtenção de vistos, de acordo com a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia e o Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores, e demais barreiras tarifárias, segundo a Associação Brasileira das Indústrias de Café Solúvel (MSF 4, 2018).

Por ocasião da 49ª Sessão do Comitê sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, em outubro de 2010, Brasil e Nigéria se reuniram nos bastidores para tratar do longo óbice na relação comercial (MSF 49, 2012), que, aliás, já vinha sendo discutido desde 2005, seja em encontros bilaterais seja no âmbito da OMC (MSF 4, 2018). Naquele momento, a representante da Nigéria informou que a lista de restrições à importação estava sendo adequada às regras da CEDEAO, porém, sem detalhar itens e cronograma específico (MSF 49, 2012). Logo, com a manutenção das restrições, o Brasil tem procurado avaliar novos entendimentos para se inserir no mercado nigeriano, mediante parcerias com empresas nigerianas e investimentos na produção e na capacitação local, inclusive para reduzir o constante *déficit* comercial, ampliar a pauta e, com efeito, minimizar o peso do petróleo nessa relação (*Ibidem*, 2012).

Entre as oportunidades ao setor privado brasileiro para investir na Nigéria, destaca-se o setor de energia, mas também a indústria moveleira e o correlato processamento de palmeira, construção rodoviária e montagem de veículos¹¹⁵ (*Ibidem*, 2012). Ademais, segundo a Divisão de Inteligência Comercial do Itamaraty, há oportunidades identificadas em setores de automóvel, tubos de ferro ou aço, papéis e cartões, leite e creme de leite, e outras preparações alimentícias (MSF 4, 2018). Para estes fins, uma missão empresarial brasileira liderada pelo Ministro da Indústria, Comércio e Desenvolvimento, Miguel Jorge, esteve na Nigéria em junho de 2009, quando foram firmados negócios de US\$ 5 milhões e contratos futuros de cerca de US\$ 230 milhões, e, no ano seguinte, foi estabelecida a Câmara de Comércio e Indústria Nigéria-Brasil, em Lagos (MSF 49, 2012). Já em agosto e dezembro de 2011, houve, respectivamente, uma missão nigeriana no Brasil, contatando-se a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e as construtoras Odebrecht e OAS, e a reunião

¹¹⁵ Segundo o MSF 49, de junho de 2012, a maior parte dos ônibus interestaduais trafegando na Nigéria é de origem brasileira.

ministerial da Cúpula ASA, na qual se discutiu a ausência de conexão aérea direta como obstáculo a relações empresarias mais robustas (*Ibidem*, 2012). E, mais adiante, em outubro de 2013, foi assinado o Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e do Investimento, no qual a Nigéria demonstra o interesse de que empresas brasileiras se instalem no país (MSF 4, 2018).

Por sua vez, a aproximação político-diplomática e os decorrentes projetos de cooperação (intencionados e efetivados), que contribuíram para a formalização da parceria estratégica, são mencionados a seguir. Em março de 2010, por ocasião da visita à Nigéria de uma delegação brasileira chefiada pelo Ministro-Chefe da Secretaria Especial para Promoção de Políticas de Igualdade Racial, Edson Santos, foi assinado o Memorando de Entendimento sobre Cooperação nas áreas de Direitos Culturais, Combate à Discriminação, Promoção da Igualdade Racial e Atividades Correlatas (MSF 49, 2012). Em 22 de junho, foi realizada a Reunião de Consultas Políticas, em Abuja, na qual se discutiram temas multilaterais, regionais e bilaterais, destacando-se um estreitamento político que reconheceu o apoio da Nigéria às candidaturas dos brasileiros José Graziano, à Direção-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, em inglês), e Gilberto Vergne Saboia, à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (*Ibidem*, 2012).

No mês seguinte, devido ao encontro entre o Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, e o homólogo da Nigéria, Adetokumbo Kayode, foi assinado o Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa (*Ibidem*, 2012), que também prevê ações de exploração mineral no Oceano Atlântico¹¹⁶. Ainda, o Ministro Jobim conversou sobre a necessidade de atuação conjunta para evitar que eventuais concessões de mineração em águas internacionais não afetem as rotas de navegação entre a América do Sul e a África¹¹⁷. Dessa parceria em matéria de segurança, destaca-se a manutenção de um Adido de Defesa na embaixada brasileira em Abuja, desde 2004, e a formação de oficiais nigerianos no Brasil, à medida que é enfatizada a relevância estratégica das reservas de hidrocarbonetos e das rotas comerciais no Atlântico Sul (VISENTINI, 2016). Inclusive, a existência de uma Adidância de Defesa, a única sul-americana na Nigéria, facilita o diálogo em temas militares (MSF 4, 2018), podendo-se considerar um dos mais sólidos pilares da relação bilateral.

¹¹⁶ Vide JINKINGS, Daniella. *Brasil e Nigéria firmam acordo de cooperação militar que prevê exploração mineral no Atlântico*. Poder Naval. Publicado em 23 de julho de 2010. Disponível em: <<https://www.naval.com.br/blog/2010/07/23/brasil-e-nigeria-firmam-acordo-de-cooperacao-militar-que-preve-exploracao-mineral-no-atlantico/>>. Acesso em 21 out. 2019.

¹¹⁷ *Ibid.*

Desse diálogo, materializam-se, por exemplo: reciprocidade de visitas navais; intensa troca de visitas entre altos oficiais militares; formação e aperfeiçoamento de pessoal militar em instituições brasileiras (Academia Militar das Agulhas Negras, Escola Naval e Academia da Força Aérea) e na nigeriana *National Defense College*; estágio para engenheiros da Marinha da Nigéria no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro; participação de nigerianos no Estágio Internacional de Operações na Selva, realizado no Centro de Instrução de Operações na Selva, em Manaus; além da perspectiva de cooperação em temas como formação de forças especiais contra grupos extremistas, combate a crimes marítimos no Golfo da Guiné, segurança de voo, formação de pilotos de helicóptero para o Exército da Nigéria, operação e aquisição de drones e de munição leve (*Ibidem*, 2018).

Em relação à cooperação técnica agrícola, os projetos em discussão desde 2005 iniciaram suas atividades, efetivamente, a partir de 2010. Formalizou-se entre a EMBRAPA e o *Agricultural Research Council of Nigeria* os projetos “Produção e Processamento Agroindustrial de Mandioca” e “Produção e Processamento de Frutas Tropicais e Hortaliças na Nigéria”, que permitiram tanto o treinamento de técnicos nigerianos na EMBRAPA quanto a transferência de tecnologias e recursos genéticos vegetais, específicos às condições agroclimáticas e ecológicas das localidades receptoras (MSF 49, 2012). Naquele ano, ambos os projetos capacitaram conjuntamente 45 técnicos, considerados aptos a procedimento biotecnológico, melhoramento genético, proteção de plantas, operação agroindustrial e elaboração/monitoramento/avaliação de projetos agrícolas (*Ibidem*, 2012). Tais projetos se encerraram em 2014, não tendo havido manifestação nigeriana para a retomada (MSF 4, 2018).

No que tange à cooperação jurídico-legal, em outubro de 2011 foi promulgado via Decreto nº 7.582 da Presidência da República do Brasil o Tratado de Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal, que havia sido firmado, em Brasília, por ocasião da visita oficial do então Presidente Obasanjo, em setembro de 2005. A assistência prevista no Tratado inclui a realização de depoimentos, fornecimento e entrega de documentos, localização ou identificação de pessoas, transferência de pessoas sob custódia, devolução e divisão de ativos, disposição de produtos do crime, entre outros (BRASIL, 2011). Não há, entretanto, acordos bilaterais de extradição e de auxílio jurídico mútuo em matéria civil, embora um acordo sobre transferência de pessoas condenadas esteja em negociação (MSF 4, 2018). O tema ganha relevância a partir dos dados referentes a nigerianos em penitenciárias no Brasil, que, em

2014, atingiram o número de 330 pessoas, além de casos de brasileiros presos na Nigéria por envolvimento com o narcotráfico (*Ibidem*, 2018).

No ano de 2012, destacou-se a visita de uma delegação técnica nigeriana ao Brasil, entre janeiro e fevereiro, para verificar o sistema de arrecadação tributária, visando extrair informações necessárias a um modelo eficiente de arrecadação e alocação de receitas entre os entes federativos (MSF 49, 2012). Conforme tratado no capítulo anterior, um típico elemento do comportamento *rent-seeking* e da rigidez fiscal no petro-Estado nigeriano gira em torno da distribuição das receitas petrolíferas – motivo de embate entre os estados federados –, exigindo-se periodicidade na revisão de fórmulas e princípios de alocação de receitas. Ainda em fevereiro de 2012, destaca-se também o interesse do Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural da Nigéria, transmitido via embaixada brasileira, em Abuja, de participar do Programa Mais Alimentos África, desenvolvido pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do Brasil (*Ibidem*, 2012).

O Programa Mais Alimentos África é uma iniciativa de apoio à produtividade de pequenos agricultores e à produção de alimentos, lançada em marco de 2010 durante o evento “Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, que contou com a presença, em Brasília, de mais de quarenta ministros africanos de agricultura (BRASIL, 2019). A partir de 2012, foi renomeado Mais Alimentos Internacional (PMAI), que contempla três áreas de trabalho: cooperação técnica, coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); cooperação financeira, mediante crédito concessional do Programa de Financiamento à Exportação (PROEX) para a exportação de máquinas e equipamentos agrícolas; e, relacionamento com o setor industrial, que define os equipamentos adaptados às condições locais, bem como garante a venda e a capacitação de técnicos e agricultores familiares (*Ibidem*, 2019). Atualmente, participam na África cinco países, entre eles Moçambique, Gana, Zimbábue, Senegal e Quênia (*Ibidem*, 2019).

O caso da participação da Nigéria ao PMAI ainda segue em análise. Naquela ocasião, em 2012, o MDA informou ser necessária a formalização de um projeto específico de cooperação técnica bilateral (MSF 49, 2012). Reiterado o interesse nigeriano, em julho de 2016, após assessores especiais do Ministro da Agricultura e Desenvolvimento da Nigéria visitarem a embaixada brasileira em Abuja, o diretor do PMAI, Guilherme Menezes Martinelli, avaliou a possibilidade (MSF 4, 2018). Depois disso, em maio de 2017, uma

delegação da Nigéria veio ao Brasil assinar um Protocolo de Intenções nesse tema – solicitação tal que ainda está sendo considerada pelo PMAI (*Ibidem*, 2018).

