



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ELGA LESSA DE ALMEIDA

**ENTRE O DISCURSO SOLIDÁRIO E A AÇÃO PRAGMÁTICA:
O SENTIDO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA EM MOÇAMBIQUE NO
GOVERNO LULA DA SILVA**

Salvador
2015

ELGA LESSA DE ALMEIDA

**ENTRE O DISCURSO SOLIDÁRIO E A AÇÃO PRAGMÁTICA:
O SENTIDO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA EM MOÇAMBIQUE NO
GOVERNO LULA DA SILVA**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete

Salvador
2015

Escola de Administração - UFBA

A447 Almeida, Elga Lessa de.

Entre o discurso solidário e a ação pragmática: o sentido da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo Lula da Silva / Elga Lessa de Almeida. – 2015.

233 f.

Orientadora: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2015.

1. Brasil. Presidente (2003 – 2010: Lula) – Assistência econômica – Moçambique. 2. Brasil – Relações econômicas internacionais – Moçambique – 2003 – 2010. 3. Brasil – Política internacional. 4. Cooperação internacional – Moçambique. 5. Brasil – Relações exteriores – Moçambique. 6. Globalização – Aspectos econômicos – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 338.981
338.911

ELGA LESSA DE ALMEIDA

**ENTRE O DISCURSO SOLIDÁRIO E A AÇÃO PRAGMÁTICA:
O SENTIDO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA EM MOÇAMBIQUE NO
GOVERNO LULA DA SILVA**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutora em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 9 de fevereiro de 2015.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete – Orientadora _____
Doutora em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Ângela Maria Carvalho Borges _____
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Católica de Salvador

Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão _____
Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Leonardo César Souza Ramos _____
Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Profa. Dra. Ruthy Nadia Laniado _____
Doutora em Ciência Política pela University of Essex, Inglaterra
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Por vezes achamos que a trajetória acadêmica é um caminhar solitário. Que o processo de construção de uma tese é um processo de conhecimento individual e pouco partilhado. Um breve olhar para o caminho trilhado, no entanto, desfaz essa impressão e nos conscientiza do tanto compartilhado com muitos. A todos que me acompanharam nessa caminhada de quatro anos, meus sinceros agradecimentos:

à amiga e orientadora, Elsa Kraychete, cuja condução de uma orientação tranquila sempre me permitiu dar meus próprios passos com a segurança devida. Agradeço a sugestão do tema e a empolgação em desenvolver novos projetos com a temática da cooperação em terras africanas;

ao professor Gerhard Seibert, a quem devo minha sincera amizade, por me receber em terras lusitanas e partilhar suas impressões e informações sobre a cooperação brasileira;

ao LABMUNDO, grande casa de acolhimento aos que pesquisam temas internacionais na UFBA, por tornar viável minha ida a campo em Moçambique, por meio do projeto PROADM – Rede de Cooperação Acadêmica para a Formação em Gestão Internacional, financiado pela CAPES;

ao ISCTE-IUL, nas pessoas da professora Clara Carvalho e Fernanda Alvim, que tão bem me receberam. Nessa instituição, pude acessar uma ampla literatura sobre a realidade moçambicana que enriqueceu grandemente este trabalho;

aos entrevistados José Luiz Telles, José Luiz Bellini Leite, Armando José Munguba Cardoso, Henoque Ribeiro da Silva, Maurício Sulila, Paulo César Miguez, João Montenegro Pires, Durval Pereira e Nei Futuro Bitencourt, pela disponibilidade em dividir suas experiências;

à Humberto Miranda, pela companhia e amor havido ao longo de parte dessa trajetória;

aos meus pais, Maria Carmem e Manoel, e meus irmãos, Camila e Euler, pela torcida na tumultuada reta final;

ao NPGA, nas pessoas de Dacy e Anaélia, pela disposição de sempre ajudar, e aos demais professores da Escola de Administração, por colaborarem para meu crescimento intelectual;

à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pela suporte financeiro que me permitiram total dedicação a esta tese e uma importante experiência no exterior.

O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente, isto é, um “conhece-te a ti mesmo” como produto histórico até hoje desenvolvido, que deixou em ti uma infinidade de traços recebidos sem benefício no inventário. Deve-se fazer, inicialmente, este inventário.

Antonio Gramsci, Concepção dialética da História

RESUMO

Desde as últimas décadas do século XX, um novo discurso para a cooperação internacional começou a ser formulado intencionando diferenciar a ajuda prestada pelos doadores do eixo Norte-Sul da prestada pelos países do hemisfério Sul. As condições econômicas e políticas dos chamados países emergentes favoreceu a operacionalização da cooperação Sul-Sul, principalmente na primeira década deste século. Nesse contexto, o governo brasileiro, a partir do governo Lula da Silva, intensificou sua atuação como prestador de ajuda, principalmente junto a países sul-americanos e africanos, como Moçambique. Os países africanos passaram a ser importantes destinatários da cooperação técnica brasileira sob o discurso da solidariedade internacional e da necessidade de compensação de uma dívida histórica. Ao mesmo tempo, a intensificação das relações econômicas no eixo Sul, por meio da internacionalização de empresas brasileiras promovida por instituições como o BNDES, leva a supor que a pauta da cooperação não está desconectada dessas relações. Assim, se esse discurso brasileiro propaga a desvinculação a interesses econômicos, é imperioso refletir sobre as limitações ao discurso da ajuda desinteressada. Nesse sentido, a conexão entre Brasil e Moçambique é exemplar para compreender o sentido da cooperação técnica brasileira no continente africano, considerando que, de uma trajetória histórica caracterizada por momentos de aproximação e afastamento, o ímpeto da diplomacia do governo Lula da Silva colocou a relação com o país africano em destaque. Dessa forma, a presente pesquisa objetivou compreender as interfaces entre a cooperação técnica brasileira para o desenvolvimento internacional e os negócios brasileiros em Moçambique, no período do governo Lula da Silva, analisando, para tanto, a mudança quantitativa e qualitativa da ação cooperativa no período e sua participação no universo moçambicano da ajuda externa. Para tanto, buscamos analisar o universo da cooperação internacional para o desenvolvimento em Moçambique e qualificar a presença brasileira, analisando em especial dois projetos – o projeto de instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana -, paradigmáticos para compreender as coerências e contradições do discurso da cooperação brasileira.

Palavras-chave: cooperação Sul-Sul – governo Lula da Silva – Moçambique – interesses econômicos

ABSTRACT

Since the last decades of the twentieth century, a new discourse for international cooperation began to be formulated intending differentiate the aid provided by donors North-South axis provided by the countries of the South. The economic and political conditions of the so-called emerging countries favored operationalization of South-South cooperation, especially in the first decade of this century. In this context, the Brazilian government, from the Lula da Silva government has strengthened its role as aid provider, mainly along the South American and African countries such as Mozambique. African countries have become important recipients of Brazilian technical cooperation under the discourse of international solidarity and the need for compensation of a historic debt. At the same time, the intensification of economic relations in the South axis through the internationalization of Brazilian companies promoted by institutions such as the BNDES, it is suspected that the agenda of cooperation is not disconnected these relationships. Thus, if the Brazilian discourse propagates untying the economic interests, it is imperative to reflect on the limitations to the discourse of selfless aid. In this sense, the connection between Brazil and Mozambique is an example to understand the meaning of Brazilian technical cooperation in Africa, whereas a historical trajectory characterized by moments of closeness and remoteness, the momentum of the Lula government's diplomacy put the relationship with the African country highlighted. Thus, this research aimed to understand the interfaces between the Brazilian technical cooperation for international development and Brazilian business in Mozambique, in the government period Lula da Silva, analyzing, for both the quantitative and qualitative change cooperative action in the period and their participation in the Mozambican universe of external aid. For this, we analyze the world of international development cooperation in Mozambique and qualify the Brazilian presence, in particular examining two projects - the project to install a factory of antiretroviral drugs and the ProSavana - paradigmatic to understand the coherence and contradictions of discourse of Brazilian cooperation.

Keywords: South-South cooperation – Lula da Silva – Mozambique - economic interests

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	Posicionamento brasileiro nas votações sobre descolonização na África	36
QUADRO 2	Projetos de cooperação celebrados no âmbito da CPLP	52
QUADRO 3	Informações sobre visitas oficiais dos presidentes brasileiros e moçambicanos no período de 2003-2010	61
QUADRO 4	Principais investimentos brasileiros em Moçambique negociados no período do governo Lula	70
FIGURA 1	A estrutura organizacional da cooperação brasileira no MRE	105
FIGURA 2	Fluxograma do processo de cooperação brasileira	107
FIGURA 3	Mapa de Moçambique	117
QUADRO 5	Projetos de cooperação técnica celebrados entre Brasil e Moçambique no governo Lula	136
QUADRO 6	Resumo dos objetivos e ações fundamentais do PARPA II	143
FIGURA 4	Processo da cooperação brasileira com participação da FIOCRUZ	172
QUADRO 7	Composição do ProSavana	190

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Contribuições obrigatórias e facultativas do Brasil à CPLP (em US\$)	51
TABELA 2	Evolução do comércio Brasil-Moçambique no período de 2000-2013 (em US\$)	64
TABELA 3	Desembolsos anuais do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas a Angola e Moçambique 2003-2012 (em US\$ milhões)	67
TABELA 4	Crescimento do PIB de Moçambique no período de 2004-2012 (%)	128
TABELA 5	A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional em valores (R\$)	157
TABELA 6	Números da cooperação em Moçambique no ano de 2010 (US\$ milhões)	159

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEX	Agência de Promoção de
ASBRAER	Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CNS	Cooperação Norte-Sul
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS	Cooperação Sul-Sul
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FUNAG	Fundação Alexandre Gusmão
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IAM	Instituto Agrário de Moçambique
IILP	Instituto Internacional da Língua Portuguesa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE	Ministério de Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECE	Organização Europeia para a Cooperação Econômica
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIGC	Partido Africano para a Independência de Guiné e Cabo Verde
PARPA	Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
PRE	Plano de Reabilitação Econômica
PRES	Plano de Reabilitação Econômica e Social
PRODECER	Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. A EVOLUÇÃO DA PAUTA AFRICANA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A COOPERAÇÃO.....	26
2.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	27
2.2. RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E O CONTINENTE AFRICANO.....	33
2.2.1. Da abolição da escravatura ao governo de Juscelino Kubistchek: afastamento.....	34
2.2.2. Governos Jânio Quadros e João Goulart: aproximação gradual.....	39
2.2.3. Os primeiros anos da ditadura militar: completo afastamento.....	41
2.2.4. Governos de Emílio Médici e Ernesto Geisel: aproximação pragmática.....	42
2.2.5. Período democrático: afastamento.....	48
2.2.5.1. A criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP: uma nova etapa nas relações com os PALOP?.....	49
2.2.6. Governo Lula da Silva: reaproximação.....	55
2.3. NOVAS OU VELHAS RELAÇÕES?.....	72
3. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: IDEÁRIO, TIPOS E DIFERENTES ABORDAGENS E A CONSTRUÇÃO DO DISCURSO BRASILEIRO.....	75
3.1. O IDEÁRIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	76
3.2. A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO HORIZONTE DO PÓS- SEGUNDA GUERRA: A COOPERAÇÃO NORTE-SUL OU COOPERAÇÃO TRADICIONAL.....	80
3.3. A EMERGÊNCIA DE NOVAS CONFIGURAÇÕES E ATORES: A COOPERAÇÃO SUL-SUL OU COOPERAÇÃO HORIZONTAL.....	90
3.4. ENTRE A COOPERAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL: O CAMINHO DA COOPERAÇÃO TRIANGULAR OU TRILATERAL.....	94

3.5. A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA: DISCURSO, ATORES E PROCESSOS.....	96
3.5.1. Discurso e diretrizes conceituais orientadoras da prática da cooperação brasileira.....	96
3.5.2. Os atores da cooperação e a tomada de decisão.....	103
3.6. ENTRE DISCURSOS E PRÁTICAS: A NECESSIDADE DE TRAZER O CONFLITO À DISCUSSÃO.....	108
4. DO DISCURSO À PRÁTICA: O CONTEXTO MOÇAMBICANO E A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA.....	116
4.1. O UNIVERSO DA AJUDA EM MOÇAMBIQUE: DA INDEPENDÊNCIA AOS DIAS DE HOJE.....	116
4.2. MOÇAMBIQUE NA ROTA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA.....	133
4.2.1. Os projetos da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo Lula.....	134
4.2.2. Desafios a um modelo brasileiro em construção.....	148
4.3. MOÇAMBIQUE: UMA OPORTUNIDADE PARA UM NOVO OLHAR AFRICANO SOBRE O BRASIL E DO BRASIL SOBRE SI.....	161
5. COERÊNCIA E CONTRADIÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA: OS CASOS DOS PROJETOS DA FÁBRICA DE MEDICAMENTOS ANTIRRETROVIRAIS E DO PROSAVANA.....	164
5.1. O PROJETO DA FÁBRICA DE MEDICAMENTOS ANTIRRETROVIRAIS: EXEMPLO DE COOPERAÇÃO BRASILEIRA SOLIDÁRIA.....	165
5.2. 1. A política brasileira de atenção ao HIV/AIDS.....	165
5.2.2. A realidade moçambicana na área de saúde.....	167
5.2.3. A participação da FIOCRUZ no projeto da fábrica.....	170
5.2.4. O projeto de instalação da fábrica de medicamento antirretrovirais.....	173
5.2.5. As repercussões do projeto dentro do Brasil e junto à sociedade moçambicana.....	176
5.3. PROSAVANA: COOPERAÇÃO E NEGÓCIOS CAMINHANDO JUNTOS.....	178
5.3.1. Entre dois modelos de política agrícola: o agronegócio e a agricultura familiar no Brasil.....	180
5.3.2. A organização agrária de Moçambique.....	183

5.3.3. O Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique.....	188
5.4. COOPERAÇÃO E NEGÓCIOS: RELAÇÕES PRESENTES E NÃO INSTITUCIONALIZADAS.....	195
6. CONCLUSÃO.....	198
REFERÊNCIAS.....	204
APÊNDICES.....	217
ANEXO.....	224

1. INTRODUÇÃO

A ordem internacional conformada após a Segunda Guerra Mundial vem sofrendo constantes transformações, resultando em um mundo no qual variados fatores passaram a influenciar a decisão da política internacional. De um mundo bipolar, tensionado pelos conflitos entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS, passou-se a uma multiplicidade de polos de poder, tendo em sua orla uma variedade de novos atores. Empresas transnacionais, movimentos sociais, mídias, passaram a reivindicar participação política no cenário internacional e influenciar decisivamente na inclusão de algumas agendas.