Voltando à aproximação bilateral de 2012, decorreu-se a visita ao Brasil do Ministro do Comércio e Investimentos, Olusegun Aganga, em março daquele ano (MSF 49, 2012). E, no mês de junho, devido à presença do Presidente Jonathan no Rio de Janeiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, também foram assinados, às margens do evento oficial, documentos bilaterais (VISENTINI, 2016). Já em 2013, por ocasião da terceira Cúpula ASA, realizada na Guiné Equatorial, a Presidenta Dilma Rousseff, acompanhada de empresários brasileiros, buscou afastar a percepção de esfriamento de seu governo com o continente¹¹⁸, pois, afinal, a afinidade com assuntos internacionais e a diplomacia presidencial foram características intrínsecas do anterior governo Lula. Assim, a visita à Malabo, capital da Guiné Equatorial, foi estendida à Nigéria, onde ambas as partes assinaram, em 23 de fevereiro de 2013, o Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Mecanismo de Diálogo Estratégico, formalizando-se, então, a parceria de cunho estratégico visualizada ainda em 1999 com a redemocratização nigeriana.

O Mecanismo de Diálogo Estratégico se refere a um compromisso político, não vinculante, copresidido pelos vice-presidentes dos dois países e convocado anualmente em local alternado (BRASIL, 2013). Objetiva-se reforçar as intenções para a cooperação de alto nível nas áreas diplomática, política, econômica, científica e tecnológica, bem como intensificar o comércio e o fluxo de investimentos (*Ibidem*, 2013). Dentre os temas em que ambos possuem interesse mútuo em foros internacionais, foram destacados no documento: comércio e financiamento, desarmamento, desenvolvimento, diálogo entre civilizações, mudanças climáticas, reforma das Nações Unidas, resolução de conflitos e segurança alimentar (*Ibidem*, 2013). Por sua vez, o programa de trabalho bilateral sob a responsabilidade do Mecanismo focaliza em onze áreas (três delas diretamente vinculadas ao campo energético): agricultura e segurança alimentar, petróleo, energia elétrica, biocombustíveis, comércio e investimentos, finanças, aviação, infraestrutura, mineração, cultura, educação (*Ibidem*, 2013).

¹¹⁸ Vide FELLET, João. *Mais “fria” com a África, Dilma faz 2ª visita ao continente*. BBC Brasil. Publicado em 20 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/02/130219_dilma_africa_apresentacao_jp_jf.shtml>. Acesso em 17 ago. 2019.

A I Sessão do Mecanismo de Diálogo Estratégico Brasil-Nigéria ocorreu logo em novembro de 2013, na capital brasileira, sendo copresidida pelos vice-presidentes Michel Temer e Namadi Sambo. Entre os resultados do encontro, houve a criação de nove grupos de trabalho nos seguintes temas: agricultura, segurança alimentar e desenvolvimento agrário, temas consulares e jurídicos, defesa, mineração, energia, comércio e investimentos, cultura, infraestrutura. Além disso, propiciou-se a discussão sobre as possibilidades de investimentos no setor energético nigeriano, bem como o andamento das negociações do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)¹¹⁹, proposto pelo Brasil no mês anterior.

Diferentemente da postura brasileira em relação ao modelo tradicional de Tratados Bilaterais de Investimentos (TBI), cujas cláusulas violam a CF e a atuação soberana do Estado com políticas públicas, o ACFI visa, alternativamente, proteger e promover a internacionalização das empresas nacionais (GARCIA; BITENCOURT; DIAS, 2018). Os três pilares da proposta são governança institucional, a fim de monitorar e coordenar o acordo conjuntamente; agendas temáticas para cooperação e facilitação dos investimentos; e, mecanismo para mitigação de riscos e prevenção de controvérsias, como indenização e compensação (MSF 4, 2018). Em acordo com as regras da OMC, o modelo brasileiro possui cláusulas similares aos TBI, como o tratamento nacional ao investidor estrangeiro e o princípio da nação mais favorecida, porém, diferentemente dos modelos tradicionais, não possui cláusulas-padrão como arbitragem investidor-Estado, expropriação indireta e noção de expectativa legítima da empresa (GARCIA; BITENCOURT; DIAS, 2018). Especificamente, ao invés da tradicional cláusula investidor-Estado, o ACFI prevê que no caso de um conflito, ao invés da empresa multinacional envolvida, o Estado brasileiro que deve negociar uma solução com o Estado receptor, o que, ao mesmo tempo, inviabiliza força jurídica ao investidor privado perante o Estado e desresponsabiliza a empresa de ônus político e/ou econômico (*Ibidem*, 2018). No caso Brasil-Nigéria, uma contraproposta nigeriana foi endereçada em abril de 2014, na qual elementos-chave do ACFI de 2013 foram retirados e cláusulas-padrão inseridas – algo inaceitável ao Brasil (MSF 4, 2018). Em julho de 2015, o MRE apresentou uma nova proposta de ACFI ao embaixador nigeriano, mas ainda sem resposta por parte de Abuja¹²⁰ (*Ibidem*, 2018).

¹¹⁹ Os países com que o Brasil assinou ACFI são Angola, Malawi, Moçambique e Etiópia (GARCIA, BITENCOURT, DIAS; 2018).

¹²⁰ Em busca de diversificar fontes de investimento, a Nigéria possui 33 TBI em diferentes fases de implementação, embora os mesmos estejam concentrados em parceiros tradicionais como EUA, Reino Unido e França (MSF 4, 2018).

O ano de 2013, portanto, premia um ciclo positivo, iniciado em 1999, de engajamento político-diplomático, cooperação para o desenvolvimento e crescente fluxo comercial-financeiro. Apesar de inúmeros desafios a cercear a relação bilateral naquele ciclo, marcada mais por intenções do que por resultados efetivos, os anos seguintes presenciam um verdadeiro esfriamento, causado por condições domésticas críticas (políticas e econômicas) em ambos os países e, especialmente, pela conjuntura pessimista do mercado internacional de petróleo, cujos preços mantiveram-se muito reduzidos entre 2014 e 2016. Embora ultrapasse o marco temporal da pesquisa, é conveniente abordar brevemente os impasses entre Brasil e Nigéria no pós-2013.

Por motivos diversos, o segundo encontro do Mecanismo de Diálogo Estratégico a ser sediado na Nigéria ainda não ocorreu, comprometendo-se a periodicidade anual prevista no Memorando de 2013. Primeiro, a vacância da Vice-Presidência no Brasil entre 2016 e 2018, haja vista o controverso afastamento da Presidenta Dilma e, conseqüentemente, o exercício do cargo pelo então Vice-Presidente Temer, exigindo-se um novo entendimento para copresidir o Mecanismo (*Ibidem*, 2018). Segundo, conforme alegado pelo Brasil, a inclusão pela chancelaria nigeriana de toda a relação bilateral, em qualquer área, no âmbito dos grupos de trabalho criados na Primeira Sessão, o que dificultaria a necessária evolução dos temas individuais para o agendamento do segundo encontro (*Ibidem*, 2018). Assim, o constante adiamento da II Sessão do Mecanismo de Diálogo Estratégico traz à tona o questionamento sobre o real compromisso bilateral previsto em diversos temas considerados estratégicos. A retomada trata-se, enfim, de uma ação prioritária na cooperação Brasil-Nigéria (*Ibidem*, 2018), cuja relevância se reflete no alto grau de entendimento construído historicamente e no imperativo desenlace de temas bilaterais paralisados.

Na cooperação técnica, por exemplo, não há projetos em curso, embora existam demandas nigerianas no âmbito da agropecuária, energia, aprendizagem industrial, defesa e combate a crimes transnacionais – como a solicitação da *Economic and Financial Crimes Commission* ao Ministério da Justiça, em junho de 2017, por cooperação na área de treinamento, investigação e inteligência para coibir lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (*Ibidem*, 2018). Na cooperação educacional, contudo, ainda vigora a participação de estudantes nigerianos ao Programa de Estudantes - Convênio de Graduação (PEC-G) e ao Programa de Estudantes - Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), que, entre 2000 e 2017, beneficiaram 172 graduandos e apenas cinco pós-graduandos (*Ibidem*, 2018).

Apesar do contínuo impasse político-diplomático referente ao Mecanismo de Diálogo Estratégico, as oportunidades econômicas e o engajamento político ainda são enfatizados, como a realização do Fórum Empresarial Brasil-Nigéria, em agosto de 2017, e a retomada, em outubro de 2017, dos encontros de alto nível, que estavam paralisados desde 2013. De um lado, o Fórum, organizado pelo MRE e pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), em Lagos, celebrou seminários, rodadas de negócios e visitas técnicas a câmaras de comércio e empresas locais, gerando negócios imediatos e futuros de, respectivamente, US\$ 1,5 milhão e US\$ 41,2 milhões (*Ibidem*, 2018). Por outro, o encontro do chanceler brasileiro, Aloysio Nunes, na Nigéria, com o homólogo, Geoffrey Onyeama, e o Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Chefe Audu Ogbeh, examinou as relações bilaterais (BRASIL, 2017). Ao lado de Onyeama, discutiram-se as negociações em curso do ACFI, do Acordo sobre Transferência de Presos, do Acordo de Extradicação e do Acordo de Cooperação sobre Desenvolvimento Agrícola no âmbito do PMAI, além de temas da agenda regional e multilateral, como o jihadismo na região do Sahel e na bacia do Lago Chade (*Ibidem*, 2017).

Por sua vez, a relação comercial-financeira tem seguido uma trajetória descendente desde 2015, após o volume de comércio ter atingido a marca histórica de US\$ 10,4 bilhões no ano anterior (MSF 4, 2018). Haja vista o perfil comercial fortemente vinculado ao petróleo, com os baixos preços do barril entre 2014 e 2016 – que desencadeou a recessão econômica na Nigéria –, e a redução da importação brasileira de hidrocarbonetos – devido à crescente produção dos depósitos nacionais do pré-sal –, o comércio bilateral foi de apenas US\$ 2 bilhões em 2016 (*Ibidem*, 2018). Embora as exportações brasileiras para a Nigéria tenham crescido 6,5%, de US\$ 688 milhões (2015) para US\$ 731 milhões (2016), as importações caíram 72% no mesmo período, de US\$ 4,6 bilhões para US\$ 1,3 bilhão (*Ibidem*, 2018).