Observa-se que essa mudança da política mundial acompanha e é reflexo de processos globais gerados pela contração do tempo-espaço propiciada, principalmente, pelo desenvolvimento tecnológico, a que se denominou globalização. As trocas comerciais intensificaram-se e se complexificaram, levando muitos autores a apontar a globalização como uma fase da expansão capitalista na qual um novo processo civilizatório estaria em curso (IANNI, 1997; SANTOS, 2005). Ao mesmo tempo em que possibilitou uma eficiência maior na circulação de mercadorias e integração de territórios e pessoas, também tornou evidente a fragmentação e acirramento das desigualdades em todo o globo. As assimetrias entre os países do hemisfério Norte e Sul foram intensificadas, tendo em vista que a livre circulação de mercadorias tinha como pré-condição a queda de barreiras, o que provocou a desarticulação das economias internas de muitos países. As tensões Leste-Oeste que permearam grande parte da segunda metade do século XX, deram lugar aos conflitos do eixo Norte-Sul, nos quais ficavam claras as reivindicações do Sul por regras econômicas mais justas para promoção do desenvolvimento.

Já na década de 1960, os países em desenvolvimento começaram a se articular para criar novos mecanismos de promoção do desenvolvimento que considerassem seus interesses. O discurso da cooperação Sul-Sul começa, então, a ser formulado, contestando a forma como os países desenvolvidos promoviam o desenvolvimento: impondo condições que, muitas vezes, atendiam seus próprios interesses ao invés de melhorar as condições estruturais dos

outros países. Apesar do discurso da cooperação Sul-Sul ser formulado desde esse período, sua operacionalização tardou a ocorrer; os países em desenvolvimento ainda não reuniam as condições necessárias para a execução de uma cooperação em maior escala. Somente a partir da última década do século XX, observou-se o crescimento da cooperação entre os países em desenvolvimento. A conjuntura internacional favorável possibilitou o crescimento econômico de alguns países de renda média, também chamados de países emergentes ou semiperiféricos, como Brasil, China, Índia e África do Sul, que aliado à condição de “potência regional”, favoreceu que esses países participassem mais ativamente da concertação da política mundial (CHATURVEDI, 2012; LIMA, 2005; NARLIKAR, 2010). Assim, muitos desses países buscaram realizar alianças estratégicas tanto dentro dos seus limites regionais quanto fora deles, fazendo da cooperação um instrumento de política externa.

Ao acompanhar a mudança de eixo da cooperação internacional, o Brasil aumentou consideravelmente suas ações com países sul-americanos, principalmente Bolívia e Paraguai, e países africanos, especialmente os de língua oficial portuguesa, passando da condição de apenas receptor para prestador de ajuda. Se, por um lado, esse aumento da cooperação brasileira é, de certa forma, condicionado por sua economia emergente, estabilidade política e institucional, liderança regional e *expertise* tecnológica, por outro, é motivado por fatores como a necessidade de inserção competitiva em um mercado globalizado, o apoio aos princípios democráticos como forma de adequação internacional e a necessidade de integração regional como forma de aumentar a competitividade econômica e de enfrentar desafios internos e externos resultantes de uma economia globalizada (AYLLÓN, 2010; SARAIVA, 2007).

A intensificação da cooperação brasileira com países sul-americanos e africanos é bastante representativa da mudança que se operou na política externa brasileira a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Diferente do governo Fernando Henrique Cardoso, cuja atuação da política externa voltou-se para uma estratégia de conquista de credibilidade junto aos países desenvolvidos, o governo Lula foi caracterizado pela busca por autonomia na diplomacia e nas relações internacionais (LIMA, 2005). Essa estratégia, titulada por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) de “autonomia pela diversificação”, foi fundada na ideia de que era necessário estabelecer maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa. Ao partir de uma postura mais autonomista nas relações internacionais, o

governo Lula da Silva estreitou relações com países da América do Sul e África, resultando em um aumento dos acordos, principalmente, de cooperação técnica, sob a égide da solidariedade internacional, e dos fluxos comerciais entre os países do eixo.

Além da aproximação com países vizinhos na tentativa de integração regional, é bastante perceptível a importância atribuída aos países do continente africano, principalmente aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Assim, nas últimas décadas, despontaram os países africanos entre os principais beneficiários da cooperação técnica brasileira, recebendo novo tratamento da diplomacia, com a abertura de novas embaixadas e aumento das visitas presidenciais. A diplomacia brasileira experimentou uma aproximação que extrapolou os esforços da política externa empreendida no governo de Ernesto Geisel, quando houve uma importante aproximação, principalmente motivada por interesses econômicos. É significativo o relato do Ministro Celso Amorim em seu discurso de transmissão do cargo em 2011, ao dizer que esteve em São Tomé e Príncipe tanto quanto em Washington.

Observa-se, no entanto, que, se a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional defende uma diretriz de clara separação entre a cooperação e os interesses econômicos, essa separação é obscurecida pelo coincidente aumento dos negócios brasileiros no continente. O período de estabilização econômica aliado ao aumento dos gastos públicos com investimentos estatais em infraestrutura e programas sociais possibilitou o crescimento de empresas brasileiras e a internacionalização de suas atividades, principalmente nas áreas de exploração de recursos energéticos e de infraestrutura. Medidas de fomento à internacionalização de empresas foram concebidas pelo governo brasileiro, por meio de suas instituições especializadas. Nota-se que essa expansão do capital brasileiro, no caso africano, refletia uma disputa pelos melhores ganhos no continente; a descoberta de importantes fontes de recursos energéticos, existência de recursos naturais abundantes e mão-de-obra barata satisfaziam as condições para maior acumulação. Assim, o aumento das transações comerciais e da presença de empresas brasileiras, estimulada oficialmente pelas organizações governamentais, demonstravam o grande incremento havido ao longo da primeira década deste século, criando dúvidas sobre o discurso da cooperação desvinculado de interesses econômicos.

O discurso da cooperação internacional para o desenvolvimento foi construído a partir do ideal de solidariedade em um contexto de pós-Segunda Guerra, sendo orientado para a

conjugação de esforços no sentido de manter a paz e promover o progresso de todos os povos. Desde as primeiras ações a que se convencionou chamar de cooperação internacional para o desenvolvimento, a ajuda fornecida era acompanhada por um forte valor moral. Primeiramente, os países europeus receberam ajuda para sua reconstrução, em razão da destruição ocasionada pela Segunda Guerra Mundial. Depois, o discurso corrente era o de que seria necessário ajudar os países em desenvolvimento, considerando a situação de miserabilidade em que viviam suas populações. Aos países em situação de colapso em razão de guerras ou desastres naturais sempre foi reservado algum tipo de ajuda, mesmo que a ajuda não chegasse no tempo ou quantidade adequados. Enfim, as ideias de solidariedade e humanidade sempre estiveram presentes, considerando que, dentro do sistema internacional, o doador de ontem poderia ser o beneficiário de amanhã.

Esse discurso solidário logo mostraria suas limitações diante da operacionalização promovida pelos países do Norte. As condicionalidades exigidas aos países em desenvolvimento demonstrava que a ajuda prestada não era isenta de interesses e nem sempre coincidiu com a real necessidade daqueles que buscavam ajuda. Várias razões foram apresentadas pelos países desenvolvidos para justificar a imposição de condicionalidades, como má aplicação de recursos, corrupção, falta de condições domésticas, etc. Essas condicionalidades foram variando ao longo das décadas, mas, sobretudo, variaram entre a imposição de medidas de caráter político e econômico. Muitas vezes, em um contexto de crise, os países desenvolvidos doadores passaram a utilizar a cooperação para salvar o sistema financeiro internacional mediante a realização de empréstimos concessionais com condicionalidades, de modo a permitir-lhes honrar seus compromissos junto às instituições financeiras privadas; portanto, não coincidindo com os anseios do Sul por um forma sustentável de desenvolvimento (PUENTE, 2010).

As limitações ao discurso da cooperação como um ato solidário não ficam claras, entretanto, quando se trata da cooperação Sul-Sul. Tal assertiva pode ser comprovada no próprio discurso brasileiro sobre a cooperação técnica, cuja característica propagada seria a desvinculação a interesses econômicos, tendo por pretensão o compartilhamento de êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas pelos países parceiros. Diferente da cooperação Norte-Sul, o discurso da cooperação horizontal parte do princípio de que países em desenvolvimento estariam mais dispostos a partilhar experiências, tendo em vista a necessidade de diminuição de assimetrias para integração e conquista de mercados. Nesse

sentido, a cooperação brasileira com o continente africano é construída a partir dos marcos do discurso da cooperação Sul-Sul, firmados em foros multilaterais, cujo marco principal foi a Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizado em Buenos Aires, em 1978. Assim, ao menos no seu discurso, a cooperação brasileira em África busca desvincular-se dos interesses econômicos no continente, aliando um discurso moral de cumprimento de dívida histórica com os países africanos.

A presente pesquisa buscou colocar em evidência o fenômeno emergente da cooperação técnica entre países em desenvolvimento e os interesses envolvidos na relação cooperativa, elegendo, para sua análise, um país que tem recebido recursos consideráveis para a execução de projetos da cooperação brasileira e que muito representa a trajetória da África no cenário internacional – Moçambique. Por ser um país que recebe cooperação desde sua independência, com grande dependência da ajuda externa, Moçambique é considerado um “laboratório” da cooperação internacional. Nota-se, entretanto, que o grande volume de ajuda não foi capaz de promover o desenvolvimento do país de forma a impactar consideravelmente na redução da pobreza absoluta em que vive grande parte da população moçambicana.

O percurso histórico da cooperação internacional em Moçambique demonstra que muitas limitações se impõem ao discurso solidário promovido pelos países. Uma limitação importante é a própria lógica do sistema capitalista que orienta as relações em todos os níveis da vida social. Segundo a lógica capitalista, o eixo central das relações estaria na troca competitiva, pela qual se estabeleceria uma troca não solidária e não complementar, mas sim, uma troca interesseira e individualista para a satisfação de um dos polos envolvidos na troca (ABDALLA, 2004). Dessa forma, a tendência à competição seria muito maior do que a de cooperar, tendo em vista que a orientação dos indivíduos estariam voltadas para a satisfação dos seus próprios interesses.

Diante dessa lógica em que cada Estado busca satisfazer seus interesses, o questionamento sobre quais seriam os interesses envolvidos no discurso da cooperação brasileira em Moçambique animou a presente investigação. A constatação de que a presença brasileira intensificava-se nesse país, com aumento concomitante da cooperação e dos negócios, ambos promovidos pelo governo brasileiro, levantaram questionamentos sobre a coerência do seu discurso. Então, este trabalho buscou responder à seguinte pergunta: quais as interfaces entre a cooperação técnica brasileira para o desenvolvimento internacional e os

negócios brasileiros em Moçambique no governo de Luiz Inácio Lula da Silva? Ao longo da pesquisa, outros questionamentos surgiram no sentido de pensar a estrutura da cooperação e como ela reflete as assimetrias entre os países na lógica vigente. Quando se pensa em cooperação, muitas vezes, a parte que recebe a ajuda é desconsiderada no processo decisório; assim, nesta investigação buscou-se analisar os dois polos da cooperação para melhor compreendê-la. Assim, intencionamos também responder: apesar das limitações impostas pela lógica vigente, é possível uma cooperação para o desenvolvimento desvinculada de interesses econômicos? Considerando as assimetrias entre Brasil e Moçambique, de que forma participa cada lado da cooperação e em que medida essa cooperação coincide com as prioridades do receptor, influenciando suas políticas de desenvolvimento?

Ao entender que a cooperação é um instrumento de política externa, supôs-se que os fatores que envolvem a cooperação horizontal extrapolam o discurso brasileiro desinteressado. A intensificação de visitas no continente e o aumento dos fluxos comerciais permitem perceber um novo movimento da diplomacia brasileira que coincide com um momento econômico favorável e de estabilidade política no Brasil. Principalmente, o crescimento do comércio com países africanos subentendem uma necessidade brasileira por abertura de mercados, acompanhada da tendência de internacionalização das grandes empresas brasileiras, do que decorre a necessidade de parceiros economicamente viáveis e solventes. Nesse sentido, se a política externa brasileira está tradicionalmente vinculada ao modelo de desenvolvimento nacional, e sendo a cooperação um dos seus instrumentos, não é desarrazoado associar interesses econômicos e políticos aos projetos de cooperação. Mesmo que, aparentemente, os projetos de cooperação técnica não respondam a uma demanda criada pelo interesse privado, a construção de uma imagem favorável e o aprofundamento das relações políticas já colaboram decisivamente para a abertura de um diálogo mais profícuo no plano econômico.

Ademais, na celebração de acordo de cooperação técnica, não podemos desconsiderar a existência de assimetria entre os cooperantes, mesmo no âmbito da CSS. De um lado está o doador da ajuda, aquele que possui recursos financeiros, o conhecimento, o domínio do modo de fazer, da tecnologia, e de outro, está o receptor da ajuda, aquele que necessita e se dispõe a aprender determinada técnica como forma de promover seu desenvolvimento. Assim, mesmo na cooperação Sul-Sul, um grau de assimetria é inevitável, havendo a reprodução de algum tipo de verticalidade entre prestador e receptor, ainda que em escala menor (LOPES, 2005;

PUENTE, 2010). Parte-se do pressuposto de que a capacidade de negociar as diretrizes da ação cooperativa é limitada em países que se encontram na condição de receptor de ajuda, como Moçambique, por exemplo.

Ressalte-se que a resposta à questão proposta não intenciona desconstruir a importância da cooperação enquanto promotora do desenvolvimento, mas clarificar o discurso brasileiro a partir de sua posição no cenário internacional. Não se pode desconsiderar, na presente pesquisa, que da cooperação decorrem benefícios para o país receptor da ajuda, mas nos compete tensionar em quais bases se sustentam esses benefícios. Ou seja, no jogo da cooperação, é importante perceber quem intenciona ganhar o quê. Acredita-se que a cooperação técnica instrumentaliza a política externa brasileira a reforçar suas relações políticas – seja com o objetivo de celebração de alianças estratégicas para apoio em pleitos em organismos multilaterais, seja para a mera construção de uma “imagem” favorável no cenário internacional - e econômicas – facilitando os trâmites comerciais entre os parceiros.

Nota-se que a cooperação Sul-Sul é um fenômeno relativamente recente nas relações internacionais e como tal, o seu estudo apenas avançou a partir do início deste século. Contrariando muitas das teorias das relações internacionais, que entendem que o sistema internacional anárquico incita a competição entre os países ao invés da cooperação, a CSS tem experimentado um forte avanço, o que a tem colocado como objeto de muitos estudos. Entretanto, ao contrário da cooperação Norte-Sul, esta nova forma de cooperação pouco foi tensionada quanto aos seus aspectos políticos e econômicos. Muito se trata sobre sua evolução histórica, seus avanços numéricos e de suas possibilidades, quase não se fazendo referência às suas assimetrias e à competição tão própria ao sistema internacional.