Possivelmente, a realização do mencionado Fórum Empresarial Brasil-Nigéria, em outubro de 2017, decorre da necessidade de se impulsionar a parceria comercial, sob a intenção de diversificar investimentos e reduzir a preponderância dos hidrocarbonetos na pauta. Nesse sentido, torna-se necessário o incremento de empreendimentos, por exemplo, de pequenas e médias empresas brasileiras: de construção civil, como a Intertechne Engenharia, que estuda um projeto de ampliação da hidrelétrica de Kainji, e a Pilar Construtora, que planeja construir casas populares em dois estados nigerianos; de móveis, como a Bertolini, que estuda em conjunto com a nigeriana *Transcontinental Industrial and Energy Development* instalar uma unidade de montagem de móveis de aço; de calçados, como a

Nibra, que assinou, em 2017, acordo de *joint venture* com o estado de Abia para construir uma fábrica do ramo; e, de ônibus, como a Marcopolo, que, em 2018, fechou um negócio de exportação de 300 ônibus urbanos para a *Transport Service Limited*, operador de Lagos¹²¹ (*Ibidem*, 2018).

4.2.1. A Energia na Relação Brasil-Nigéria

De acordo com a embaixada do Brasil em Abuja, a única companhia brasileira com atividades em curso na Nigéria seria a Petrobras (MSF 49, 2012), que, entre 1998 e 2018, realizou operações em águas profundas no Delta do Níger. Segundo Rodrigo Lyra (2016), a decisão estratégica da estatal brasileira de se inserir na Nigéria teria sido o motivo responsável pela aproximação política bilateral nos anos seguintes, no entanto, isso significaria, ao mesmo tempo, desconsiderar a relevância da trajetória histórica da relação bilateral. A inserção da Petrobras, a partir de 1998, se deu mediante a Petrobras Oil & Gas B.V. (PO&GBV), detida pela controlada Petrobras International Braspetro B.V. (PIBBV). Na Nigéria, foram arrematados os blocos OML-127, no campo de Agbami, e OML-130, no campo de Akpo, cujas atividades produtivas iniciaram-se, respectivamente, em julho de 2008 e março de 2009 (*Ibidem*, 2012). Além da exploração e produção de depósitos de petróleo, a projeção brasileira via Petrobras envolvia o mercado de gás natural, tendo sido firmado, em 2007, um acordo com a *Nigerian Liquefied Natural Gas Company* sobre a importação de gás natural liquefeito (VISENTINI, 2016).

Portanto, dez anos após o início das atividades, a Petrobras tornou-se, oficialmente, produtora de petróleo na Nigéria, ao iniciar a produção no campo de águas profundas Agbami, com 1400 metros de profundidade, reservas estimadas entre 800 milhões e um bilhão de barris de petróleo de alta qualidade, considerado *light and sweet* (leve e baixa concentração de enxofre), com possibilidade de se atingir um pico de produção de 250 mil bpd¹²². Apesar de não ser operadora, a Petrobras participou de todas as etapas de desenvolvimento da produção, detendo 13% de participação no negócio, compartilhado entre os seguintes sócios: a norueguesa StatoilHydro, a estadunidense Chevron – a operadora do bloco – e os parceiros concessionários nigerianos NNPC e *Famfa Oil Limited*¹²³. Assim, ao

¹²¹ Vide MARCOPOLO. *Marcopolo fecha venda de 300 ônibus para a Nigéria*. Publicado em 13 de março de 2018. Disponível em: <https://www.marcopolo.com.br/marcopolo_sa/noticias/marcopolo-fecha-venda-de-300-onibus-para-a-nigeria>. Acesso em 23 out. 2019.

¹²² Vide PETROBRAS. *Relações com Investidores. Campo de Agbami inicia produção no mar da Nigéria*. Publicado em 31 de julho de 2008. Disponível em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/7363/c-7363-ptb.html>>. Acesso em 19 out. 2019.

¹²³ *Ibid.*

atingir o pico no segundo semestre de 2009, a Petrobras angariou 33 mil bpd. Caracteristicamente, o bloco em questão é operado pelo navio tipo *Floating Production, Storage and Offloading*¹²⁴ (FPSO), a maior embarcação no mundo para esta finalidade.

Os ganhos da Petrobras na Nigéria foram impulsionados com o início, em seguida, da produção do campo de águas profundas Akpo, variando entre 1200 e 1400 metros de profundidade, reservas estimadas em 620 milhões de barris de petróleo *light and sweet* e pico de produção previsto de 175 mil bpd¹²⁵. Neste, a companhia detinha 16% de participação, contando também com a francesa Total – a operadora do bloco –, a chinesa *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) e as nigerianas NNPC e *South Atlantic Petroleum* (Sapetro)¹²⁶. Tal como no campo de Agbami, a produção utilizou o navio tipo FPSO, conectado aos poços de petróleo por 110 quilômetros de dutos e capacidade de armazenamento de até dois milhões de barris¹²⁷.

Apesar da crise financeira de 2008 e consequente queda do preço do barril de petróleo, o início das atividades em Agbami e Akpo resultaram de longo investimento da Petrobras, que gerou resultados concretos e, rapidamente, lucrativos. Com a recuperação dos preços já em 2009, cresceram as perspectivas mais otimistas de se ampliar as atividades de exploração e produção (MSF 49, 2012), tanto que a companhia se preparava para produzir petróleo do campo de Egina, no qual se investiria US\$ 3 bilhões até o final de 2017 – momento previsto para o início da produção (MSF 4, 2018). Assim, além de principal fornecedora de petróleo no mundo para o Brasil, a Nigéria tornou-se também o maior destino dos investimentos externos da Petrobras e a origem da maior fatia da produção internacional da companhia brasileira (VISENTINI, 2016). Com o objetivo de impulsionar a exploração e produção de óleo e gás na África, a Petrobras, em um movimento de venda de ativos, firmou um acordo de *joint venture* na Holanda, em 2013, com o banco de investimentos brasileiro BTG Pactual, que resultou na aquisição de 50% da PO&GBV pela sociedade BTG Pactual E&P B.V. Dessa associação financeira, em que lucros e riscos são compartilhados, envolveram-se todas as sucursais em Angola, Benin, Gabão e Namíbia, bem como as subsidiárias na Nigéria e na Tanzânia.

¹²⁴ O navio tipo FPSO significa Plataforma Flutuante de Produção, Estocagem e Escoamento.

¹²⁵ Vide PETROBRAS. Agência Petrobras. *Campo de Akpo na Nigéria começa a produzir*. Publicado em 09 de março de 2009. Disponível em: <https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=6246>. Acesso em 25 out. 2019.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

A inserção da Petrobras era acompanhada pela aproximação política de alto nível e, consequentemente, de intenções para se estreitar a cooperação para o desenvolvimento. Por ocasião da visita do Presidente Yar'Adua, em julho de 2009, foi assinado o Memorando de Entendimento em Matéria de Cooperação na Área de Energia para promover a cooperação bilateral nos campos de petróleo, gás, eletricidade, eficiência energética e biocombustíveis (MSF 4, 2018). Apesar da ênfase em outros temas energéticos, naquele momento, Yar'Adua também se encontrou com o presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, com o objetivo de solicitar mais investimentos da companhia e de informar que novas rodadas de licitação de campos de hidrocarbonetos seriam lançadas, cuja participação da Petrobras seria estimada (*Ibidem*, 2018). Da mesma forma, o interesse nigeriano pela cooperação energética brasileira esteve presente no governo Jonathan. Em 2011, durante a posse da Presidenta Dilma, por exemplo, o Vice-Presidente da Nigéria, Namadi Sambo, também se encontrou com Sérgio Gabrielli, resultando na assinatura de memorando de entendimento entre a NNPC e a Petrobras, que cobriu as áreas de pesquisa e desenvolvimento, refino, marketing e comercialização (*Ibidem*, 2018). Outras iniciativas incluíram, por exemplo, a parceria, firmada em 2013, entre a construtora brasileira Andrade Gutierrez e a corporação nigeriana Dangote para participar da construção do polo petroquímico Dangote, em construção em Lagos (*Ibidem*, 2018). E, mais adiante, o memorando de entendimento assinado entre a Universidade de São Paulo (USP) e a *Petroleum Technology Development Fund*, agência do Ministério do Petróleo da Nigéria, responsável pela promoção do treinamento técnico de engenheiros e especialistas em petróleo, gás natural e minerais sólidos (*Ibidem*, 2018). Iniciada em setembro de 2016, a atividade contabilizou o envio de vinte estudantes (dez doutorandos e dez mestrandos) para o campus da USP em Santos (*Ibidem*, 2018).

Apesar do longo engajamento direto do Brasil na exploração e produção de petróleo na Nigéria, a Petrobras iniciou, em novembro de 2017, a venda de todos os seus ativos no país. Em consonância com os desinvestimentos da empresa, o Programa de Parcerias e Desinvestimentos da Petrobras, previsto pelo Plano de Negócios e Gestão 2018-2022, redirecionou o foco aos investimentos no pré-sal brasileiro. Logo, a fatia de 50% que a Petrobras detinha na empresa PO&GBV foi vendida à *Petrovida Holding*¹²⁸, em outubro de

¹²⁸ A Petrovida Holding é formada pelas seguintes sócias: 50% da holandesa *Vitol Investments Partnership*, 25% da canadense *Africa Oil Corp.* e 25% da subsaariana *Delonex Energy*.

2018, pelo valor de US\$ 1,530 bilhão, pondo-se fim aos 21 mil bpd que a companhia angariava com as atividades da PO&GVB na Nigéria¹²⁹.

Além do setor de óleo e gás, a relação Brasil-Nigéria verificou oportunidades de investimentos em outras temáticas energéticas (MSF 49, 2012). Desde a redemocratização, em 1999, os governos do PDP têm buscado reduzir os monopólios de companhias estatais de energia, como a NNPC, de petróleo, e a extinta NEPA, do setor elétrico. Em 2001, por exemplo, foi lançado um novo marco regulatório do setor elétrico, a mencionada NEPP, que permitiu maior abertura do mercado de energia à iniciativa privada. Da mesma forma, em agosto de 2010, o Presidente Goodluck Jonathan apresentou o *Roadmap for the Nigerian Power Sector Reform*, um amplo programa de reformas no setor para avançar as diretrizes políticas da NEPP, incluindo, especialmente, a participação privada na geração e na distribuição de energia (*Ibidem*, 2012). Naquele momento, foram privatizadas, conforme já observado, as onze distribuidoras e as seis geradoras de eletricidade do país.