Muitas das críticas que foram direcionadas contra a cooperação Norte-Sul ainda servem de alerta aos cooperantes do eixo Sul-Sul, de modo a se evitar que parte da ajuda concedida na promoção do desenvolvimento entre países não atinja o objetivo proposto. Essas críticas, via de regra, vão desde a relação da cooperação com o modo de produção capitalista e a adoção de uma política liberal até às teorias sobre desenvolvimento e sua imposição como promessa ocidental. Em que pese a existência de diversas interpretações sobre a cooperação vertical, tem-se que as mesmas não chegaram a atingir a análise da cooperação Sul-Sul. A ampla aceitação de sua importância para a política externa brasileira aliada ao discurso humanitário, tem resultado em estudos que somente ressaltam suas vantagens e possibilidades, desconsiderando suas limitações enquanto promotora do desenvolvimento.

Ademais, observa-se que grande parte dos trabalhos dedicados ao assunto provém da própria diplomacia brasileira, o que acaba por reforçar o discurso empreendido pelo governo brasileiro. Autores provenientes da atividade diplomática como Patrícia Soares Leite, com “O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros, João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva”, e Carlos Alfonso Puente, com “A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período de 1995-2005”, trataram exaustivamente da evolução histórica da cooperação brasileira e atual estágio, entretanto, sem permitir um maior progresso crítico sobre o tema. Muitos outros autores tem tratado da cooperação Sul-Sul sem, no entanto, aprofundar a cooperação brasileira em território africano. Diferentemente, José Flávio Sombra Saraiva traz importantes contribuições para o estudo das relações Brasil-África, apesar de não tratar das assimetrias dessas relações, bem como Bezerra de Menezes e José Honório Rodrigues, ambos a partir da perspectiva histórica. Registre-se que os estudos sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento já perfazem longa data, principalmente a partir da análise crítica da cooperação Norte-Sul, como os trabalhos que remontam, principalmente, à teoria da dependência.

Dessa forma, consideramos existir uma lacuna quanto ao estudo crítico da participação brasileira como doadora de ajuda nas relações de cooperação técnica internacional, principalmente de estudos que considerem a atuação brasileira também a partir da composição de interesses e da própria perspectiva do beneficiário da cooperação. A importância da análise crítica do fenômeno colabora para o esclarecimento da posição brasileira no cenário internacional, confirmando ou negando uma possível postura sub-imperialista brasileira junto a seus parceiros, mas também colabora para o aperfeiçoamento da sua própria atuação no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo em vista que as intenções explicitadas podem possibilitar negociações mais vantajosas para ambos os polos da cooperação.

Assim, ressalte-se que a relevância da pesquisa reside, justamente, na problematização do discurso brasileiro desvinculado de interesses econômicos. O trabalho propõe-se a trazer à tona a complexidade de interesses que estão não só localizados nas relações diplomáticas, mas os interesses que estão afeitos à política e que contribuem para a governança de um país e impulsionam a defesa do chamado interesse nacional – interesse este que pode ser

determinado por um setor específico da sociedade ou economia. Dessa forma, a investigação objetiva, por meio da análise da ação governamental, identificar e compreender as interfaces entre a cooperação técnica brasileira e os interesses econômicos no governo Lula da Silva (2003-2010), analisando, para tanto, a mudança quantitativa e qualitativa da ação cooperativa no período e sua participação no universo moçambicano da ajuda externa. São objetivos específicos do estudo: a) evidenciar o discurso brasileiro para a cooperação na África e sua práxis, desde a celebração do Acordo Geral de Cooperação, em 15 de setembro de 1981 e promulgado em 09 de julho de 1984, até o último mandato do governo Lula da Silva; b) verificar como os projetos de cooperação brasileira em Moçambique são concebidos e qual percurso institucional para sua viabilização; c) identificar os investimentos brasileiros em Moçambique e verificar suas relações entre esses investimentos e os projetos de cooperação em execução; d) identificar quais as prioridades apontadas pelo governo e sociedade (organizações de pesquisa, ONGs, etc) moçambicanos como necessárias para o seu desenvolvimento e correlacioná-las com os projetos de cooperação e os investimentos brasileiros; e e) compreender o impacto da ação cooperativa brasileira no universo da ajuda moçambicana.

Delimitada a unidade de análise e o corte temporal da pesquisa, a compreensão de alguns elementos a partir, principalmente, da perspectiva histórica pretendeu-se reveladora quanto ao sentido da cooperação técnica brasileira em Moçambique. Considerando que a relação entre cooperação e setor privado brasileiro não vem se estabelecendo por meios institucionalizados, o percurso metodológico pretendeu elucidar a questão proposta por meio da análise de fatores conjunturais e processuais da cooperação, tendo, portanto, um importante caráter empírico. Entende-se que a proposta de compreensão do sentido do discurso brasileiro para a cooperação não pode se olvidar da conjuntura em que emerge – e que como revela a revisão de literatura, fortemente influenciado pela construção de um discurso sulista e por fatores domésticos. Da mesma forma, não pode desconsiderar a posição dos cooperantes no cenário internacional – e conseqüentemente, os seus indicadores econômicos, sociais e políticos -, que, por si só, já revelam a assimetria entre os mesmos e possivelmente posição hierarquicamente superior no sistema internacional. A particular análise da situação econômica de ambos os países, especialmente no período do governo Lula, permitiu compreender a dimensão das condições de ingresso do capital brasileiro em Moçambique. Da mesma forma, a análise de fatores processuais permitiu verificar, não só a existência de

participação direta do setor privado na ação cooperativa brasileira, mas, principalmente, se a estruturação da cooperação contempla a participação de outros interesses na tomada de decisão e de que forma o discurso brasileiro corresponde à sua prática.

Considerando a necessidade de dados empíricos sobre a cooperação e os negócios brasileiros em Moçambique, assim como sobre a realidade deste país, a realização de entrevistas semiestruturadas foi fundamental para a coleta desses dados e esclarecimento de informações. Por ser um fenômeno relativamente recente na agenda de pesquisa sobre o tema no Brasil, observou-se que as publicações oficiais sobre a cooperação não forneciam informações completas e atualizadas sobre os projetos, dado o lapso temporal com o qual eram divulgadas. Nesse sentido, para obter as informações complementares e compreender as relações que se estabeleciam a partir desses projetos, foram realizadas 9 entrevistas com informantes-chave, nas cidades de Maputo, Salvador e Lisboa, tanto vinculados à gestão de projetos de cooperação como entrevistados que possibilitaram maior compreensão da realidade moçambicana (ver apêndice A). Ressalte-se que, em razão da dificuldade em contatar representantes de empresas brasileiras com negócios em Moçambique, inexistem nesta pesquisa informações diretamente coletadas junto à essas empresas.

Além das entrevistas, a coleta de uma bibliografia que contemplasse os diversos campos do conhecimento foi parte fundamental da pesquisa. Por seu caráter transdisciplinar, a temática da cooperação internacional para o desenvolvimento exige do pesquisador a passagem por diversas áreas das Ciências Sociais. Com o objetivo de construir uma tese que analisasse as diversas relações explícitas e implícitas da cooperação, foram utilizados documentos e uma literatura que perpassou esses diversos campos. Importante destacar que, especialmente no que se refere à realidade moçambicana, a dificuldade de acesso à publicações sobre o assunto no Brasil somente pode ser suprida por meio da realização de estágio-sanduíche no exterior. Considerando que o estudo das relações contemporâneas dos países africanos de língua oficial portuguesa é mais proeminente em universidades portuguesas, o acesso à literatura sobre Moçambique, inclusive de autoria de pesquisadores moçambicanos, foi facilitada pela realização do estágio junto ao Centro de Estudos Africanos, do Instituto Universitário de Lisboa.

Esta tese, portanto, é resultado de um esforço para compreensão do fenômeno recente da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e suas múltiplas dimensões, cujo ímpeto foi experimentado no governo de Lula da Silva. Dessa forma, o trabalho está

estruturado em cinco sessões, sendo a primeira, a presente introdução na qual buscamos apresentar a temática, as problemáticas que instigaram a realização da pesquisa e o caminho metodológico eleito para sua realização. O segundo capítulo, titulado “A evolução da pauta africana na política externa brasileira e sua influência sobre a cooperação”, apresenta ao leitor a cooperação brasileira como instrumento de sua política externa e reforça a necessidade da compreensão histórica das relações, principalmente político e econômicas, entre o Brasil e os países do continente africano para análise das relações contemporâneas com Moçambique. Buscamos, traçar paralelos entre os diversos momentos de aproximação e afastamento dessas relações, dimensionando as relações havidas no governo Lula da Silva e refletindo criticamente sobre o ineditismo dessas relações.

No terceiro capítulo, “A cooperação internacional para o desenvolvimento: ideário, tipos e diferentes abordagens e a construção do discurso brasileiro”, tratamos de apresentar o percurso histórico da construção dos discursos da cooperação Norte-Sul e da cooperação Sul-Sul, evidenciando suas diferenças e limitações. No contexto de operacionalização da cooperação Sul-Sul, a cooperação brasileira constrói seu discurso baseado na existência de uma dívida histórica com os países africanos, buscando se diferenciar no universo da ajuda. Apresentados os discursos da cooperação, no quarto capítulo – “Do discurso à prática: o contexto moçambicano e a cooperação técnica brasileira” - verificamos a prática da cooperação internacional para o desenvolvimento no contexto moçambicano, buscando compreender em que contexto ingressa a cooperação técnica brasileira e como esta cooperação tem correspondido às expectativas criadas pelo discurso da cooperação sul-sul. No quinto capítulo, “Coerência e contradição no discurso da cooperação técnica brasileira: os casos dos projetos da fábrica de medicamentos antirretrovirais e do ProSavana”, evidenciamos uma cooperação que oscila entre uma cooperação solidária e a ação pragmática da política externa brasileira, com entrecruzamento de interesses de empresas brasileiras nos projetos de cooperação. Nas considerações finais, serão apresentadas conclusões desta pesquisa e a verificação do alcance dos objetivos propostos.

2. A EVOLUÇÃO DA PAUTA AFRICANA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A COOPERAÇÃO

“[...] os padrões do passado ainda se refletem no presente e a África ainda é uma abstração no Brasil, uma tela sobre a qual as aspirações nacionais e os valores raciais brasileiros foram representados.” (Jerry Dávila, Hotel Trópico, p.310)

Muitos estudos sobre cooperação tendem a analisá-la de forma apartada da política externa, entendendo que, apesar da influência mútua, a chamada ajuda pública ao desenvolvimento não é necessariamente instrumentalizada para objetivos da política externa (CARDOSO, 2006). Esse entendimento implica na ideia de uma separação de competências institucionais do doador e considerável independência da organização que decide, executa e avalia os projetos de cooperação, com elevado grau de profissionalização das atividades desenvolvidas. Essa parece ser uma posição disseminada entre alguns países europeus, particularmente entre os nórdicos¹, que possuem diretrizes bastante claras sobre sua ação cooperativa.

O caso brasileiro, no entanto, aponta para um caminho diferente. A recente história da cooperação brasileira demonstra sua clara vinculação às diretrizes apontadas pela diplomacia brasileira, representada não somente pela subordinação institucional da Agência Brasileira de Cooperação - ABC, órgão responsável pela coordenação da cooperação brasileira, ao Ministério das Relações Exteriores, mas também uma atuação que combina incremento da cooperação juntamente com a ação política e econômica em determinados países. Desde sua criação, em 1987, a ABC teve sua competência limitada às atividades operacionais da cooperação, buscando mobilizar competências para prestação da ajuda, sensibilizar novos parceiros e, principalmente, coordenar o processo da celebração dos acordos entre os atores

¹ No caso da Suécia, por exemplo, apesar da interação entre o plano interno e o externo dado pela concentração de competências no Ministério dos Negócios Estrangeiros, a existência de um documento oficial de orientação da política externa – *The Statement of Foreign Policy* – e outro de orientação da cooperação - *Sweden's policy for global development* -, cuja concepção conta com a participação de ONG suecas que integram o Conselho da *Swedish International Development Agency*, demonstra certo grau de autonomia na sua atuação, o que lhe permite a análise apartada da política externa (CARDOSO, 2006).

interessados, passando os processos decisórios pelas altas cúpulas da diplomacia e da Presidência da República, conforme será aprofundado nos próximos capítulos.

Nesse sentido, entender a cooperação a partir desse prisma requer uma melhor compreensão das características da política externa brasileira e das relações históricas que se travaram com os países africanos, particularmente nos momentos que antecederam e precederam o período de independência desses países, bem como as motivações que animaram a diplomacia brasileira a eleger o continente africano como seu mote de atuação tanto política como econômica no governo de Lula da Silva. Sem deixar de considerar que a ação do Estado por meio de sua política externa é formulada e condicionada por determinantes externos, a análise da política externa brasileira não poderá olvidar dos determinantes internos - grupos de interesses, partidos, forças sociais, legisladores, representantes do Poder Executivo, etc – e das suas interconexões resultantes (LIMA,1994). Essa análise interativa² permitirá compreender as interações do campo diplomático e, sobretudo, expor as influências dos elementos políticos e econômicos na formulação da cooperação brasileira.

2.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Tradicionalmente a política externa brasileira tem sido marcada por algumas características que, apesar de não serem constantes, dão um caráter contínuo à sua ação diplomática brasileira. Algumas dessas características apresentam-se mais evidentes em determinados momentos históricos e, basicamente, refletem a complexificação das relações no âmbito internacional. Como esclarece Fonseca Junior (2011), a continuidade não equivale a padrões repetitivos, sendo necessário dar especificidade ao que é contínuo, o que, no caso

² Comumente o texto *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games* de Robert Putnam (1988) é apontado como um marco para o estudo da interação entre políticas domésticas e relações internacionais, com a apresentação de um quadro conceitual segundo o qual a política de muitas negociações internacionais pode ser concebida como um jogo de dois níveis: nível I, no qual ocorreria a barganha entre os negociadores para uma tentativa de acordo; e o nível II, no qual há discussões separadas em cada grupo sobre a ratificação do acordo. Em uma negociação internacional, as preferências e coalizões (nível II), as instituições (nível II) e as estratégias de negociação (nível I) seriam fatores importantes na análise das circunstâncias que afetam a possibilidade de ganhar o jogo. Apesar de o autor fornecer um arcabouço conceitual para compreender as interações entre a diplomacia e a política doméstica, parece mais adequado utilizá-lo para compreender tão somente os processos que envolvem essas negociações e não, suas causas e ou consequências.

brasileiro, significa a observância de comportamentos que tendem a se repetir, mas com alcance e natureza diferentes.

A primeira característica a ser destacada remonta à própria consolidação das fronteiras geográficas do país. Desde o século XVIII as fronteiras nacionais vêm se consolidando por meio da negociação de tratados e da arbitragem internacional, baseada em duas regras básicas – a do reconhecimento da ocupação e da procura de fronteiras naturais (LAFER, 2009). A distância mantida das tensões internacionais permitiu ao Brasil dedicar-se à consolidação de seu território no período que vai de sua independência à gestão de Rio Branco, na primeira década do século XX. Considerado o patrono da diplomacia brasileira e grande inspirador do comportamento diplomático brasileiro, o Barão do Rio Branco foi figura decisiva nesse processo, primeiramente como representante e advogado em arbitragens internacionais e depois, como Ministro das Relações Exteriores (1902-1912), momento em que trava importantes negociações sobre tratados de limites com países vizinhos, principalmente Bolívia, Peru e países da Bacia Platina (CERVO, 2012; LAFER, 2009).

Ao trazer os conflitos para o campo diplomático e do direito internacional, reduzindo o ímpeto de uma “política de poder”, o Brasil consegue manter-se em um contexto geopolítico regional consideravelmente estável. Com exceção da Guerra do Paraguai, findada em 1870, a diplomacia brasileira desde seus primórdios é marcada pela solução pacífica das controvérsias, não interferência nos assuntos internos dos seus vizinhos e por uma atuação estruturada no direito internacional, característica que repercute até os dias atuais. Observa-se, nesse sentido, que mais do que uma opção de inserção internacional, o jurisdicismo da diplomacia brasileira e ativa participação em fóruns multilaterais decorre da sua ainda frágil importância política, econômica e militar no contexto internacional. Da mesma forma que em muitos países, o meio encontrado para dar visibilidade às reivindicações brasileiras e participar da construção de regimes internacionais foi a participação em organizações multilaterais, nas quais a importância de cada nação soberana tendia a equivaler-se.

Uma vez equacionado o problema da delimitação das fronteiras, cumpria aos sucessores da diplomacia brasileira seguir outra linha de atuação – a do desenvolvimento do espaço nacional (LAFER, 2009). Conforme esclarece Maria Regina Soares de Lima (2005), na visão das elites, as ameaças externas derivavam basicamente de vulnerabilidades econômicas e não de segurança; portanto, a política externa brasileira teria um forte componente desenvolvimentista.

Esta situação peculiar de situar-se no quintal da área de influência norte-americana e, simultaneamente, constituir-se na potência econômica regional em um contexto geopolítico estável, gerou um sentimento peculiar entre as elites brasileiras. As definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança. Sendo as principais vulnerabilidades, na visão das elites, de natureza econômica, a política externa sempre teve um forte componente desenvolvimentista. Na verdade, esta última tem sido considerada como um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento (LIMA, 2005, p.5).

Observa-se que o componente desenvolvimentista da política externa brasileira reflete o modelo de desenvolvimento implantado no país. Desde o modelo de industrialização por “substituição de importações”, iniciada a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, a política externa foi utilizada para contestar as regras internacionais de comércio, para incrementar as relações comerciais e abrir novos mercados. Mesmo em momentos em que o Brasil posiciona-se em questões de segurança, como a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, esse componente faz-se presente com a barganha realizada pelo governo brasileiro junto aos Estados Unidos para a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional e o reequipamento das Forças Armadas, sendo o jogo diplomático utilizado para mobilizar recursos externos em prol das necessidades internas (LAFER, 2009). Da mesma forma, com intensidades diferentes e em variados momentos históricos, a diplomacia serviu para estreitar relações comerciais com países desenvolvidos ou em desenvolvimento, conforme a estratégia de aumento de exportações e diversificação de mercados.

Mesmo com o esgotamento do modelo de substituição de importações, o legado desenvolvimentista presente na atuação do Itamaraty permaneceu, tendo em vista que o desenvolvimento almejado ainda estava por realizar-se. No entanto, como ressalta Lima (2005), os padrões de desenvolvimento são trajetória dependente de condicionalidades internacionais e domésticas. Nota-se que o alcance e a natureza desse vetor podem ser observados de forma diversificada ao longo do século XX e início do presente século nos diferentes espaços – ora a política externa volta-se para a intensificação das relações comerciais com os Estados Unidos e países europeus, ora volta-se para coalizões com países em desenvolvimento para contestar as regras internacionais de comércio, bem como para abrir novos mercados consumidores dos produtos brasileiros – fato este que ficará bastante evidente nas relações do Brasil com os países africanos.

Nesse cenário, é na América do Sul onde a política externa brasileira apresenta-se de forma mais contínua. Desde a gestão do Barão do Rio Branco, o Brasil investe em uma boa relação com seus vizinhos sul-americanos, empenhando-se na construção da paz na América do Sul como forma de favorecer o desenvolvimento do espaço nacional (LAFER, 2009). Fonseca Jr. (2011) aponta duas marcas da atuação brasileira na América do Sul: 1) a busca da solução de controvérsias pela diplomacia e outros meios pacíficos, caracterizada pela não intervenção em conflitos entre vizinhos e pela regra de que o Brasil só participa quando existe base institucional para fazê-lo ou quando existe uma solicitação das partes; e 2) a promoção de esquemas de integração de inspiração no pensamento cepalino, na qual se observa a passagem de uma diplomacia negociadora para uma diplomacia de cooperação, ou, nos termos do chanceler José Carlos de Macedo Soares, a transformação das fronteiras-separação em fronteiras-cooperação (1957, apud LAFER, 2009).

Esta linha de inspiração grociana tem como ponto de partida o fato de a América do Sul constituir uma unidade física contígua, propiciadora de oportunidades de cooperação econômica. Esta pode ampliar vantagens comparativas em um processo de inserção competitiva na economia mundial, à medida que os vetores logística/transporte, telecomunicação/energia forem desenvolvidos para adicionar valor e reduzir custos, estimulando, num clima de paz, os elos do comércio e do investimento (LAFER, 2009, p.54-55).

Mesmo o Brasil ocupando uma posição econômica dominante com relação aos demais países sul-americanos desde a segunda metade do século XX, esse comportamento da diplomacia brasileira manteve-se, como se observa em questões recentes como o conflito entre o Brasil e a Bolívia na questão da nacionalização do gás. Da mesma forma, os desafios que se apresentavam à diplomacia brasileira na sua relação com os países sul-americanos ainda se fazem presentes neste século – o equilíbrio das relações entre o Brasil e a Argentina e a assimetria entre os países -, o que tem dificultado maior progresso nas propostas de integração nessa região.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2011), além da questão do desenvolvimento, a busca pela autonomia internacional seria a característica-chave do Brasil desde a década de 1980. Ao acompanhar a produção acadêmica latino-americana sobre o assunto, para os autores, a autonomia é uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos e comportaria certa gradação, contrariando as teorias realistas das relações internacionais quanto à caracterização do sistema internacional como

anárquico, mas, diferentemente, caracterizando-o pela existência de uma hierarquia internacional. Nesse sentido, três seriam as maneiras de buscar a autonomia – pela distância, pela participação e pela diversificação -, que podem ser combinadas e são mais facilmente identificadas em certos períodos históricos que em outros. No caso brasileiro, essas diferentes maneiras “são estratégias que o país adotou para se adaptar às mudanças internacionais e domésticas sem prover fortes rupturas com a tradição diplomática” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.36).

Dessa forma, a autonomia pela distância seria caracterizada pelo isolamento do país em relação aos países hegemônicos ou dominantes, visando a preservação de sua própria soberania, e por uma política externa marcada pela oposição à agenda dos países desenvolvidos e de grande parte dos regimes internacionais. Por sua vez, a autonomia pela participação refere-se à aceitação dos valores propagados pelas principais potências regionais e pela participação em instituições internacionais guiadas por princípios liberais. Já autonomia pela diversificação seria caracterizada pela participação em instituições liberais por meio de alianças Sul-Sul para se contrapor à agenda de certos países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos.

Outra característica que perpassa as demais é o chamado insulamento burocrático da diplomacia brasileira. O prestígio obtido com o sucesso brasileiro em algumas negociações internacionais, principalmente na gestão do Barão do Rio Branco, favorece o fortalecimento da organização diplomática brasileira, ainda na década de 1930, com regulamentação da carreira, ampliação do número de funcionários e melhorias na estrutura física do Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro. As reformas nos serviços do Ministério das Relações Exteriores, iniciadas em 1931, culminaram com o estabelecimento de um quadro único da carreira diplomática, objetivando a agilização do serviço e melhor preparação do servidor em assuntos de natureza econômica, política e diplomática (CERVO, 2012). Posteriormente, a criação do Instituto Rio Branco e da Fundação Alexandre Gusmão creditaram junto à diplomacia brasileira a ideia de um corpo burocrático muito bem preparado para enfrentar os desafios internacionais do país, do que resultaria uma ampla delegação na definição dos rumos da política externa brasileira. Nesse sentido, para Lima “a política externa tem contado com a delegação das elites políticas em geral e do Congresso em particular, legitimidade atestada pela estabilidade do princípio constitucional da competência do Executivo na condução da política externa” (2005, p.6-7).

É bem exemplificativo o fato da escolha dos chanceleres incidir entre os servidores de carreira, independentemente do partido político que assuma o governo. O desinteresse dos partidos políticos, que atribuem papel secundário à política externa, reflete tanto a ausência de um posicionamento ideológico na área da política externa como o reconhecimento de que ela é concebida e executada em termos de política nacional e de que, portanto, existem um conjunto de valores e princípios que a fundamentam e projetam a nacionalidade brasileira (ALMEIDA, 2004). O Congresso Nacional, por sua vez, tem-se limitado a referendar os atos internacionais celebrados pelo Poder Executivo de acordo com sua competência constitucional. Em pesquisa realizada junto à comunidade brasileira de política externa³, Amaury Souza (2001) concluiu que, apesar da divisão existente no que se refere ao aumento da participação do Congresso na formulação da política externa, o estreitamento da colaboração entre o Itamaraty e o Congresso daria maior credibilidade e capacidade de negociação ao governo, além de maior legitimidade de suas decisões junto à opinião pública. Para o autor, essa delegação de competência do Poder Executivo teria levado ao longo dos anos a um distanciamento contínuo da sociedade, gerando grande déficit democrático nas decisões do Itamaraty.

Importante ressaltar, no entanto, que essa tendência de insulamento tem experimentado importantes mudanças na última década. O aumento do interesse de outros atores, como as ONGs e a mídia, principalmente, levou a uma maior politização da atuação internacional brasileira. Muitos fatores colaboraram para essa politização interna, como a consolidação democrática do país e, sobretudo, a transnacionalização dos movimentos sociais, que passaram a atuar mais ativamente nos fóruns internacionais a partir da década de 1990, principalmente nas questões relacionadas aos direitos humanos e ao meio ambiente. Recente anúncio do Ministério das Relações Exteriores sobre a adoção de um “Livro Branco”, que congregaria as diretrizes, estratégias e prioridades da atuação internacional do país, foi recebido como um importante passo para a transparência dessa política e uma maior aproximação com a sociedade (ASANO; WAISBICH, 2014). A exemplo de outros setores

³ Segundo Amaury Souza, “A expressão “comunidade brasileira de política externa” designa o universo constituído por pessoas que participam do processo decisório e/ou contribuem de maneira relevante para a formação da opinião no tocante às relações internacionais do país. Compreende, portanto, autoridades governamentais, congressistas, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, pesquisadores acadêmicos, jornalistas e empresários com atuação na esfera internacional (2001, p.17).

públicos, ONGs como a Rede Brasileira pela Integração dos Povos - REBRIP, CONECTAS Direitos Humanos e Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS, tem defendido a criação de um mecanismo permanente de diálogo – um conselho consultivo sobre política externa -, que inclua entre seus membros representantes da sociedade civil.

Após essa sucinta apresentação das características gerais da política externa brasileira, será possível perceber com maior facilidade a natureza e o alcance da atuação brasileira no continente africano. Para tanto, no presente capítulo, dar-se-á especial atenção à vertente da questão do desenvolvimento na diplomacia brasileira, elemento fundamental para os estreitamentos das relações com os países africanos a partir da segunda metade do século XX.

2.2. RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E O CONTINENTE AFRICANO

Da *terra mater* distante e idealizada por muitos brasileiros a cobiçado mercado promissor, o continente africano tem experimentado políticas de aproximação e distanciamento da diplomacia brasileira desde a segunda metade do século XX. Nota-se que esse continente retorna à agenda brasileira com vieses revigorados a partir do governo Lula da Silva (2003-2010) após um afastamento de quase duas décadas. Os recursos empregados no aumento de embaixadas, da cooperação técnica, das relações econômicas e a intensificação das visitas presidenciais representam uma política de reaproximação com os países africanos sob o discurso da existência de uma dívida histórica, além da proximidade cultural com aqueles países.

Para compreender em que contexto emerge a política africanista do governo Lula da Silva entende-se necessária uma recapitulação histórica das relações travadas entre os países africanos e o Brasil. Seis períodos são particularmente interessantes para compreender a intermitência da PEB em relação à África: da abolição da escravatura até o governo Juscelino Kubitschek; os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964); o início da ditadura militar (1964-1969); os governos Médici e Geisel (1969-1979); período democrático (pós-1988); e o governo Lula da Silva (2003-2010). Apesar de muitos fatos históricos repercutirem em mais de um período, ficará claramente identificada a dinâmica de afastamento-

aproximação de cada período, além dos fatores domésticos e externos que motivaram a mudança de rumo da política externa brasileira.

2.2.1. Da abolição da escravatura ao governo de Juscelino Kubitschek: afastamento

Historicamente, a relação entre o Brasil e a África iniciou-se no século XVI com a chegada dos primeiros africanos escravizados vindos da costa ocidental do continente - inicialmente de Angola e Congo e depois, das regiões da Nigéria, Gana, Daomé e Togo (RODRIGUES, 1964, a). Até a abolição da escravatura, essa relação limitou-se à escravidão e ao tráfico atlântico de escravos dela decorrente, caindo em absoluta insignificância a partir desse momento, motivada pela intenção deliberada do governo brasileiro em afastar-se do continente africano para a construção de uma imagem de sociedade moderna e ocidental. As relações comerciais permaneceram irrelevantes dado que a maioria dos países africanos continuava sob o jugo colonial e a política dos colonizadores impedia a abertura do comércio (SARAIVA, 2012).