Portanto, ao mesmo tempo em que era assegurado o fornecimento de petróleo *light and sweet* ao Brasil, mantinha-se o interesse nigeriano por cooperação técnica e investimentos no incipiente setor elétrico, com amplo potencial de expansão na geração, transmissão e distribuição (MSF 4, 2018). A Andrade Gutierrez, por exemplo, realizou visita à Nigéria, em 2010, para avaliar o projeto de construção da usina hidrelétrica de Mambilla (MSF 49, 2012), embora, conforme observado no capítulo anterior, o projeto tenha sido acordado com construtoras e bancos chineses. Ainda, no ano seguinte, em visita à Abuja o Diretor de Mercados da Zagope, subsidiária da Andrade Gutierrez em Portugal, encontrou-se com Ministro da Energia e o Diretor do Conselho Nacional de Energia, com o objetivo de angariar subsídios para obras de infraestrutura energética (MSF 4, 2018). Em 2015, a companhia foi pré-classificada em concorrência pública internacional para obras de linhas de transmissão de energia elétrica (*Ibidem*, 2018).

Outra potencialidade na cooperação energética se deu com a perspectiva de desenvolvimento de energias renováveis na Nigéria, como destacam os principais documentos nacionais sobre o tema. Entretanto, de acordo com a *National Energy Policy* (2001), a dependência do petróleo reduz o ritmo de desenvolvimento de energias alternativas, ainda que

¹²⁹ Vide SELMI, Paula. *Petrobras vende 50% da Petrobras Oil & Gas para a Petrovida*. Valor Econômico. Publicado em 31 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2018/10/31/petrobras-vende-50-da-petrobras-oil-gas-para-a-petrovida.ghml>>. Acesso em 23 out. 2019.

seja necessária uma matriz diversificada para se garantir a segurança energética do país. Mesmo assim, o desenvolvimento de energias alternativas, bem como uma rede confiável de distribuição, a partir de recursos energéticos disponíveis localmente deveria ser vigorosamente perseguido (NEP, 2001). A responsabilidade governamental sobre o setor energético também eleva as dificuldades, pois o setor permanece sujeito aos escassos recursos públicos, que, alinhado ao comportamento *rent-seeking* e à rigidez fiscal, não acompanha a demanda por investimentos. Nesse sentido, segundo a NEP (2001), a infraestrutura disponível define enquanto novas capacidades não são adicionadas, sendo necessária a participação do setor privado e da cooperação internacional.

Uma das alternativas apontadas pela NEP (2001) é a introdução da biomassa eficiente na matriz, especialmente nas áreas rurais, acompanhada de pesquisa, projetos-piloto, desenvolvimento e treinamento de recursos humanos. Isso significa, inclusive, uma alternativa ao uso ordinário de lenha, que apresenta baixa eficiência energética, riscos à saúde e degradação ambiental (*Ibidem*, 2001). Em específico, o *Renewable Energy Master Plan* (2005) destaca a tecnologia que aproveita o potencial energético de biomassa agricultável, incluindo a produção de biocombustíveis. Nesse campo, o documento aponta o pioneirismo brasileiro no uso de biocombustível da cana-de-açúcar em motor à combustão, na viabilidade de misturá-lo à gasolina e no desenvolvimento de motores movidos 100% a etanol (REMP, 2005). À Nigéria, sugere-se a mandioca e o sorgo como culturas agrícolas energéticas (*Ibidem*, 2005), o que seria contraditório num país em que muitas regiões carecem de segurança alimentar e indústrias alimentícias precisam importar por causa da insuficiente produção agrícola nacional (OHIMAIN, 2013).

Contudo, tanto a NEP (2003) quanto a REMP (2005) apontam que o petróleo deve continuar a exercer o papel principal na economia nacional, haja vista a necessidade de se ampliar as reservas mediante contínua atividade exploratória. Ao mesmo tempo, a REMP (2005) aponta uma severa pressão sobre a economia do petróleo e a necessidade de uma transição energética, no médio prazo, que se utilize do gás natural como fonte de receitas, base para uma oferta de energia confiável e ponte para uma economia de baixo carbono. Somente no longo prazo o país seria menos dependente dos hidrocarbonetos, mediante o uso da energia da biomassa (biocombustíveis e bioeletricidade) e de plantas de energia solar, eólica e hidráulica (REMP, 2005). Os desafios específicos para tal incluem cinco fatores: reforma regulatória e institucional; condições de financiamento; regulação do padrão de

qualidade do produto; promoção de uma consciência pública; capacitação de recursos humanos e tecnológicos (*Ibidem*, 2005).

A fim de dar seguimento à política energética nacional, criou-se, em 2007, a *Nigerian Bio-fuel Policy and Incentives* (NBPI) sob um contexto de reconhecida dependência do petróleo e concomitante necessidade de superá-la. Objetiva-se reduzir a dependência da importação de gasolina, minimizar a poluição ambiental e criar uma indústria comercialmente viável, capaz de gerar empregos ao integrar o setor agrícola e o setor *downstream* do petróleo (NBPI, 2007). Segundo Elijah I. Ohimain (2013), o plano do governo seria usar a indústria do petróleo como um trampolim ao setor agrícola, transformando “[...] o setor nigeriano de combustível automotivo de puro combustível fóssil a uma mescla combustível fóssil/biocombustível [...]” (OHIMAIN, 2013, p. 353). A estrutura do programa, que previa a cobertura nacional dentro de dez anos, consiste em duas fases (NBPI, 2007). Primeiro, a mistura de até 10% de etanol à gasolina, mediante a importação inicial do biocombustível até que tenha se desenvolvido no país uma produção em larga escala (*Ibidem*, 2007). Segundo, o estabelecimento das plantações e a construção das usinas de biocombustível, estimando-se um consumo de dois bilhões de litros de etanol e de 900 milhões de litros de biodiesel até 2020, sendo previsto o atendimento de 100% da demanda com a produção no âmbito doméstico (*Ibidem*, 2007). Por fim, a criação de um ambiente propício à indústria nacional de biocombustível, de acordo com a NBPI (2007), seria de responsabilidade da NNPC: implementar a mistura de combustível, garantir a produção como comprador de último recurso, coordenar a importação em caso de períodos de baixa produção, investir em *joint ventures* e apoiar as atividades *downstream*.

A NBPI se insere num contexto global de preços elevados do barril de petróleo, que estimulou os grandes países importadores de hidrocarbonetos a se engajarem em pesquisa e desenvolvimento de energias alternativas. Mesmo a Nigéria sendo um grande produtor e exportador de petróleo, o impulso internacional para a transição não lhe escapa, aderindo, com ressalvas, à narrativa de que “biocombustíveis [...] [são] um substituto aos combustíveis fósseis e uma resposta à pobreza e mesmo à crise climática”¹³⁰ (BASSEY, 2016, p. 203). No entanto, a realidade internacional aponta uma transformação dos biocombustíveis em “agrocombustíveis”, o que para a Nigéria significaria massiva captação de terras aráveis, processamento de culturas agrícolas que poderiam servir à alimentação e benefício do

¹³⁰ Tradução livre de “Biofuels [...] a replacement for fossil fuels and the answer to poverty and even the climate crisis”.

agronegócio, em detrimento de pequenos agricultores e pastores (BASSEY, 2016). Além disso, a própria formulação da NBPI, sob os auspícios da petroleira NNPC, segue o padrão de interesses corporativos próprios, como isenções fiscais, importação da demanda doméstica e financiamento a partir de multas sobre a degradação ambiental provocada por petroleiras (*Ibidem*, 2016). Em suma, a política nacional de biocombustíveis varia de acordo com o humor da indústria de óleo e gás e com as responsabilidades atribuídas à NNPC e, com efeito, ao Ministério do Petróleo, o qual, segundo Ohimain (2013), não tem qualquer experiência com biocombustíveis à medida que se dedica quase integralmente ao setor *upstream*.

A partir desse arcabouço normativo criado no âmbito doméstico e do denso relacionamento apontado com o Brasil, cujo modelo de produção de etanol seria adotado pela Nigéria (OHIMAIN, 2013), mantiveram-se canais de diálogo bilateral para desenvolver a produção da bioenergia. Em 2005, conforme apontado, um memorando de entendimento foi firmado entre a Petrobras e a NNPC sobre a adição de etanol à gasolina comercializada na Nigéria (Anexo H), gerando expectativas de negócios entre empresas dos dois países para o uso do etanol misturado ao combustível e para a instalação de uma usina de processamento de cana-de-açúcar no estado de Benue (MSF 49, 2012). Embora a importação do etanol brasileiro tenha se iniciado, houve interrupções pela NNPC devido a problemas relacionados à contaminação de água e à ausência de equipamentos de manuseio necessários nos depósitos de combustível (OHIMAIN, 2013).

Curiosamente, um ano após o lançamento da NBPI (2007), durante o Fórum Econômico Mundial, o então Presidente Obasanjo participou de discussões acerca do futuro econômico da Nigéria, onde recebeu duplamente a sugestão de abandonar o petróleo e, tal como o Brasil, investir na produção de etanol da cana-de-açúcar (YERGIN, 2014). Nessa ocasião, em contrapartida a qualquer euforia de se desenvolver em larga escala a bioenergia no país, “um Obasanjo estupefato, presidente de um dos maiores produtores mundiais de petróleo, assentiu com dissimulado entusiasmo e prometeu levar a ideia a sério” (YERGIN, 2014, p. 147). Apesar disso, de acordo com Ohimain (2013), o Presidente Obasanjo esteve focado na revitalização do setor agrícola, repercutindo-se na bioenergia, tanto que, após o lançamento da NBPI (2007), vinte usinas de etanol estavam em construção. Todavia, o governo Jonathan focou em planos ligados à hidroeletricidade e demonstrou reduzido interesse na bioenergia, o que se revelou na tentativa fracassada de retirar subsídios ao combustível nacional e nos contratemplos enfrentados pelos projetos das vinte usinas – apenas uma tornou-se operacional (OHIMAIN, 2013). Ademais, a falta de um compromisso

específico da NBPI (2007) com a transferência de tecnologia, bem como o desafio burocrático de se instituir agências responsáveis e a precária infraestrutura nacional de estradas, geração e transmissão de eletricidade, serviços bancários e saneamento, sobretudo nas áreas rurais, reduzem o ritmo de desenvolvimento do setor (*Ibidem*, 2013).

Já pontuada, da conversa realizada mais adiante entre os presidentes Lula e Yar'Adua, às margens da cúpula do G8+5, em 2007, resultaram uma missão nigeriana ao Brasil, em busca de parcerias no campo energético e, no ano seguinte, uma missão brasileira para estudar os desafios e potencialidades do sistema elétrico da Nigéria, com o objetivo de realizar, futuramente, atividades de cooperação (MSF 178, 2008). Em julho de 2009, durante a visita oficial do Presidente Yar'Adua, foi assinado o Memorando de Entendimento em Matéria de Cooperação na Área de Energia, ocasião na qual o Presidente Lula afirmou que seria incrementada a cooperação nessa temática (BRASIL, 2009). Para tal, segundo Lula, a experiência brasileira com o programa Luz para Todos, que levou eletricidade a mais de dois milhões de residências no Brasil, seria de grande utilidade para a cooperação bilateral (*Ibidem*, 2009).

O Memorando (2009) considera a importância da energia para o desenvolvimento econômico e industrial mútuo, para atingir, naquele momento, as Metas de Desenvolvimento do Milênio, bem como encontrar soluções à realidade energética de ambas as partes. As áreas abordadas incluem petróleo e gás; produção de eletricidade de todas as fontes energéticas, sua transmissão e distribuição, incluindo zonas rurais; produção e comercialização de biocombustíveis; intercâmbio de informações em energia, planejamento energético e regulação; eficiência energética e conservação; apoio técnico, troca de experiências, treinamento especializado, pesquisa e desenvolvimento; e, outras áreas de interesse mútuo. Para a promoção das atividades previstas, concordou-se criar o Grupo de Trabalho de Energia, coordenado por respectivos ministérios de energia e participação das companhias elétricas Eletrobras e PHCN, e das companhias de petróleo Petrobras e NNPC.

Três meses após a assinatura do Memorando (2009), uma parceria entre instituições brasileiras – MAPA e Universidade Federal de São Carlos – executou uma atividade isolada denominada “II Semana do Etanol: Compartilhando a Experiência Brasileira” na cidade de Ribeirão Preto¹³¹. Entre outubro de 2009 e julho de 2010, a atividade proporcionou o

¹³¹ Informação pesquisada por país “Nigéria”. Vide BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Pesquisa de Projetos. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>>. Acesso em 29 out. 2019.

treinamento de técnicos africanos em sistemas de produção de cana-de-açúcar, o manejo pós-colheita e a produção, armazenamento e distribuição de etanol¹³². Mais adiante, em junho de 2017, o Secretário-Executivo da *Petroleum Products Pricing Regulatory Agency* (PPPRA) enviou correspondência à embaixada brasileira em Abuja reiterando o desejo de cooperar com o Brasil na área de biocombustíveis, no âmbito do *PPPRA's Biofuels Programme*, em que demonstra intenção de enviar missão ao Brasil para encontrar autoridades públicas, setor privado e agências de pesquisa e desenvolvimento (MSF 4, 2018). Quaisquer expectativas desse momento de cooperação em bioenergia com o Brasil não ocasionaram em projetos estruturantes para o desenvolvimento em larga escala na Nigéria.

❖ Comentários Finais

Embora a Nigéria seja um grande produtor e exportador de petróleo e, portanto, sensível a transformações do paradigma vigente, as narrativas ambientais favoráveis à transição energética descarbonizadora também se verificam no país, haja vista as aspirações da REMP (2005) e da NBPI (2007). Afinal, a Nigéria, como todo Estado, não é uma entidade monolítica ou indivisível, mas, particularmente, está sujeita às aspirações de elites beneficiadas pela indústria do petróleo. Mesmo assim, criou-se um arcabouço normativo para materializar as potencialidades energéticas na Nigéria, em que são reconhecidas as debilidades nacionais para se desenvolver energias alternativas, entre elas a bioenergia. Ainda que se reconheçam as dificuldades de diversificação energética resultantes da predominância do petróleo, documentos como a NBPI confere justamente à companhia de petróleo nacional, a NNPC, a responsabilidade sobre a indústria de biocombustíveis, o que poderia ser interpretado como uma aglutinação do movimento à descarbonização pela própria indústria “carbonizadora”. Ademais, percebe-se que a produção de energias renováveis é relegada para o longo prazo, entendendo a eficiência energética e a primazia do gás natural como antecedentes à transição descarbonizadora, de modo a perpetuar o poderio da indústria de hidrocarbonetos por tempo ainda indeterminado. Ao mesmo tempo, enfatiza-se a necessidade de parcerias com o setor privado, a importância da cooperação internacional e a percepção positiva sobre experiências em outros países como o Brasil.

Haja vista o denso relacionamento Nigéria-Brasil, entre 1999 e 2013, no campo político-diplomático, financeiro-comercial e na cooperação para o desenvolvimento, a temática energética sempre esteve presente como um campo de grande potencial na

¹³² *Ibid.*

cooperação bilateral, bem como no engajamento de outros países com o continente africano. Porém, ao privilegiar-se o setor de óleo e gás durante todo o vínculo Brasil-Nigéria, ainda que os encontros oficiais mantivessem perspectiva positiva à experiência brasileira em bioenergia e a possibilidade de ser replicada no país africano, o petróleo manteve-se o principal componente da relação bilateral. Tal destaque antecipa o caráter ambíguo da cooperação Sul-Sul entre os dois atores, que se propõe a desenvolver energia renovável, mas, paralelamente, concentra-se na oportunidade de negócios com a riqueza auferida pelos hidrocarbonetos, perpetuando-se, ainda, a realidade nigeriana enquanto um petro-Estado. Consequentemente, apesar de estreita a relação no período abordado, a cooperação Sul-Sul em bioenergia não atingiu as aspirações desejadas, tampouco refutou um modelo de desenvolvimento hegemônico intrínseco ao sistema capitalista.

COMENTÁRIOS FINAIS

O processo de descolonização na África mostra que a independência se articulou nacionalmente ou ao menos se concretizou visando forjar uma consciência e uma cultura de caráter nacional, o que não impediu a solidariedade e os esforços coletivos entre os movimentos anticoloniais, que se tornaram atores nacionais. Do mesmo modo, a libertação do colonizado apontou a necessidade da destruição do colonizador, apesar de que as forças negativas ainda sejam atuantes, revelando-se a descolonização como um processo de reconfiguração de forças internas à matéria. Por sua vez, a colonialidade implica uma continuação histórica de dominação em escala global, na qual diversos elementos de opressão estão dispostos heterarquicamente, mutuamente influenciáveis, num mesmo sistema-mundo capitalista.

A partir disso, justifica-se a necessidade de uma segunda descolonização, capaz de dar voz aos sujeitos subalternos e romper com a hierarquia de poder existente entre Norte e Sul, reproduzida pela lógica de funcionamento do sistema-mundo capitalista vigente. Atenta-se o fato de que dar voz aos subalternos implica novas epistemologias, já que o intelectual que procura falar pelo subalterno reproduz a forma de produção de conhecimento hegemônico. Já a situação de dependência demonstra a lógica de funcionamento do capitalismo sobre a periferia sistêmica, cujo rompimento é um manifesto em prol do desenvolvimento do Sul. O modo pelo qual o desenvolvimento possa se materializar é um debate aberto, ora guinado para o desenvolvimento na dependência, que implica a agudização das contradições do capitalismo e o subimperialismo entre nações dependentes, ora para a ruptura completa com o sistema e o caminho para o socialismo. Indiferentemente aos dois argumentos, a cooperação Sul-Sul, embora existam críticas relevantes, revela-se uma alternativa, contra-hegemônica ou não, capaz de alinhar esforços entre sujeitos nacionais em prol de desafios coletivos, tal como se tornou evidente durante a descolonização e mira-se a decolonialidade do poder mundial.

A partir dessa realidade sistêmica, em que opera por linha desigual a relação centro-periferia, percebe-se também a dimensão da energia no sistema-mundo capitalista. A transição energética em curso é, caracteristicamente, descarbonizadora, o que significa a necessidade de se desenvolver alternativas energéticas mais limpas e renováveis, em detrimento do paradigma do petróleo em vigor. Dessa forma, a alternativa da bioenergia pode ser promissora para a substituição dos combustíveis fósseis, devido não apenas à relevância do tema ambiental e às conclusões da teoria do *peak oil*, que convergem para a futura exaustão das reservas de hidrocarbonetos, mas também à oportunidade de geração de emprego, renda e

desenvolvimento econômico. Dado o contexto energético global vinculado ao sistema-mundo capitalista, em que mesmo as companhias de óleo e gás procuram não se esquivar do paradigma pós-petróleo, o Brasil encontra a oportunidade de assumir destacada liderança nos assuntos energéticos internacionais. Haja vista a experiência doméstica em desenvolver biocombustível da cana-de-açúcar e formular estratégias externas para criar um mercado global de etanol, o país possui credenciais para se despontar no tema, ainda que a condição de semiperiferia o impeça de desenvolver processos de centro. Mesmo que existam controvérsias no desempenho interno e na ação externa do Brasil, a riqueza que dispõe em hidrocarbonetos e renováveis – elementos fundamentais da matriz energética nacional – tornam imperativo ao país o desafio de se posicionar no debate sobre a transição para um novo paradigma energético. Reconhecida a responsabilidade das falhas da diplomacia do etanol, procura-se avançar analiticamente no tema da cooperação energética, ao serem analisados as limitações inerentes ao petro-Estado nigeriano, que contribuíram significativamente, porém não de forma exclusiva, para a ausência de resultados concretos da intencionada cooperação em bioenergia.

Conforme observado, o petro-Estado nigeriano originou-se mediante um processo violento exógeno colonial, cuja organização política e econômica foi forjada a fim de atender as necessidades do centro dinâmico do sistema-mundo capitalista. Todavia o processo de periferização na Nigéria não se restringiu ao período colonial, condicionando ainda, de modo estrutural, a organização econômica e política do país. Tal abordagem não exclui os elementos domésticos que se fortaleceram já na trajetória da Nigéria enquanto Estado independente. Associadas, ambas as forças interna e externa impactam a realidade atual do país e promovem as limitações a um processo de desenvolvimento autóctone. Os elementos característicos do petro-Estado (comportamento *rent-seeking*, doença holandesa e rigidez fiscal) fazem parte dessas limitações, inibindo-se uma alternativa à economia capital-intensiva do petróleo.

A manutenção do status de produtor/exportador de petróleo bruto, importador de produtos derivados do refino de hidrocarbonetos e baixo consumidor de energia revelam, em termos energéticos, o processo de periferia em curso na Nigéria. Ainda nesse âmbito, pode-se apontar que o petro-Estado inviabiliza o desenvolvimento de alternativas energéticas que desafiam o futuro do petróleo, pois estas reduziriam o valor dos depósitos remanescentes e, conseqüentemente, os recursos de poder das elites hegemônicas. Embora exista um compromisso em desenvolver fontes renováveis à eletricidade como a hidráulica e a solar, disponíveis amplamente na Nigéria, tais fontes não competem diretamente com o petróleo e

poderiam preencher a grande lacuna de acesso à eletricidade. A bioenergia moderna, por sua vez, que possui grande potencial de desenvolvimento no setor de transportes – monopolizado pelo petróleo – seria, realmente, desestimulada pelas limitações do petro-Estado. Ainda, é remota a possibilidade de se desenvolver um setor econômico, como a bioenergia, com lucratividade reduzida perante a indústria capital-intensiva de óleo e gás. Sendo a indústria do petróleo capaz de gerar receitas para a necessária diversificação econômica, um setor concorrente é minimizado.