Com o processo de industrialização no pós-Segunda Guerra, a África passou a ser incluída na agenda brasileira: primeiro, porque o protecionismo europeu aos produtos de suas colônias (e, agora, a algumas ex-colônias) africanas poderiam prejudicar as exportações brasileiras; e, segundo, porque os foros internacionais constrangiam a adoção de algum posicionamento sobre o colonialismo na África. Já na década de 1930 a constatação de que os produtos agrícolas oriundos da África estavam em franca expansão no mercado e concorriam com produtos brasileiros despertou a atenção do governo para a questão do mercado privilegiado que se constituía entre as metrópoles europeias e suas colônias. Principalmente, produtos como o algodão, cacau, café e açúcar sofriam uma alta concorrência: Uganda produzia mais algodão que Pernambuco, maior produtor nacional; Gana produzia mais cacau que a Bahia; e a produção de açúcar e café era crescente nas colônias portuguesas, principalmente em Angola (RODRIGUES, 1964, a; GONÇALVES, 2003). Quanto à produção de café, o desenvolvimento da indústria norte-americana de café solúvel foi o grande estímulo para o aumento vertiginoso da produção africana de café, que passou de uma participação média de 7% no comércio mundial na década de 1930, para 22% em 1956 (GONÇALVES, 2003).

Aliada à expansão agrícola africana, a criação do Mercado Comum Europeu, em 1957, foi outro entrave para as exportações dos produtos primários brasileiros. Sob a liderança francesa, os territórios ultramarinos foram incluídos no sistema fechado de comércio seletivo em que se constituía esse Mercado. Posteriormente, com a independência de algumas colônias, os novos Estados puderam se associar em um sistema que estabelecia regime preferencial, um fundo de desenvolvimento, a não discriminação entre os Seis (França, Alemanha Ocidental, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) e seus associados e um Conselho de Ministros e uma Corte de Justiça próprios. Na prática, a participação de países africanos significou o acesso de seus produtos a esse mercado sem a incidência de tarifas aduaneiras, o que barateava o preço dos mesmos e gerava, por sua vez, uma concorrência desleal para os produtos brasileiros (RODRIGUES, 1964, b; SARAIVA, 2012).

A reação brasileira ao sistema preferencial ocorreu tanto em conferências internacionais, como a Conferência do Cairo realizada em julho de 1962, como em reuniões no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*) - GATT, com a exposição do descontentamento brasileiro e latino-americano. Na XIX Sessão do GATT, a delegação brasileira apontou uma série de medidas retaliatórias que o governo poderia adotar caso tarifas mais vantajosas não fossem negociadas, como a não ratificação de acordos e aumento unilateral de tarifas. A insatisfação de vários países, dentre eles o Brasil, em relação aos sistemas preferenciais e, principalmente, à deterioração das economias subdesenvolvidas pela relação de trocas comerciais com os países desenvolvidos, com o contínuo declínio nos preços dos produtos primários, levou esses países a buscarem medidas comuns junto à ONU, que mais tarde deram origem a algumas conferências como a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development) – UNCTAD, em 1962 (RODRIGUES, 1964, b). É certo que, para o Brasil, o desenvolvimento africano em bases coloniais e, posteriormente, por meio de um sistema preferencial de tarifas não interessava ao país.

Apesar das desvantagens econômicas da manutenção da relação entre as metrópoles europeias e suas colônias (e ex-colônias), o posicionamento brasileiro sobre a questão da descolonização demonstrou a inconsistência da diplomacia brasileira e grande afastamento quanto aos interesses das lideranças africanas. Quando as primeiras colônias africanas e asiáticas conquistaram suas independências – inicialmente as colônias inglesas e francesas – e ingressaram na ONU, a pressão desses países sob os membros da Assembleia Geral da

organização aumentou consideravelmente, resultando em diversas resoluções cujo objetivo era condenar o colonialismo e estabelecer penalidades aos países que persistissem na manutenção de colônias no continente. Dessas resoluções, observa-se que o Brasil apenas votou a favor em algumas resoluções no período dos governos de Juscelino Kubistchek a João Goulart, votando contra ou abstenendo-se nas demais resoluções (quadro 1).

Resolução	Assunto	Voto brasileiro
nº 1.514, de 14/12/1960	Autodeterminação dos povos	Sim
Nº 1.542, de 15/12/1960	Informação de Portugal	Não
Nº 1.603, de 20/04/1961	Angola	Abstenção
Nº 1.699, de 19/12/1961	Informação de Portugal	Sim
Nº A/L 381, de 19/12/1961	Emenda da Res. 1.699	Sim
Nº 1.742, de 30/01/1962	Autodeterminação de Angola	Sim
Nº 1.807, 30/01/1962	Territórios portugueses	Abstenção
Nº 1.819, de 18/12/1962	Supressão portuguesa	Abstração
Nº 1.913, de 03/12/1963	Autodeterminação de terras portuguesas	Abstenção
Nº 2.107, de 21/12/1965	Territórios portugueses	Não
Nº 2.184, de 12/12/1966	Territórios portugueses	Não
Nº 2.270, de 17/11/1967	Territórios portugueses	Abstenção
Nº 2.395, 29/11/1968	Territórios portugueses	Não
Nº 2.507, de 21/11/1969	Territórios portugueses	Abstenção
Nº 2.707, de 14/12/1970	Territórios portugueses	Não
Nº 2.784, de 06/12/1971	Territórios portugueses	Não
Nº 2.795, de 10/12/1971	Territórios portugueses	Abstenção
Nº 2.918, de 14/11/1972	Territórios portugueses	Não
Nº 3.061, 02/11/1973	Guiné-Bissau	Abstenção
Nº 3.113, de 12/12/1973	Territórios portugueses	Não

QUADRO 1 – Posicionamento brasileiro nas votações sobre descolonização na África

Fonte: Extraído de DÁVILA, Jerry. Hotel Trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana 1950-1980. São Paulo: Paz e Terra, 2011. p.120-121

As razões que justificam o posicionamento brasileiro remontam à relação “afetiva” entre Brasil e Portugal, consubstanciada na teoria da democracia racial de Gilberto Freyre e em uma influente colônia portuguesa no Rio de Janeiro (DÁVILA, 2011; MAGALHÃES, 1997; GONÇALVES, 2003; LEME, 2011). A obra “Casa Grande e Senzala” (1933), de

Freyre, forneceu as bases para a defesa do sistema colonial português ao longo de toda ditadura de Salazar sob a suposta ideia de uma inclinação especial dos portugueses para a expansão civilizatória pelos trópicos e atenuação das diferenças raciais por meio da miscigenação, como é explicitado:

O escravocrata terrível que só faltou transportar da África para a América, em navios imundos, que de longe se adivinharam pela inhaca, a população inteira de negros, foi por outro lado o colonizador europeu que melhor se confraternizou com as raças chamadas inferiores. O menos cruel nas relações com os escravos. É verdade que, em grande parte, pela impossibilidade de constituir-se em aristocracia europeia nos trópicos: escasseava-lhe para tanto o capital, senão em homens, em mulheres brancas. Mas independente da falta ou escassez de mulher branca o português sempre pendeu para o contato voluptuoso com mulher exótica. Para o cruzamento e miscigenação. Tendência que parece resultar da plasticidade social, maior no português que em qualquer outro colonizador europeu (FREYRE, 2006, p.265).

Segundo Williams Gonçalves (2003), a obra de Gilberto Freyre teria feito mais pela reconciliação entre Brasil e Portugal – relação estremecida desde a proclamação da República – do que os esforços realizados pelos governos, ao mesmo tempo em que forneceu as bases para a fraternidade luso-brasileira que se manifestaria na década de 1950. A importância de Gilberto Freyre não se restringiu à utilização de “Casa Grande e Senzala” como inspiração para a formulação da teoria lusotropicalista, como ficou conhecida a inclinação portuguesa para a colonização dos trópicos, mas residiu em uma aliança especial com o próprio Freyre. A aproximação de Freyre com o governo português iniciou-se com o convite para dar uma série de palestras sobre o livro intitulado “O mundo que o português criou”, que, basicamente, tratava-se de um manifesto sobre as virtudes heroicas de Portugal. Posteriormente, foi estrategicamente convidado pelo mesmo governo para realização de uma viagem a Portugal e suas colônias, entre 1951 e 1952, da qual resultou a publicação de dois livros que voltariam a exaltar as qualidades do colonizador português – “Aventura e rotina: sugestões de uma viagem à procura das constantes portuguesas” e “Um brasileiro em terras portuguesas”. Convencido de que o colonialismo promovido pelo português também era viável na África, Freyre não economizou esforços para proteger o colonialismo português no Brasil, em Portugal e mesmo nos Estados Unidos (DÁVILA, 2011; GONÇALVES, 2003).

A ideia de que o Brasil era o perfeito exemplo da mistura democrática de raças empreendida pelo português que resultou em uma sociedade moderna e industrializada foi utilizada pelo governo salazarista para envolver o governo brasileiro na defesa dos interesses

portugueses, principalmente na manutenção de suas possessões ultramarinas. Já no primeiro governo de Getúlio Vargas, grande incentivador da aproximação entre Brasil e Portugal, a ideia de formação de uma comunidade luso-brasileira permeava o ideário de governantes brasileiros e portugueses, ideia que acabou não se concretizando mas que fornece os substratos para a futura assinatura do Tratado de Amizade e Consulta, de 1953. Com o objetivo de institucionalizar a aliança entre os países e harmonizar as políticas externas pelo mecanismo das consultas mútuas, mas, sobretudo, resolver questões práticas como a situação de emigrantes brasileiros e portugueses, o Tratado acabou sendo utilizado pelo governo português para cristalizar o apoio brasileiro na questão das colônias africanas e asiáticas. Rodrigues (1964) explicita bem o “espírito” do Tratado:

Como se vê, os planos grandiosos de pôr-nos a serviço deles não é fruto de pura imaginação megalomaniaca; resulta do pensamento retardatário com que se defendeu a comunidade, dando preeminência a Portugal, ou considerando-a indestrutível, porque baseada no sangue, solidificada por quatro séculos de afeto e comunhão. Resulta, ainda, do pensamento de que jamais devemos assumir atitudes contrárias à velha Mãe Pátria, ou lhe opormos embargos à liberdade com que confunde os nossos e os seus interesses.

[...]

O Tratado é uma vitória portuguesa, arrastando o Brasil para sua órbita, de acôrdo com as pretensões que citamos antes, visando dispor de nosso apoio nas dificuldades internacionais. Por êle nos obrigamos a consultar Portugal – com suas dependências coloniais sobre matéria internacional, tirando-nos, assim, ou pelo menos dificultando, todo o nosso jogo diplomático (RODRIGUES, 1964, b, p.356-359)

Diferentemente, na visão do chanceler brasileiro à época, Vicente Raó, a assinatura do Tratado representou uma vitória da diplomacia brasileira que passaria a ter maior projeção internacional e a participar mais ativamente das relações políticas europeias por meio da porta de entrada portuguesa (GONÇALVES, 2003). No entanto, a desproporção da distribuição dos benefícios ficou evidente ao longo de sua vigência, com importantes repercussões para a relação do Brasil com o continente africano.

Importante ressaltar em que contexto social o Tratado foi assinado. Na primeira metade do século XX, observa-se um grande crescimento da emigração portuguesa para o Brasil, especialmente para o Rio de Janeiro e São Paulo – no período de 1900 a 1980 mais de um milhão de portugueses se estabeleceram no Brasil -, motivado pela pobreza que assolava o país. A colônia portuguesa, que aqui se instalou, organiza-se em apoio ao governo de Salazar

e em defesa da manutenção das colônias na África, exercendo sua pressão sobre a questão até a transferência do Itamaraty do Rio de Janeiro para Brasília, em 1970 (DÁVILA, 2011).

O ideário do lusotropicalismo de Freyre aliado à pressão da comunidade portuguesa no Brasil e da hábil diplomacia portuguesa conseguiu impedir um posicionamento brasileiro que parecia irreversível: o apoio internacional à independência das colônias africanas. Ao mesmo tempo em que o governo de Juscelino Kubistchek representou o ápice do apoio brasileiro a Portugal, com a regulamentação do Tratado de 1953 e o próprio interesse pessoal do presidente no país, também explicitou a discordância de parte da diplomacia brasileira no direcionamento da política externa. Consciente da inevitabilidade dos processos de independência na África e da necessidade de uma posição mais autônoma nos fóruns internacionais, esse grupo mais progressista da diplomacia brasileira convence o presidente Juscelino Kubistchek da necessidade do Brasil posicionar-se favoravelmente sobre a independência dos países e povos coloniais na XV Assembleia Geral da ONU, em 14 de dezembro de 1960. No entanto, em votação de outra resolução na mesma Assembleia, o Presidente é convencido de que o posicionamento brasileiro em relação à inclusão das províncias ultramarinas de Portugal entre os territórios não autônomos – o que possibilitaria a aplicação da Carta da ONU quanto à necessidade de auto-governo desses territórios – deveria ser contrário. A partir da XV Assembleia Geral da ONU, o discurso brasileiro passa a ser de defesa da descolonização e reconhecimento da independência das colônias africanas, entretanto, com a permanência do apoio a Portugal e seu colonialismo na África.

2.2.2. Governos Jânio Quadros e João Goulart: aproximação gradual

O posicionamento vacilante da diplomacia brasileira tem seu ponto de inflexão no governo Jânio Quadros, quando demonstrou uma clara inclinação para uma aproximação com os países africanos, dentro dos parâmetros da Política Externa Independente, então em formulação. O discurso realizado por Jânio Quadros, em 15 de março de 1961, foi emblemático para as relações do Brasil com o continente africano ao firmar posição brasileira contrária ao colonialismo e ao racismo, defendendo aspirações comuns com a África, como o desenvolvimento econômico, a defesa pelos preços das matérias-primas, a industrialização e o desejo pela paz (CERVO, 2012; QUADROS, 1961, *apud* SARAIVA, 2012; LEITE, 2011).

As ações empreendidas na curta gestão de Jânio Quadros foram representativas do novo espaço a ser ocupado pela África na PEB, a exemplo da criação da Divisão da África no Itamaraty, das primeiras embaixadas brasileiras em países africanos – Gana⁴, Senegal e Nigéria – e mesmo de programas de concessão de bolsas a estudantes africanos para estudo no Brasil. Entretanto, a política africana de Jânio Quadros e de João Goulart, seu sucessor, foi limitada por algumas questões internas que revelavam algumas inconsistências dessa política.

Dois fatos foram relevantes para caracterizar a inconsistência da Política Externa Independente no tocante à política africana: a manutenção das relações com a África do Sul e do apoio a Portugal na questão da independência das suas colônias na África. Quanto ao primeiro fato, observa-se que, em que pese o discurso brasileiro ser amplamente contrário ao racismo, as relações comerciais do Brasil com o continente africano concentravam-se quase que exclusivamente nas suas relações com a África do Sul, representando cerca de 70% das exportações brasileiras para o continente em 1962, o que provocou um comportamento silencioso sobre o *apartheid* sul-africano (SARAIVA, 2012). No que se refere às colônias portuguesas na África, manteve-se a posição de apoio a Portugal.