Embora a Nigéria seja um grande produtor e exportador de petróleo e, portanto, sensível a transformações do paradigma vigente, as narrativas ambientais favoráveis à transição energética descarbonizadora também se verificam no país, haja vista as aspirações da REMP (2005) e da NBPI (2007). Afinal, a Nigéria, como todo Estado, não é uma entidade monolítica ou indivisível, mas sujeita às aspirações de elites beneficiadas pela indústria do petróleo. Mesmo assim, criou-se um arcabouço normativo para materializar as potencialidades energéticas na Nigéria, em que são reconhecidas as debilidades nacionais para se desenvolver energias alternativas, entre elas a bioenergia. Ainda que se reconheçam as dificuldades de diversificação energética resultantes da predominância do petróleo, documentos como a NBPI confere justamente à companhia de petróleo nacional, a NNPC, a responsabilidade sobre a indústria de biocombustíveis, o que poderia ser interpretado como uma aglutinação do movimento à descarbonização pela própria indústria “carbonizadora”.

Ademais, percebe-se que a produção de energias renováveis é relegada para o longo prazo, entendendo a eficiência energética e a primazia do gás natural como antecedentes à transição descarbonizadora, de modo a perpetuar o poderio da indústria de hidrocarbonetos por tempo ainda indeterminado. Ao mesmo tempo, enfatiza-se a necessidade de parcerias com o setor privado, a importância da cooperação internacional e a percepção positiva sobre experiências em outros países como o Brasil.

Haja vista o denso relacionamento Nigéria-Brasil, entre 1999 e 2013, no campo político-diplomático, financeiro-comercial e na cooperação para o desenvolvimento, a temática energética sempre esteve presente como um campo de grande potencial na cooperação bilateral. Porém, ao privilegiar-se o setor de óleo e gás durante todo o engajamento brasileiro na Nigéria, ainda que os encontros oficiais mantivessem perspectiva positiva à experiência brasileira em bioenergia e a possibilidade de ser replicada no país africano, o petróleo manteve-se o principal componente da relação bilateral. Tal destaque

antecipa o caráter ambíguo da cooperação Sul-Sul entre os dois atores, que se propõe a desenvolver energia renovável, mas, paralelamente, concentra-se na oportunidade de negócios com a riqueza auferida pelos hidrocarbonetos, perpetuando-se, ainda, a realidade nigeriana enquanto um petro-Estado. Conseqüentemente, apesar de estreita a relação durante o marco temporal da pesquisa, a cooperação Sul-Sul em bioenergia não atingiu as aspirações desejadas, tampouco refutou um modelo de desenvolvimento hegemônico intrínseco ao sistema capitalista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Cesaltina. África: transformando desvantagens em oportunidades. In: GONÇALVES, Jonuel (org.). *África no Mundo Contemporâneo: estruturas e relações*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. P. 77-134.

ABUJA DECLARATION. *Declaration of the First Africa-South America Summit*. Abuja, November, 2006. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/10/Abuja-Declaration.pdf>>.

AMANOR, Kojo Sebastian. *South-South Cooperation in Africa: Historical, Geopolitical and Political Economy Dimensions of International Development*. IDS Bulletin, v. 44, no. 4, 2013, p. 20-30.

AMUZEGAR, Jahangir. *Point Four: Performance and Prospect*. Political Science Quarterly, vol. 73, n. 4, 1958, p. 530-546.

BAMBIRRA, Vânia. *O Capitalismo Dependente Latino-Americano*. 3. Ed. Florianópolis: Insular, 2015.

BASSEY, Nnimmo. *Oil Politics: echoes of ecological wars*. Montreal: Daraja Press, 2016.

BAYART, Jean-François. *L'Afrique dans le monde: une histoire d'extraversion*. In: Critique Internationale, vol. 5, 1999, p. 97-120.

BENEVIDES, Neil Giovanni Paiva. *Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do mecanismo de consultas sobre cooperação energética ao memorando de entendimento sobre biocombustíveis (2003-2007)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Lei do Petróleo completa 20 anos*. Publicado em 04 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/noticias/3928-lei-do-petroleo-completa-20-anos>>. Acesso em 04 set. 2019.

_____. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Institucional. Linha do Tempo ANP. Publicado em 12 de janeiro de 2018. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/institucional/linha-do-tempo-anp>>. Acesso em 04 set. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, [1995]. Disponível em:

<https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_26.06.2019/art_177_.asp>.

Acesso em 04 set. 2019.

_____. DECRETO Nº 7582, DE 13 DE OUTUBRO DE 2011. Promulga o Tratado de Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria, firmado em Brasília, em 6 de setembro de 2005. Brasília, DF, outubro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7582.htm>. Acesso em 21 out. 2019.

_____. Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Boletim de Conjuntura da Indústria do Petróleo, Número 03, 2º Semestre/2017. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-226/topico-336/Boletim%20de%20Conjuntura%20da%20Ind%C3%BAstria%20do%20Petr%C3%B3leo_2sem2017.pdf>. Acesso em 23 out. 2019.

_____. Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Boletim de Conjuntura da Indústria do Petróleo, Número 06, 1º Semestre/2019. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-226/topico-471/Boletim%20de%20Conjuntura%20da%20Indu%C3%A7%C3%A3o%20do%20Petr%C3%B3leo_1S19_2019_07_04_final.pdf>. Acesso em 09 nov. 2019.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI). Publicado em 09 de setembro de 2019. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/agricultura-familiar/programa-mais-alimentos-internacional-pmai>>. Acesso em 22 out. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2005-2009)*. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12914&catid=266&Itemid=343>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2010)*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21530&Itemid=343>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2011-2013)*. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30412&Itemid=424>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração Conjunta da I Sessão do Mecanismo de Diálogo Estratégico Brasil-Nigéria*. Nota 404. Publicado em 26 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2287-declaracao-conjunta-da-i-sessao-do-mecanismo-de-dialogo-estrategico-brasil-nigeria>>. Acesso em 6 de dezembro de 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria para o Estabelecimento de Mecanismo de Diálogo Estratégico*. Abuja, 23 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/7421?s=nig%C3%A9ria&tipoPesquisa=1#vigencia>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado sobre a visita de trabalho de dois dias à Nigéria do ministro das Relações Exteriores do Brasil, Aloysio Nunes Ferreira – Abuja, 11 e 12 de outubro de 2017*. Publicado em 12 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17580-comunicado-sobre-a-visita-de-trabalho-de-dois-dias-a-nigeria-do-ministro-das-relacoes-exteriores-do-brasil-aloyisio-nunes-ferreira-abuja-11-e-12-de-outubro-de-2017>>. Acesso em 23 out. 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Estudo sobre biocombustíveis Brasil-UEMOA (União Econômica e Monetária do Oeste Africano)*. Nota 377. Publicado em 01 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/11988-estudo-sobre-biocombustiveis-brasil-uemoa-uniao-economica-e-monetaria-do-oeste-africano>>. Acesso em 6 de dezembro de 2018.

_____. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço com o Presidente da República da Nigéria, Olusegun Obasanjo. Brasília, 06 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/06-09-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz->

inacio-lula-da-silva-no-almoco-com-o-presidente-da-republica-da-nigeria-olusegun-obasanjo>. Acesso em 17 out. 2019.

_____. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Colóquio “Democracia e Desenvolvimento na África”. Ouagadougou, 15 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/15-10-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-coloquio-201cdemocracia-e-desenvolvimento-na-africa201d-em-burkina-faso>>. Acesso em 06 dez. 2018.

_____. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de Visita Oficial do Presidente da Nigéria, Umaru Yar’Adua. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/29-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-visita-oficial-do-presidente-da-nigeria-umaru-yar2019adua/view>>. Acesso em 25 out. 2019.

_____. Senado Federal. Mensagem ao Senado Federal (MSF), Nº 250, 26 de outubro de 2005.

_____. Senado Federal. Mensagem ao Senado Federal (MSF), Nº 178, 9 de setembro de 2008.

_____. Senado Federal. Mensagem ao Senado Federal (MSF), Nº 49, 28 de junho de 2012.

_____. Senado Federal. Mensagem ao Senado Federal (MSF), Nº 4, 8 de janeiro de 2018.

CABRAL, Amílcar. *Unity and Struggle: speeches and writings*. London: Heinemann, 1980.

CAMPBELL, John. *Traditional Rulers Hold Real Power in Nigeria*. Council on Foreign Relations. Publicado em 18 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.cfr.org/blog/traditional-rulers-hold-real-power-nigeria>>. Acesso em 27 set. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

CAROTHERS, Thomas; GRAMONT, Diane de. *Development aid confront politics: the almost revolution*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2013.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón. *Prólogo. Giro Decolonial, Teoría Crítica y Pensamiento Heterárquico*. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (orgs.). *El Giro Decolonial*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.

CÉSAIRE, Aimé. *Discurso sobre o Colonialismo*. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora, 1978.

COLLIER, Paul. *Laws and Codes for the Resource Curse*. In: Yale Human Rights and Development Journal, vol. 11, Article 2, 2008.

_____. *How to Spend it: The organization of public spending and aid effectiveness*. United Nations University: WIDER Working Paper No. 2012/05.

_____. *Aid as a Catalyst for Pioneer Investment*. United Nations University: WIDER Working Paper No. 2013/004.

COMISSÃO SUL. *O Desafio Sul*. Porto: Edições Afrontamento, 1990.

COX, Robert W. *Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método*. In: GILL, Stephen (org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2007.

D'ALMEIDA, Albino Lopes. O fim da era do petróleo está próximo? In: FGV ENERGIA. Boletim de Conjuntura do Setor Energético. Rio de Janeiro, março de 2019, p. 07-11. Disponível em: <<https://fgvenergia.fgv.br/publicacao/boletim-de-conjuntura-marco2019>>. Acesso em 08 set. 2019.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London/New York: Zed Books, 2003.

ECHART MUÑOZ, Enara. *A Cooperação Sul-Sul do Brasil com a África*. In: Caderno CRH, UFBA, vol. 29, 2016, p. 9-12.

ESCOBAR, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo: Construcción y Deconstrucción del Desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

ESCOSTEGUY, Pedro. *A Nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

FANON, Frantz. *Os Condenados da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FATTOUH, Bassam; POUDINEH, Rahmatallah; WEST, Rob. *The rise of renewables and energy transition: what adaptation strategy for oil companies and oil-exporting countries?* In: The Oxford Institute for Energy Studies (OIES) Paper: MEP 19, May 2018, p. 3-24.

FENSKE, James. *Ecology, Trade and States in Pre-Colonial Africa*. In: Centre for the Study of African Economies (CSAE) Working Paper, Oxford, vol. 18, August 2018, p. 1-38.

FGV ENERGIA. *Editorial: O Papel da Bioenergia na Expansão do Setor Energético*. In: Boletim de Conjuntura do Setor Energético. Rio de Janeiro, março de 2019. Disponível em: <<https://fgvenergia.fgv.br/publicacao/boletim-de-conjuntura-marco2019>>. Acesso em 07 set. 2019.

FROHLICH, Thomas M. *Why did Brazil's ethanol diplomacy fail?* In: FGV ENERGIA. Boletim de Conjuntura do Setor Energético. Rio de Janeiro, novembro de 2018, p. 09-15. Disponível em: <<https://fgvenergia.fgv.br/publicacao/boletim-de-conjuntura-novembro2018>>. Acesso em 04 set. 2019.

GARCIA, Ana; BITENCOURT, Yasmin; DIAS, Bárbara. *Acordos de Proteção de Investimentos dos BRICS na África: Mais do Mesmo?* In: FORQUILHA, Salvador (org.). *Desafios para Moçambique 2018*. Maputo: IESE, 2018. P. 395-420.

GONÇALVES, Jonuel. *Introdução: Radicalmente África*. In: GONÇALVES, Jonuel (org.). *África no Mundo Contemporâneo: estruturas e relações*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. P. 7-24.

HART, Michael. *Niger Delta: A Region Cursed by Oil Politics*. Geopolitical Monitor. Publicado em 09 de maio de 2016. Disponível em: <<https://www.geopoliticalmonitor.com/niger-delta-a-region-cursed-by-oil-politics/>>. Acesso em 30 set. 2019.

HATTORI, Tomohisa. *The Moral Politics of Foreign Aid*. *Review of International Studies*, n. 29, 2003, p. 229-247.

HAYTER, Teresa. *Aid as Imperialism*. Londres: Penguin Books, 1971.

HUGON, Philippe. *Geopolítica da África*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. *A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.

KARL, Terry Lynn. *Petróleo e Pactos Políticos: A Transição para a Democracia na Venezuela*. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (ed). *Transições do Regime Autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice, 1988.

KLARE, Michael T. *The race for what's left: the global scramble for the world's last resources*. New York: Picador, 2012.

KISSINGER, Henry. *O novo milênio*. In: KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. P. 468-492.

LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LAWAL, Olakunle A. *From Colonial Reforms to Decolonization: Britain and the Transfer of Power in Nigeria, 1947-1960*. In: *Journal of the Historical Society of Nigeria*, vol. 19, 2010, p. 39–62. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/41857162>>.

LOPEZ-LUCIA, Elisa. *Regional powers and regional security governance: An interpretive perspective on the policies of Nigeria and Brazil*. In: *International Relations*, vol. 29(3), 2015, p. 348-362.

LOUW-VAUDRAN, Liesl. *Nigeria will be Africa's first global superpower*. *Mail & Guardian*. Publicado em 02 de abril de 2015. Disponível em: <<http://mg.co.za/article/2015-04-02-nigeria-will-be-africas-first-global-superpower>>. Acesso em 28 de setembro de 2019.

LYRA, Rodrigo Pedrosa. *Relações Bilaterais e Indústria Petrolífera: as Relações Brasil-Nigéria (1995-2010) e a Atuação Internacional da Petrobrás*. 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

MACEDO, José Rivair. *Intelectuais Africanos e Estudos Pós-Coloniais: as contribuições de Paulin Hountondji, Valentim Mudimbe e Achille Mbembe*. In: MACEDO, José Rivair (Org.). *O Pensamento Africano no Século XX*. São Paulo: Outras Expressões, 2016.

MACHADO, Iara Binta Lima. *O Brasil na África: uma análise das relações Brasil-Nigéria entre 1961 e 2012*. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre.

MARTINEZ-ALIER, J.; O'CONNOR, Martin. *Ecological and economic distribution conflicts*. In: COSTANZA, R.; MARTINEZ-ALIER, J.; SEGURA, O. (Eds.). *Getting down to Earth: Practical Applications of Ecological Economics*. Washington: Island Press/ISEE, 1996.

MAWDSLEY, Emma. *The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory*. Transactions of the Institute of British Geographers, vol. 37, n. 2, p. 256-272, 2012.

_____. *From Recipient to Donors: Emerging Powers and the changing development landscape*. Londres: Zed Books, 2012.

MBEMBE, Achille. *Sair da Grande Noite: Ensaio sobre a África Descolonizada*. Luanda: Editora Mulemba, Universidade Agostinho Neto, 2014.

MEMMI, Albert. *The Colonizer and The Colonized*. Boston: Beacon Press, 1991.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública*. In: Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, janeiro/junho 2013, p. 11-41.

MILANI, Carlos R. S. *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MORGENTHAU, Hans. *A Political Theory of Foreign Aid*. American Political Science Review, vol. 56, no. 2, junho de 1962, p. 301-309.

NERY, Tiago. *A contribuição do pensamento da CEPAL para o conceito de desenvolvimento*. In: KRAYCHETE, Elsa Sousa; MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). *Desenvolvimento e cooperação internacional: relação de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, 2014, p. 61-76.

NIGERIA. Energy Commission of Nigeria. National Energy Policy (NEP). April, 2003.

_____. Energy Commission of Nigeria. Renewable Energy Master Plan (REMP). November, 2005.

_____. Nigerian National Petroleum Corporation. Nigerian Bio-fuel Policy and Incentives (NBPI). July, 2007.

NJOROGE, Teresia. *Nigeria seeks US\$ 5 bn loan for construction of Mambilla Hydropower Project*. Construction Review Online. Publicado em 28 de Agosto de 2019. Disponível em: <<https://constructionreviewonline.com/2019/08/nigeria-seeks-us-5bn-loan-for-construction-of-mambilla-hydropower-project/>>. Acesso em 02 out. 2019.

NKRUMAH, Kwame. *Consciencism: Philosophy and Ideology for De-colonization*. New York: Monthly Review Press, 2009.

NOTARAS, Mark; AGINAM, Obijiofor. *Sucking Dry an African Giant*. Our World. Publicado em 23 de março de 2009. Disponível em <<http://ourworld.unu.edu/en/sucking-dry-an-african-giant>>. Acesso em 30 set. 2019.

NYERERE, Julius. *Ujamaa: Essays on Socialism*. Dar es Salaam: Oxford University Press, 1968.

OHIMAIN, Elijah I. *Can the Nigerian biofuel policy incentives (2007) transform Nigeria into a biofuel economy? In: Energy Policy*, vol. 54, 2013, p. 352-359.

OKUNGBOWA, Andrew Iro. *Nigeria cultural centres in Brazil, China, South Africa, Trinidad and Tobago in limbo*. New Telegraph. Publicado em 04 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.newtelegraphng.com/2019/05/nigeria-cultural-centres-in-brazil-china-south-africa-trinidad-and-tobago-in-limbo/>>. Acesso em 25 out. 2019.

OSAGHAE, Eghosa E. *Crippled Giant: Nigeria Since Independence*. London: C. Hurst & Company Publishers, 1998.

OPOKU, Kwame. *Nigeria finally opens its cultural centre in Salvador da Bahia, Brazil*. Afrikanet. Publicado em 10 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.afrikanet.info/archiv1/index.php?option=com_content&task=view&id=1039>. Acesso em 25 out. 2019.

PENNA FILHO, Pio. *Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI*. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de (orgs.). *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: IPEA, 2015. P. 149-184.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; BARBOSA, Luísa Calvete Portela. *O Atlântico Sul no Contexto das Relações Brasil-África*. Século XXI, Vol. 03, Nº 1. Porto Alegre: Jan-Jun de 2012.

PEREIRA, Gonçalo; ROITMAN, Tamar; GRASSI, Carolina. *O Planeta, o Brasil e o RenovaBio*. In: FGV ENERGIA. Boletim de Conjuntura do Setor Energético. Rio de Janeiro, agosto de 2018, p. 19-23. Disponível em: <<https://fgvenergia.fgv.br/publicacao/boletim-de-conjuntura-agosto2018>>. Acesso em 09 set. 2019.

PIMENTEL, Fernando. *O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad del Poder y Clasificación Social*. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGOUEL, Ramón (orgs.). *El Giro Decolonial*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.

ROITMAN, Tamar. *Programas internacionais de incentivo aos biocombustíveis e o RenovaBio*. In: FGV ENERGIA. Boletim de Conjuntura do Setor Energético. Rio de Janeiro, março de 2019, p. 19-25. Disponível em: <<https://fgvenergia.fgv.br/publicacao/boletim-de-conjuntura-marco2019>>. Acesso em 10 set. 2019.

ROSSI, Amanda. *Moçambique, o Brasil é aqui*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SALAU, A. T. *River Basin Planning as a Strategy for Rural Development in Nigeria*. In: *Journal of Rural Studies*, Vol. 2, p. 321-335, 1986. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0743016786900306>>.

SAMBO, Abubakar. *Strategic Developments in Renewable Energy in Nigeria*. In: *International Association for Energy Economics*, January 2009.

SCHERER, Mathias Inacio. *Kwame Nkrumah, o neocolonialismo e o pan-africanismo*. In: MACEDO, José Rivair de (org.). *O pensamento africano no século XX*. São Paulo: Outras Expressões, 2016. P. 143-166.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIX, Clemens. *The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm?* In: *Third World Quarterly*, vol. 30, nº 6, 2009, p. 1103-1121.

SPIVAK, Gayatri. *Pode o Subalterno Falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

TAYLOR, Peter J. *Geografía Política: Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama Editorial, 1994.

TORRES, César Said Rosales. *Gás e Petróleo na Noruega: como o país driblou a maldição dos recursos?* In: *Tempo do Mundo*, vol. 1, n. 1, p. 93-108. Brasília: IPEA, 2015.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A Relação Brasil-África: Prestígio, Cooperação ou Negócios?* Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

WICKSTEAD, Myles A. *Aid and Development: a brief introduction*. New York: Oxford University Press, 2015.

WILLIAMS, David. *International Development and Global Politics: history, theory and practice*. New York: Routledge, 2012.