A política externa defendida pelos governos de Jânio Quadros e João Goulart ordenou-se, além de outros pontos, na reafirmação e fortalecimento dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos, com franco apoio à emancipação dos territórios não autônomos (DANTAS, 1962). Apesar de reconhecer a independência de alguns países africanos, instado a opinar sobre o caso de Angola o governo brasileiro absteve-se de votar na Assembleia Geral da ONU de 1961, assumindo posição dúbia sobre a questão, como se observa no pronunciamento do representante brasileiro na Assembleia Geral da ONU, o senador Afonso Arinos:

[...]

Nossa opinião é determinada pela influência de dois fatores. O primeiro resulta da História do nosso passado e dos seculares laços que nos ligam a Portugal, cuja cultura se manteve em tantos e tão importantes elementos da formação nacional brasileira.

O segundo fator é o anticolonialismo brasileiro, traço marcante de nossa fisionomia nacional, imposto pela fraternidade racial, pela posição geográfica, pelos interesses econômicos e pela sincera convicção, firmada tanto nos círculos dirigentes quanto nas massas populares do meu país, de que o anticolonialismo e o desarmamento são

⁴ A primeira Embaixada brasileira em um país da África subsaariana foi aberta em Gana, em 1961, sendo Raymundo Souza Dantas o primeiro embaixador em um país africano e também o primeiro embaixador negro do país (DÁVILA, 2011).

as duas grandes causas deste século, os dois problemas básicos da vida internacional contemporânea, de cujas soluções dependem, em grande parte, o progresso e a paz da humanidade.

O Brasil, assim, proclama sua inalterável amizade a Portugal, que nos vem há História do passado; mas afirma nitidamente a sua posição anticolonialista, que lhe é imposta pelo que um grande escritor português do século XVII, o padre jesuíta Antônio Vieira, chamou a “História do Futuro” (DANTAS, 1962, p. 195)

A crença de que um acordo pacífico era a única forma de preservar os elementos positivos trazidos pela cultura portuguesa às colônias africanas justificavam o entendimento de que caberia a Portugal o reconhecimento do direito do povo angolano à autodeterminação, exortando Portugal a assumir a direção do movimento pela liberdade de Angola. Nesse sentido, o governo brasileiro ofereceu-se para mediar as negociações com as lideranças africanas para a celebração de um calendário que possibilitasse a autonomia progressiva dessas colônias, proposta veemente recusada pelo governo português (DANTAS, 1962; DÁVILA, 2011; MAGALHÃES, 1997). Apesar da manutenção da aliança com o governo português, com a Política Externa Independente, o Brasil experimentou uma reaproximação gradual com o continente que somente foi superada com o rompimento definitivo do Tratado, anos depois.

2.2.3. Os primeiros anos da ditadura militar: completo afastamento

Ao assumir o poder em 1964, o governo militar de Castelo Branco (1964-1967) realinhou a política externa brasileira no sentido de pleno restabelecimento das relações com os Estados Unidos e Portugal, retrocedendo na política de aproximação com o continente africano. Segundo Dávila, o “regime militar virou as costas para a África e intensificou as relações com Portugal justamente no momento em que as guerras contra o domínio português em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau passavam a ser uma das preocupações que unia os países africanos independentes” (2011, p.112). Dois fatos foram bastante representativos dessa aproximação e geraram reações das lideranças africanas: a prisão de militantes africanos dos movimentos de libertação em solo brasileiro (especialmente, membros do MPLA de Angola, PAIGC de Guiné-Bissau e Cabo Verde, e da FRELIMO de Moçambique), em junho de 1964; e a realização de exercícios navais de um esquadrão naval brasileiro juntamente com portugueses no litoral de Angola.

A prisão de militantes africanos e o fechamento do escritório utilizado pelos movimentos expuseram a atuação, em território brasileiro, de membros da Polícia Internacional e de Defesa do Estado – PIDE do governo português. Após ameaças de deportação para Portugal, os militantes foram libertados e exilados mediante a pressão do embaixador senegalês Henri Senghor e de seu presidente e tio, Léopold Senghor. Registre-se que as atuações do presidente e do embaixador Senghor representaram o contrapeso em favor dos movimentos de libertação das colônias africanas no período. Ao apostar que o Brasil poderia exercer um importante papel de negociador na questão da independência das colônias portuguesas, o presidente senegalês realizou uma visita ao Brasil, em setembro de 1964, com o propósito de sensibilizar o governo brasileiro para a descolonização das colônias portuguesas utilizando o argumento de que o Brasil era o exemplo de uma colônia que havia obtido sua independência sem perder sua cultura. Entretanto, sua atuação não foi capaz de provocar a mudança esperada na política externa brasileira, apesar de animar vários debates em torno da questão (DÁVILA, 2011).

Assim, o posicionamento brasileiro significava a manutenção dos laços históricos com Portugal por meio da reafirmação do Tratado de Amizade e Consulta e da celebração de acordos comerciais que se pretendiam ser uma porta de entrada para o continente europeu, até o governo de Ernesto Geisel, quando a PEB rompe, definitivamente, com o colonialismo e com o regime do *apartheid* sul-africano, buscando estreitar relações econômicas que favorecessem seu projeto de desenvolvimento (MENEZES, 1967; SARAIVA, 2012).

2.2.4. Governos de Emílio Médici e Ernesto Geisel: aproximação pragmática

Os governos de Emílio Médici (1969-1974) e de Ernesto Geisel (1974-1979) podem ser caracterizados, respectivamente, por uma gradual aproximação com os países africanos e pela definitiva ruptura do Tratado de Amizade e Consulta, celebrado com Portugal. Motivados tanto pelo interesse econômico quanto pela pressão internacional, esses governos promoveram uma aproximação até então sem precedentes na diplomacia brasileira.

Diferente dos primeiros governos militares, cuja aliança privilegiada com os Estados Unidos marcou a política externa, no governo Médici a ausência de recompensas por essa aliança já apontava a necessidade de nova direção na política externa que privilegiasse a

questão do desenvolvimento em detrimento da segurança. Assim, a orientação política e econômica do governo de Médici passou a ser voltada para a construção do “Brasil potência”, que estava alicerçado em planos econômicos – Metas e Bases e I Plano Nacional de Desenvolvimento –, cujos objetivos previam o desenvolvimento acelerado, de forte intervenção estatal, por meio da expansão do mercado interno, modernização do sistema de crédito e estabelecimento de uma nova política de exportação (SOUTO, 2003). Dessa última pauta decorreu uma nova política de diversificação e expansão de mercados, responsável, portanto, pela volta do interesse brasileiro pela África.

Nesse período, como forma de incrementar as relações do Brasil com os países africanos, foi planejada uma viagem do chanceler à época, Mário Gibson Barbosa, que buscou, sobretudo, desconstruir a imagem desfavorável decorrente do posicionamento brasileiro na questão da emancipação das colônias portuguesas. A viagem do chanceler, que durou um mês no ano de 1972, foi bastante representativa da necessidade de uma nova diplomacia que atendesse aos objetivos da política interna. Cada vez mais, ficava claro que a África constituía-se em um mercado promissor para a exportação de produtos industrializados que o Brasil estava produzindo. Nesse sentido, a viagem de Gibson foi

[...] parte de uma estratégia mais ampla para romper a lealdade a Portugal que tinha se consolidado no governo militar, ao mesmo tempo que utilizava as conexões raciais e culturais do Brasil com a África para construir parcerias econômicas e mercados de exportação que iriam sustentar o milagre econômico (DÁVILA, 2011, p.173)

Quando assumiu o cargo de chanceler, Gibson Barbosa propôs uma nova linha de política externa que privilegiasse o aumento da presença brasileira na África atlântica e tentasse reverter o clima de desconfiança e hostilidade que se criou em relação ao Brasil em razão do posicionamento brasileiro na questão da independência das colônias portuguesas. Com esse objetivo, o roteiro estrategicamente preparado teve início na Costa do Marfim e seguiu por Gana, Togo, Benin, Zaire, Gabão, República dos Camarões, Nigéria e Senegal, resultando na assinatura de acordos para cooperação técnica na agricultura, no desenvolvimento de mercados comerciais, na engenharia de infraestrutura, em habitação e em educação. Além da assinatura de acordos, o Itamaraty negociou o restabelecimento da navegação direta entre o Brasil e a África ocidental pela Marinha mercante como forma de incrementar as relações comerciais com os países da região, o que, no período da viagem, é

exemplificado pela chegada de mercadorias que iam de chuveiros elétricos a geladeiras (DÁVILA, 2011). Nota-se, entretanto, que um posicionamento mais assertivo sobre a questão das colônias portuguesas ainda tardava a acontecer, o que gerava protestos dos países já independentes.

A conjuntura do início do governo Ernesto Geisel foi marcada pelas repercussões geradas pela primeira crise do petróleo de 1973, e pela necessidade de manter os índices favoráveis do “milagre econômico” dos governos anteriores. Para dinamizar a economia brasileira em meio à crise internacional, a opção realizada pelo Governo Geisel foi a de diversificar a estrutura produtiva e modificar a inserção internacional do país pela ótica do comércio exterior. Nesse sentido, o II Plano Nacional de Desenvolvimento consistia em um amplo programa de investimentos cujos objetivos foram o de transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios da balança de pagamentos; assim, a partir do II PND, o governo Geisel buscou tanto modificações na matriz industrial, ampliando a participação da indústria pesada em detrimento da indústria de bens de consumo duráveis, como uma diversificação da matriz energética até então dependente do petróleo, com a consequente diversificação de parceiros e de fontes energéticas (CARNEIRO, 2002).

Segundo Sato (1998), a chamada política do “pragmatismo responsável” do presidente Ernesto Geisel tinha conteúdo efetivamente operacional, cujo objetivo foi o de adequar as demandas de uma economia que observou avanços na industrialização, mas que, no entanto, ainda apresentava pontos de vulnerabilidade. Nesse sentido, a compreensão da economia doméstica no período - aliada a outros fatores a serem tratados adiante - pode ser considerada o ponto de partida para a análise da mudança de direcionamento da política externa brasileira para África nesse governo.

A inegável contribuição deixada pela Política Externa Independente dos governos de Jânio Quadros e João Goulart experimentou importantes momentos de empiria no governo do presidente Geisel. Nota-se, diferentemente, que no governo Ernesto Geisel o arrefecimento das relações com a África do Sul tornou-se possível em razão de uma realidade econômica muito mais diversificada na qual se observou grande incremento de relações comerciais com outros países africanos, principalmente com a Nigéria que passou a ser o principal parceiro no continente. O discurso favorável às relações com países africanos ganhou conotação prática com a abertura de novas embaixadas, realização e recebimento de visitas ministeriais e

abertura de linhas de crédito, que colocaram na pauta da exportação brasileira uma gama de produtos a um novo conjunto de parceiros.

À semelhança da política adotada em relação aos países latino-americanos, o Governo concedeu linhas de crédito aos Estados africanos para a aquisição de bens manufaturados e de capital brasileiros. Senegal, Costa do Marfim, Gabão, Níger, Mali e Togo receberam, respectivamente, cerca de US\$13 milhões, US\$12 milhões, US\$10 milhões, US\$1,8 milhão, US\$690 mil e US\$690 mil. Instalaram-se escritórios de representação do Banco do Brasil na Nigéria, na Costa do Marfim, no Senegal e no Gabão, e do Banco Real na Costa do Marfim, sendo este o primeiro banco privado a instalar-se no continente africano. O Banco do Brasil adquiriu 40% das ações do Banco Internacional da África Ocidental (BIAO), com mais de cem agências no continente (LEITE, 2011, p.144).

Colocando a PEB a serviço do modelo de desenvolvimento de então, a política de aproximação com a África contemplou tanto o incremento do comércio exterior por meio do contato com novos parceiros como buscou novas fontes produtoras de petróleo desvinculadas das questões do Oriente Médio. Assim, a partir de um parque industrial mais complexo, o Brasil passou a exportar cada vez mais produtos manufaturados e importar insumos que garantissem a continuidade do ritmo do crescimento brasileiro. Esse fato, no caso africano, resultou na elevação das exportações brasileiras de US\$190 milhões para US\$600 milhões no período de 1973 a 1979 (LEITE, 2011). Registre-se que subsidiárias da Petrobrás – a Braspetro e a Interbrás – foram utilizadas para desenvolver o comércio com países africanos, principalmente com a Nigéria, como forma de aliviar os déficits na balança de pagamentos por conta da importação de petróleo (DÁVILA, 2011).

Além da mudança do papel da África do Sul no comércio exterior brasileiro, a dinamização da estrutura da ONU, com a entrada de países africanos recém-independentes, exerceu importante papel na luta contra o *apartheid* e a favor da descolonização. Nesse sentido, além da aprovação de novas resoluções pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança, são convocadas a I e II Conferências Mundiais contra o Racismo e a Discriminação Racial, respectivamente, em 1978 e 1983. A fase de repressão violenta que teve início na década de 1960 e perdurou até a década de 1980 instigou a comunidade internacional, representada pela Organização das Nações Unidas, além de condenar as práticas racistas sul-africanas, a pressionar os Estados e as empresas a cortarem relações com o governo sul-africano (SILVA, 2008, b). Ademais, como lembra Leite (2011), a lista formulada por dezessete países africanos exportadores de petróleo tornou real a ameaça de sanções econômicas em razão do posicionamento brasileiro nas questões da África austral,

principalmente na questão da descolonização de Angola e Moçambique. Assim, diferente do contexto em que governava Jânio Quadros e João Goulart, o governo Geisel sofreu a pressão de um movimento internacional articulado, principalmente pelos países africanos independentes, pelo rompimento das relações com a África do Sul, sob pena de sofrer sanções e dificultar o desenvolvimento de relações comerciais com os países da região.

O contexto interno português também se revelou favorável a uma tomada de decisão que rompesse com a dubiedade da política externa brasileira. Após mais de quatro décadas de regime fascista, em 1974, o movimento de oficiais portugueses destituiu o então presidente Marcello Caetano do poder – a chamada Revolução dos Cravos –, inaugurando uma nova administração inspirada em ideais socialistas que intencionava reconhecer os movimentos de independência das colônias africanas. O período de fragilidade política e econômica por que passava Portugal favoreceu o posicionamento brasileiro de reconhecer a independência das colônias africanas, o que atendia ao interesse nacional e às pressões da comunidade internacional. Assim, diante dos constrangimentos externos e das limitações internas, em 1974, o governo Geisel iniciou o reconhecimento da independência das colônias portuguesas na África. Primeiro, foi reconhecida a independência de Guiné-Bissau, posteriormente Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique, rompendo definitivamente com o Tratado de 1953 (LEITE, 2011).