YERGIN, Daniel. *A Busca: Energia, Segurança e a Reconstrução do Mundo Moderno*. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

YOSHIDA, Reiji. *TICAD closes with effort by Japan to differentiate its African investment projects from China's*. The Japan Times. Publicado em 30 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.japantimes.co.jp/news/2019/08/30/national/politics-diplomacy/ticad-closes-effort-japan-differentiate-african-investment-projects-chinas/#.XWkmn-hKjIU>>. Acesso em 30 ago. 2019.

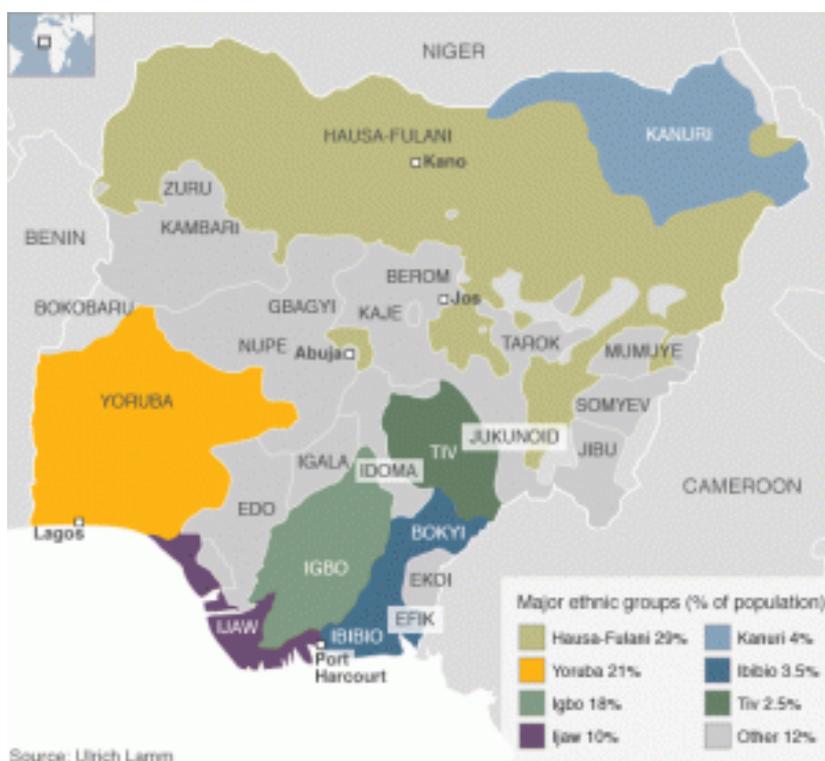
ANEXOS

A: Nigéria colonial dividida, até 1914, entre Protetorado do Norte e Protetorado do Sul



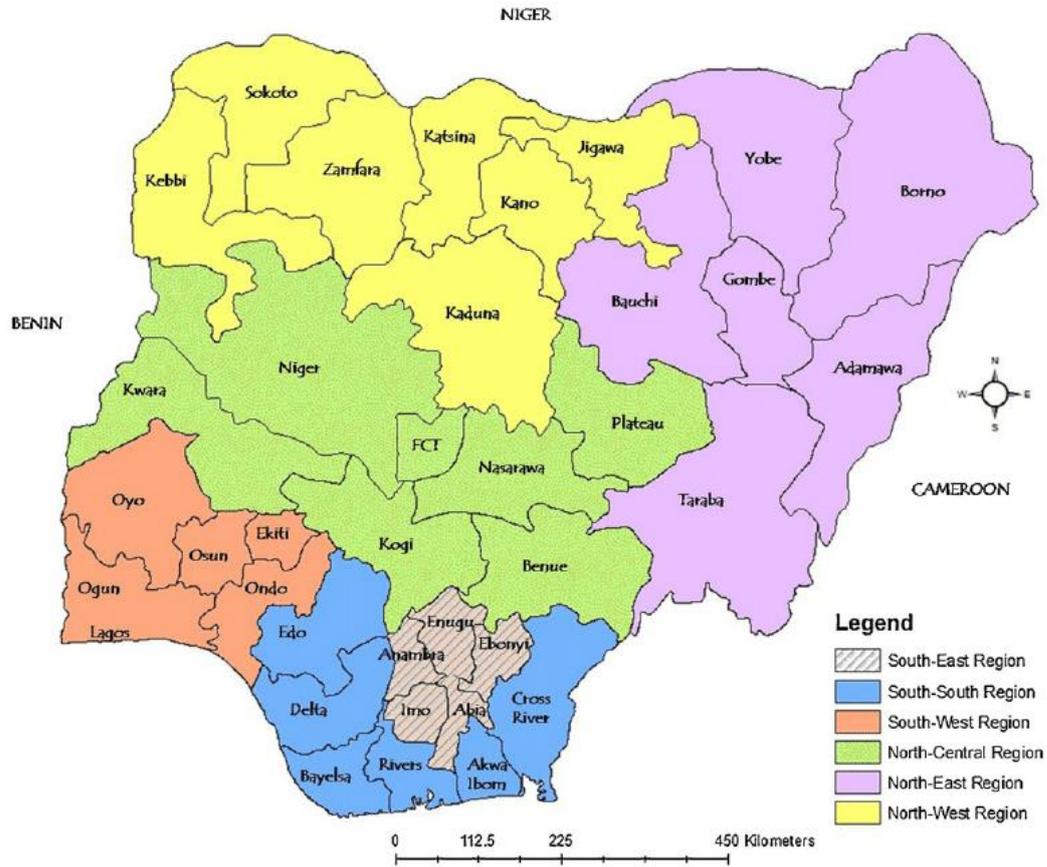
Fonte: biafran.org

B: Principais grupos étnicos da Nigéria



Fonte: fragilestates.org

C: Divisão administrativa da Nigéria



Fonte: researchgate.net

D: Países-membros da CEDEAO

The Fifteen ECOWAS Member States



Fonte: geography.name

E: Região do Delta do Níger



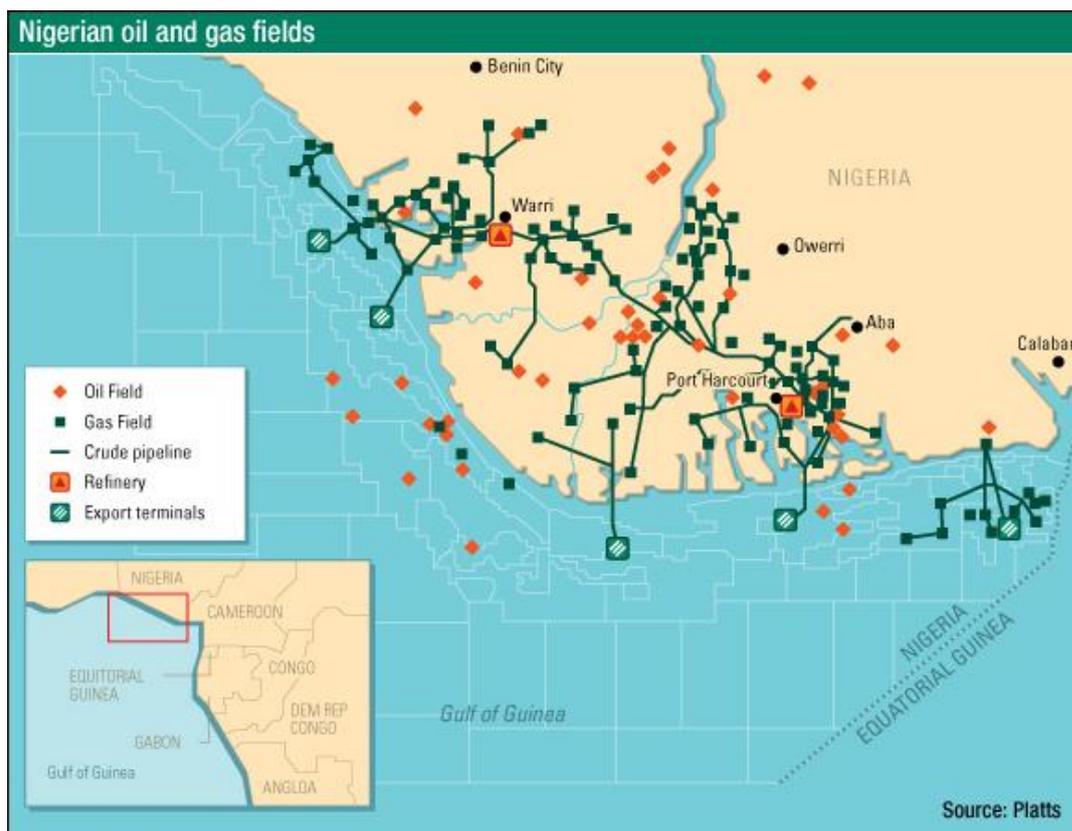
Fonte: premiumtimesngr.com

F: Bacia do Lago Chade compartilhada por Camarões, Chade, Níger e Nigéria



Fonte: crisisgroup.org

G: Campos de petróleo e gás natural concentrados na região do Delta do Níger



Fonte: nairaland.com

H: Exportação do Etanol Brasileiro para a Nigéria

Ano	(MILHÃO US\$ FOB)				(MIL LITROS)
	X Brasileira	X Brasileira p/Nigéria	X Brasileira de Etanol	X Brasileira de Etanol p/Nigéria	X Brasileira de Etanol p/Nigéria
1998	51.076	324,656	35,52	-	-
1999	47.945	226,573	65,848	0,552	-
2000	55.018	246,276	34,785	0,977	3.258
2001	58.128	414,419	92,145	10,129	33.828
2002	60.290	507,245	169,153	14,983	57.366
2003	72.975	469,561	157,961	11,471	47.367
2004	96.332	504,847	497,74	23,825	107.355
2005	118.692	952,094	765,529	35,502	118.441
2006	137.708	1.373	1.604	19,465	42.680
2007	160.521	1.512	1.477	49,409	122.879
2008	197.778	1.534	2.390	44,447	96.766
2009	152.910	1.066	1.338	49,335	115.766
2010	201.788	862,541	1.014	39,548	80.123

2011	255.936	1.192	1.491	49,077	73.603
2012	242.277	1.066	2.186	44,729	71.066
2013	241.967	875,86	1.869	55,001	92.377
2014	224.974	955,469	898,03	27,129	45.894
2015	190.971	688,375	880,466	19,908	55.036
2016	185.232	731,352	896,343	15,154	35.464
2017	217.739	737,14	806,855	0,42	603
2018	239.263	667,31	894,241	0,763	1.175

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MDIC e do MAPA