É importante também registrar que, nesse período, as tensões de caráter político, ideológico e militar entre o bloco americano e o soviético se distendiam, dando lugar à intensificação dos debates em torno de questões econômicas entre os hemisférios Norte e Sul. Nesse sentido, a análise do posicionamento brasileiro ante a questão angolana se torna mais interessante quando lembramos a participação de tropas cubanas com apoio e logística soviética na luta pela independência daquele país. Em que pese internamente o governo militar recrudescer a perseguição política a seus opositores e desmontar as organizações de esquerda no país, o governo Geisel ofereceu apoio aos líderes dos movimentos pela independência angolana, instalou uma representação oficial em Luanda, antes mesmo da conclusão das negociações para a independência, e reconheceu⁵ a independência de Angola e a legitimidade do Movimento Popular de Libertação de Angola – MPLA para governar (MAGALHÃES, 1997; SILVA, 2008, a). Mesmo com a adoção de regimes socialistas em Angola e Moçambique, o governo brasileiro buscou, pragmaticamente, intensificar suas

⁵ O Brasil é o primeiro país a reconhecer a independência de Angola.

relações comerciais, no que resultou em um aumento de US\$5 milhões e US\$6 milhões, em 1974, para US\$89 milhões e US\$17 milhões, em 1979, respectivamente (LEITE, 2011).

Apesar do aumento das relações comerciais entre os países africanos e o Brasil, no caso particular de Moçambique, a demora no reconhecimento da independência das colônias portuguesas e a adoção de um regime socialista geraram prejuízos na relação entre governos desses países e uma relação relativamente próxima entre os africanos e o Partido Comunista Brasileiro - PCB. Antes do reconhecimento oficial da independência de Moçambique, em junho de 1975, o Brasil propôs a criação de uma representação especial em Moçambique – assim como em Angola –, proposta esta menosprezada pelo representante da FRELIMO e que, juntamente com a expulsão do cônsul brasileiro pós-independência, demonstrava a hostilidade existente entre os países. A relação que se estabeleceu entre membros do PCB e os governos recém-declarados socialistas no continente, principalmente Angola e Moçambique, parecia mais prestigiada que a própria relação oficial, como implícito no convite de um representante do PCB – Luís Carlos Prestes – e do ex-governador de Pernambuco, Miguel Arraes, para os festejos oficiais da independência moçambicana (CAU, 2011; DÁVILA, 2011). Segundo o entrevistado Paulo Cesar Miguez⁶, essa relação entre o PCB e os governos socialistas africanos constituía-se, além do apoio político, na indicação de membros do partido para a composição dos quadros de servidores dos governos africanos, pelo qual o funcionário “internacionalista” receberia 50% da remuneração em moeda americana e o restante em moeda local, de quase nenhum valor. Assim, muitos brasileiros mantiveram relações de caráter não oficial no continente, que mais se aproximaram da ideia de cooperação do que qualquer outra ação brasileira oficial do período pós-independência até início da década de 1990.

Note-se que a dinâmica das relações entre o Brasil, Angola e Moçambique diferiram no período pós-independência, o que foi determinante para a inserção de empresas brasileiras ao longo da década de 1980. Para Dávila (2011), a aceitação do apoio brasileiro por Angola e sua rejeição em Moçambique relacionava-se com a disputa interna por poder nesses países: em Angola, o MPLA e os outros movimentos teriam acolhido a representação especial brasileira em razão da condição precária na competição pelo controle do país e a recusa de um aliado externo não geraria benefícios; já em Moçambique, a FRELIMO era um movimento

⁶ Entrevistado pela autora em Salvador, 20 de dezembro de 2012.

consolidado que não enfrentava oposição em condições de enfrentamento e podia recusar o que o governo brasileiro tinha a oferecer. É certo que ter sido o primeiro país a reconhecer a independência de Angola permitiu ao Brasil ter um *status* que de longe conseguiria ter em Moçambique. Apesar de, em dezembro de 1975, o Brasil conseguir restabelecer relações oficiais com a criação da embaixada brasileira em território moçambicano, suas atividades não foram capazes de aprofundar as relações da forma desejada.

Pragmaticamente, o governo de Ernesto Geisel tratou de afastar-se de questões ideológicas, resolvendo as questões internacionais a partir dos interesses econômicos traçados em seu plano de desenvolvimento. Nesse sentido, o posicionamento da diplomacia brasileira foi o de não se associar ideologicamente a nenhum grupo específico e, nesse sentido, apesar de se solidarizar e ter interesses em comum, não firmou um alinhamento com grupos de países em desenvolvimento. Não era interesse brasileiro associar-se à ideia de atraso, mas, ao mesmo tempo, a participação e o apoio a ações que tratassem de regras de comércio exterior favoráveis aos países subdesenvolvidos e o estabelecimento de um novo equilíbrio de poder eram desejadas pelo governo.

2.2.5. Período democrático: afastamento

Nas décadas seguintes, a crise econômica e as guerras civis em que sucumbiu grande parte dos países africanos impediram o aprofundamento das relações com o continente e até mesmo resultaram em um considerável afastamento a partir da década de 1980. Tanto a redução dos níveis de comércio do Brasil com a África, que retrocederam aos índices da década de 1950 – correspondente a 2% das relações comerciais do Brasil e centrada, novamente, na África do Sul – como a proposta de redução das embaixadas brasileiras no governo Itamar Franco (1992-1994), evidenciava essa tendência de afastamento (SARAIVA, 2012). Nesse período, destacaram-se apenas algumas ações, como a participação em missões de paz em Moçambique (1994) e Angola (1995) e a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com o objetivo de relacionar o país com os assuntos africanos. Dessas iniciativas, a que mais gerou expectativas quanto a uma reaproximação com os africanos foi, sem dúvida, a criação da CPLP.

2.2.5.1. A criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP: uma nova etapa nas relações com os PALOP?

A concepção de uma instituição que congregasse os países falantes de língua portuguesa remonta ao governo de José Sarney, em 1989, com a realização da primeira reunião dos chefes de Estado e de Governo do Brasil, Portugal e dos países africanos de língua oficial portuguesa, articulada pelo Embaixador José Aparecido de Oliveira, considerado o grande idealizador da entidade. Nessa reunião, realizada em São Luís do Maranhão, foi apresentada a proposta de criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, marcando o reconhecimento da língua portuguesa como principal elo entre os sete Estados (EMBAIXADA DO BRASIL EM LISBOA, 1994; LOPES; SANTOS, 2006).

Apesar da celebração de uma declaração política de intenções, a criação de uma instituição centrada na língua portuguesa foi atravessada por uma série de intercorrências que deixavam claras as desconfianças dos países participantes. Do lado africano, existia o temor que a instituição assumisse um modelo marcadamente neocolonial e do lado português, além das disputas políticas internas entre a Presidência e o Governo, havia o entendimento de que o momento não era adequado para a concretização do projeto em razão da fragilidade das relações com os países africanos⁷, aliada às reticências quanto à liderança brasileira no processo, expondo, portanto, a rivalidade de protagonismo existente entre Brasil e Portugal. Importante registrar que os desentendimentos entre o Presidente português Mário Soares e o Primeiro-Ministro Cavaco Silva resultaram na desvalorização da iniciativa de criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, com a criação pelo governo de outro centro de difusão da língua portuguesa, em 1992, o Instituto Camões (LOPES; SANTOS, 2006).

Em janeiro de 1993, o Embaixador José Aparecido de Oliveira é nomeado chefe da missão diplomática brasileira em Portugal e a iniciativa de criação da CPLP ganha novo

⁷ Mesmo após a criação da CPLP, observa-se que os incidentes nas relações entre Portugal e suas antigas colônias na África e Ásia são recorrentes. São exemplos recentes: em 2013, os voos entre Portugal e Guiné-Bissau foram suspensos em razão de autoridades guineenses terem ameaçado a tripulação da TAP para o embarque de 74 refugiados sírios, que portavam passaportes falsificados; indícios de lavagem de dinheiro decorrente de corrupção no governo angolano na compra de ações de empresas portuguesas, tem trazido constantes desconforto na relação entre os países; no final de 2014, Timor-Leste expulsou juizes e funcionários de nacionalidade portuguesa por considerar que a presença dos mesmos atentava contra os interesses timorenses, causando grande mal-estar entre os governos português e timorense.

impulso. A pedido do então Presidente Itamar Franco, o Embaixador José Aparecido encaminhou a proposta de criação da entidade, iniciando-se um longo processo de sensibilização dos dirigentes políticos dos PALOP. Da proposta à formalização da instituição decorreu a realização de cinco mesas-redondas, que contaram com a participação de dirigentes políticos, jornalistas, artistas, etc – a do Rio de Janeiro, em outubro de 1993; a de Lisboa, em dezembro de 1993; a de Luanda, em janeiro de 1994; a de Praia, em junho de 1994; e a de Brasília, em outubro de 1994 – além da realização de um seminário em Maputo, em maio de 1994 (EMBAIXADA DO BRASIL EM LISBOA, 1994). Após uma série de adiamentos da reunião constitutiva da CPLP, o clima de desconfiança entre os países deixava claro que a oficialização ainda tardaria a ocorrer.

Somente em 17 de julho de 1996, a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa foi oficializada, sendo integrada por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, este último como observador. Desde sua origem, a organização privilegia as vertentes da concertação político-diplomática entre seus membros, a cooperação em todos os domínios e a promoção e difusão da língua portuguesa, designadamente por meio do Instituto Internacional da Língua Portuguesa. Importante ressaltar que, quanto a uma possível vertente econômico-comercial, documento elaborado pela Embaixada brasileira em Lisboa já aponta que a organização não nasce com o objetivo de implantar uma zona de livre comércio ou mercado comum, principalmente em razão das dificuldades geradas pela sua descontinuidade geográfica, mas se restringiria a propósitos comunitários, como incentivo a múltiplas formas de associação empresarial e intercâmbio de opiniões e conhecimento (EMBAIXADA DO BRASIL EM LISBOA, 1994). Subjacente a esses objetivos, segundo a diplomata portuguesa Maria Regina Marchueta (2003, p.17), o enquadramento da comunidade em um sistema multilateral e inter-regional permitiria o “*desarmamento* das diplomacias bilaterais, muitas vezes conotadas com o exercício de uma política musculada de potências hegemônicas”. Assim, a criação de um foro multilateral possibilitaria “diluir” os interesses nacionais em um quadro voltado para interesses comunitários.

Estruturada institucionalmente na existência de uma Conferência de Chefes de Estado e de Governo, um Conselho de Ministros (composto por Ministro de Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores), um Comitê de Concertação Permanente e um Secretariado Executivo, o funcionamento deste último tem dado as medidas da fragilidade da instituição.

Com sede fixa em Lisboa e competência, principalmente, para implementar as decisões das outras instâncias e planejar e assegurar a execução dos programas da CPLP, o Secretariado Executivo tem seu orçamento custeado pelas contribuições obrigatórias dos Estados membros, a serem definidas pelo Conselho, e um fundo especial, composto por contribuições voluntárias dos Estados e outras fontes (LOPES; SANTOS 2006). Estipulada a contribuição obrigatória inicial no valor de US\$30.000,00, por ano, a cada Estado membro, nota-se que, além de nem todos os países realizarem efetivamente a contribuição, os países de maior capacidade econômica como Brasil e Portugal também não integralizam o valor total prometido (LOPES; SANTOS, 2006). Segundo informação prestada por meio do Serviço de Informação ao Cidadão, não consta registro de contribuição ao Secretariado Executivo no ano de 1997, havendo, no entanto, progressivo aumento das contribuições brasileiras nos anos seguintes até a drástica redução em 2013, sob a justificativa de inexistência de instrumento jurídico adequado para amparar as contribuições realizadas ao Instituto Internacional da Língua Portuguesa (tabela 1).

TABELA 1– Contribuições obrigatórias e facultativas do Brasil à CPLP (em USD\$)⁸

1997	1998	1999	2000	2001	2002
-----	130.000,00	170.000,00	185.000,00	200.000,00	203.162,00
2003	2004	2005	2006	2007	2008
220.734,00	462.835,45	401.541,78	559.115,93	624.265,74	610.838,54
2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
850.659,68	789.932,03	766.597,96	779.180,63	137.730,00	7.091.593,74

Fonte: Elaboração própria com base em informações obtidas pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do governo federal, sob o protocolo nº 09200.000144/2014-98.

A falta de recursos para o desenvolvimento das atividades do Secretariado Executivo tem afetado e limitado sua atuação, que parece se restringir cada vez mais à promoção e participação em eventos culturais e conferências. Em relação à sua competência de planejar e assegurar a execução de programas, em reuniões das unidades responsáveis dos Estados

⁸ Considerando que uma parte dos dados foi fornecida pelo Sistema Eletrônico de Informação em moeda norte-americana e outra parte, em euro, para padronização de todos os dados em dólar, procedemos à conversão dos valores em euro multiplicando o montante de cada ano pela paridade (venda), conforme cotação fornecida pelo Banco Central do Brasil.

membros pela coordenação da cooperação junto à CPLP (também chamadas de pontos focais), os Estados membros tem, constantemente, reconhecido a premente necessidade do reforço da capacitação do Secretariado Executivo com vistas a assegurar o acompanhamento eficaz da cooperação comunitária, nomeadamente na coordenação com os Estados membros e na identificação de projetos considerados prioritários e no desenvolvimento do conhecimento dos organismos de cooperação internacional.

No âmbito da CPLP, a cooperação entre os países tem dependido, basicamente, das iniciativas de Brasil e Portugal como parceiros doadores e caracteriza-se, na sua multilateralidade, pela existência de, pelo menos, dois países beneficiários em cada projeto. A cooperação da CPLP tem sido orientada para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e procurado alinhar seu discurso com as diretrizes apontadas pelos Altos Fóruns de Eficácia da Ajuda, no sentido de permitir a apropriação dos projetos pelos países beneficiários, formular uma estratégia baseada em bons resultados e harmonizar as políticas e ações dos países membros, conforme se observa nos relatórios das reuniões dos pontos focais da entidade e na Estratégia Geral de Cooperação, aprovada na VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo, em 2006. Nesse contexto, a cooperação multilateral brasileira tem se caracterizado pela execução de projetos pontuais de capacitação técnica, principalmente nas áreas de saúde, educação e formação de quadros do serviço público, e alguma atuação na área de segurança alimentar, com a participação de diversas agências na sua execução.

PROJETO	DESCRIÇÃO
Apoio à Capacitação de Recursos Humanos em Saúde Pública nos PALOP e Timor-Leste	Este projeto teve como objetivo formar agentes multiplicadores em áreas específicas da saúde pública e apoiar a implementação de "Escolas de Saúde Pública" por meio da qualificação docente-pedagógica. Seus executores foram as instituições das áreas de gestão de saúde pública, vigilância epidemiológica e administração hospitalar, pelo lado dos países da CPLP, e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), pelo lado brasileiro.
Cooperação Técnica em Telecomunicações	Este projeto teve como executores a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), pelo lado brasileiro, e organismos governamentais de telecomunicações dos PALOP, pelo lado dos países da CPLP. Sua finalidade foi apoiar os organismos governamentais de telecomunicações dos PALOP na melhoria de suas estruturas regulatórias e possibilitar a troca de experiências relativas à privatização e à introdução da competitividade no setor.
Disponibilidade de Cultivares e Capacitação para a Implantação de Sistemas Sustentáveis de	O objetivo deste projeto foi contribuir para a promoção da segurança alimentar e nutricional em São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Cabo Verde por meio do aumento da produção e do consumo de hortaliças. Participaram da execução deste projeto a Empresa Brasileira de Pesquisa

Produção de Hortaliças nos PALOP e Timor-Leste	Agropecuária (Embrapa), pelo lado brasileiro, e os Ministérios da Agricultura de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau, pelo lado dos países da CPLP.
Programa de Treinamento em Cooperação Técnica Internacional (ProCTI)	O Programa de Treinamento em Cooperação Técnica Internacional (ProCTI) tem como objetivo aperfeiçoar e elevar o nível de conhecimento do pessoal técnico dos países membros da CPLP sobre as metodologias relativas ao processo da cooperação para o desenvolvimento. No período de 2002 a 2007, foram treinados 409 representantes dos países membros da CPLP em assuntos-chave da cooperação internacional. Em nova fase, iniciada em 2008, o projeto visa capacitar um total de 180 participantes dos PALOP e Timor Leste em Gestão do Ciclo de Projetos de Cooperação Técnica. Os executores do projeto são, pelo lado brasileiro, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e os Governos dos Estados Membros da CPLP.
Projeto Governo Eletrônico	Em execução, este projeto tem a finalidade de apoiar a elaboração de programas nacionais de governo eletrônico nos PALOP e Timor-Leste. Seus executores são a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil (SLTI/ MPO) e Congêneres da SLTI dos Estados Membros da CPLP.
Projeto de apoio a formação técnica de estudantes	Esse projeto objetiva proporcionar a estudantes de Angola, Cabo-Verde e Moçambique períodos de estágio em laboratórios de universidades públicas brasileiras, em períodos de recesso escolar destas universidades, permitindo que, deste modo, os laboratórios que, a princípio, estariam sem uso, sejam utilizados na formação de estudantes do PALOP.
Projeto Letras e Números	Projeto de apoio a formação de professores, com o objetivo de promover a formação de quadro de professores. Envolve os países: Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe
Projeto de formação de Redes de Instituições Públicas de Ensino Superior – RIPES	O seu objetivo principal é criar e fortalecer a comunicação entre as instituições públicas de ensino superior da CPLP e construir uma rede internacional, respeitando a soberania dos países e das instituições parceiras, e promovendo ações e intervenções de apoio técnico, administrativo e acadêmico. Foi idealizado no âmbito da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.
Projeto Curso de Diplomatas	Atribuição de Bolsas de Estudos pelo Brasil para o Curso de Formação do Instituto Rio Branco (IRBr) para jovens diplomatas dos Estados membros da CPLP.

QUADRO 2 – Projetos de cooperação celebrados pelo Brasil no âmbito da CPLP.

Fonte: elaboração própria com base nas informações disponibilizadas no sítio da Agência Brasileira de Cooperação (<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CPLP>) e pela Missão do Brasil junto à CPLP, em Lisboa.

Outra vertente de atuação da CPLP e de vital importância para a consolidação da instituição é a promoção e difusão da língua portuguesa, a ser realizada, principalmente, por meio do Instituto Internacional da Língua Portuguesa. Diferente da proposta brasileira de criação da “Universidade dos Sete”, a oficialização da criação do referido Instituto remete ao início do processo da qual deriva a CPLP e, apesar de ser mencionado no estatuto da organização, somente veio a ser concretizado em 1999, na VI Reunião do Conselho de Ministros. Nesta reunião foram definidas as orientações para a implementação do IILP

enquanto organismo promotor da língua portuguesa, aprovados os estatutos que o regem e escolhido o país de acolhida de sua sede nos primeiros anos de existência - a República de Cabo Verde -, sendo sua primeira Assembleia Geral realizada em abril de 2002, na cidade da Praia, capital daquele país (INSTITUTO INTERNACIONAL DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2013). Apesar de sua recente oficialização, a trajetória futura do Instituto já parece incerta, considerando, além da falta de recursos, a sobreposição de competências gerada pela criação de um setor na estrutura do Secretariado Executivo, a Direção para Ação Cultural e Língua Portuguesa, conforme alerta o diplomata, Durval Pereira⁹, 1º Secretário da Missão do Brasil junto à CPLP.

Comporta, aqui, questionar o impacto dessa organização na relação do Brasil com os países africanos. A proposta de criação da CPLP ocorreu em um momento em que as relações do Brasil com o continente africano experimentavam um profundo afastamento. Nesse sentido, o período pós-abertura democrática pode ser caracterizado, no âmbito da política externa, pela intensificação da participação em foros multilaterais e pelos processos de integração regional, entretanto, sem deixar de privilegiar as relações econômicas com os Estados Unidos e países europeus. Foi nesse contexto que a criação de tal entidade, além de ser uma resposta aos constrangimentos que remontam à ideia de fundação de uma Comunidade Luso-Brasileira já na primeira metade do século XX, supre, pela via multilateral, uma lacuna na relação com o continente.

Entretanto, a participação ativa do Brasil na concepção e formalização da CPLP não significou plena adesão à ideia de aproximação com a África. Ao longo dos governos dos presidentes José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, pouco se avançou na intensificação das relações econômicas e mesmo algumas embaixadas no continente foram fechadas. Nesse sentido, muitas críticas têm sido feitas quanto à participação brasileira, como expõe a diplomata portuguesa Maria Regina Marcheta:

Nesse contexto, só Brasil parece manter uma dupla apreciação desse projecto, oscilando entre uma adesão entusiástica e algum sentimento de reserva, fruto da própria ambivalência política com que encara o relacionamento com Portugal e o seu próprio posicionamento no mundo. A política brasileira relativamente à CPLP, contraditória e ambivalente, tem contribuído para o estado de quase letargia da organização, ao mesmo tempo que reflecte as dissidências políticas internas, entre uma classe política defensora da linha cultural e romântica da lusofonia (José Sarney, Itamar Franco, José Aparecido de Oliveira) e uma outra mais pragmática e

⁹ Entrevistado pela autora em Lisboa, em 03 de dezembro de 2013.

mercantilista (Fernando Henrique Cardoso e José Lampreia) (MARCHUETA, 2003, p.128).

Essas críticas, no entanto, exigem uma nova contextualização com a chegada do presidente Lula da Silva ao governo. Como será visto a seguir, nesse governo, observou-se uma reaproximação com países africanos, consistente, em grande parte, em uma crescente cooperação bilateral. Considerada uma modalidade que possibilita uma negociação mais próxima dos parceiros e com maior possibilidade de captação de recursos pela via trilateral, a cooperação bilateral com países africanos foi amplamente privilegiada no governo de Lula da Silva. Se por um lado a cooperação bilateral apresenta algumas vantagens, aponta o entrevistado Durval Pereira, que a cooperação multilateral, possibilita a redução de esforços, tendo em vista que o mesmo projeto é executado em dois ou mais países parceiros com necessidades similares. Nesse sentido, segundo o entrevistado, apesar de haver atuações paralelas da cooperação multilateral e bilateral, no âmbito da CPLP, essas ações não seriam divergentes; assim, a intensificação de qualquer uma das modalidades favoreceria a afirmação de laços com esses países.

É certo que a mera participação na CPLP, principalmente ao longo da década de 1990, não foi capaz de reestabelecer as relações havidas na década de 1970. Apesar das expectativas criadas, os problemas internos vividos pelos países têm dificultado maior estabilidade nas relações políticas e econômicas dentro da Comunidade.

1.2.6. Governo Lula da Silva: reaproximação

Assim como anteriormente a pauta africana surgiu na política externa brasileira em momentos de políticas desenvolvimentistas, o governo de Lula da Silva incorporou essa pauta e intensificou as relações com os países africanos ao longo do seu governo em momento de estratégico crescimento econômico. Se durante o governo de FHC o modelo neoliberal adotado preconizou a redução das atividades do Estado na economia (com programas de privatizações de empresas estatais) e medidas de estabilização baseadas no controle da inflação, câmbio e superávit, o governo Lula buscou criar uma agenda que aliasse estabilidade econômica e desenvolvimento, o que teve importantes implicações para o direcionamento da política externa brasileira.

A eleição do presidente Lula da Silva, em 2003, foi precedida pela insatisfação de diversos setores da sociedade brasileira quanto aos rumos da política neoliberal, cujos efeitos sentiam-se das camadas mais populares ao grande empresariado. Reivindicava-se, nesse sentido, uma política que ultrapassasse a estabilização e o ajuste fiscal e incluísse novas prioridades, como o crescimento econômico e geração de emprego associados à formulação de uma nova estratégia de inserção internacional (DINIZ; BOSCHI, 2007). Após três derrotas consecutivas nas eleições de 1989, 1994 e 1998, o Partido dos Trabalhadores amenizou seu discurso contrário às forças do capital – em particular, aos acordos com agências internacionais como Fundo Monetário Internacional - FMI e Banco Mundial e à presença de empresas multinacionais estrangeiras - e incorporou interesses diversos dos tradicionalmente defendidos pelo partido. Segundo André Singer (2012), essa incorporação, chamada por ele de pacto conservador, resultou no bloqueio de mudanças estruturais, na cooptação dos elementos conservadores pelos dirigentes petistas, condicionada pela não confrontação dos interesses do capital.

A garantia dada pelo candidato Lula da Silva de que as medidas de estabilização econômica continuariam a ser realizadas e os contratos respeitados, mas, no entanto, com o incremento de ações voltadas ao desenvolvimento – expressa na sua “Carta ao povo brasileiro” -, atraiu para sua órbita importantes nomes do empresariado brasileiro que passaram a apoiar abertamente sua candidatura. Da coalizão com o Partido Liberal e do apoio dos setores produtivos da economia, resultou a participação direta de representantes desses setores na composição de ministérios, como Luiz Fernando Furlan, então presidente do Conselho de Administração da Sadia, e Roberto Rodrigues, então presidente da Associação Brasileira de Agribusiness - ABAG, além do próprio Vice-Presidente José Alencar, indicado pelo PL e presidente do grupo Coteminas, do ramo têxtil (DINIZ; BOSCHI, 2007).

No campo da política externa, o programa proposto pela coalizão encabeçada pelo PT previa uma atuação mais assertiva, na qual a associação da política externa como meio para implantação de uma política de desenvolvimento nacional foi claramente estabelecida. Destacam-se no programa, além da questão do desenvolvimento, os fatores: integração regional no âmbito da América do Sul; reconstrução do MERCOSUL; negociação relacionada às medidas protecionistas dos EUA para a criação da ALCA; estabelecimento de relações equilibradas com os países desenvolvidos e aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia, e também do continente africano de modo geral,

que possibilitem construir relações mais democráticas nos organismos multilaterais; esforço exportador, com investimento em tecnologia; e desenvolvimento da indústria hoteleira com atração de investimentos estrangeiros (PROGRAMA OFICIAL DO CANDIDATO LULA, 2002).

No primeiro mandato (2003-2006), observou-se mais continuidade na condução da política macroeconômica do que reformas substanciais que atendessem aos reclames por desenvolvimento. No entanto, ao longo dos dois mandatos, ficou evidente sua política de manutenção da estabilidade e expansão do mercado interno, capitaneado pelos investimentos em programas de transferência de renda, pelo aumento real do salário mínimo e pelo aumento de crédito, caracterizando-se o Estado como o grande indutor do crescimento, condição esta visibilizada pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em 2007 (FONSECA et al, 2012; SINGER, 2012). Seguindo as diretrizes de uma política macroeconômica voltada para o desenvolvimento nacional, a diplomacia brasileira, dirigida pelo chanceler Celso Amorim e assessorada por Marco Aurélio Garcia, manteve sua posição de negociar nos foros multilaterais questões relacionadas à proteção e expansão das relações comerciais, mas, sobretudo, buscou novas coalizões, principalmente com países do hemisfério Sul, como estratégia para barganhar melhores condições na economia internacional. Instâncias como o Fórum Índia, Brasil e África do Sul -IBAS e o Fórum Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - BRICS, apesar de não apresentarem uma clara agenda comum, têm agregado importantes países em torno da necessidade de construção de uma nova arquitetura internacional na área econômico-financeira, especialmente aprofundada com a criação do Banco BRICS no governo Dilma Rousseff.

Nesse sentido, entende Cervo (2012) que o modelo de inserção internacional do Brasil é fundado em duas características: no multilateralismo da reciprocidade e na internacionalização econômica. A primeira característica refere-se à defesa de regras de ordenamento multilateral que traga benefícios a todas as nações, a partir do entendimento de que sem a existência de regras para compor o ordenamento internacional irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências e de que essas regras devem ser elaboradas conjuntamente, de forma a garantir a reciprocidade dos efeitos para que não se realizem interesses de uns em detrimento de outros. A participação brasileira na criação do G20, no primeiro ano do governo Lula da Silva, é representativa das posições a serem assumidas pelo governo no sentido de impedir que decisões predeterminadas pelos países do

Norte fossem impostas aos países emergentes. A outra característica apontada por Cervo (2012) – a internacionalização econômica – tem por objetivo formar empresas brasileiras fortes para competir em escala global, com apoio logístico do Estado e financeiro de instituições nacionais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Banco do Brasil, com a criação de linhas de crédito específicas para essa internacionalização.

Por outro lado, Leite (2011) e Lima (2005) ressaltam que, em que pese se destacar no estreitamento das relações com os países do eixo Sul, o governo petista promoveu em muitos aspectos a continuidade da política externa dos seus antecessores. Apontam-se algumas características também observadas nos governos anteriores: o multilateralismo, o regionalismo, a ênfase na estabilização econômica e uma diplomacia presidencial atuante. Entretanto, para Leite (2011), a política externa empreendida pelo governo de Lula da Silva inovou no seu conteúdo e ênfase com base em uma nova interpretação sobre o papel internacional do Brasil.

No Governo Cardoso, prevalecia a aceitação tácita do princípio dos ‘mais iguais’, em que as grandes potências, em particular, os EUA, por seu predomínio militar, econômico e tecnológico eram entendidas como os principais promotores da ordem internacional tanto na arena política quanto nos fluxos da globalização. Nessa avaliação, caberia ao Brasil fortalecer seus laços com esses países, a fim de extrair benefícios econômicos. No período da administração Lula, a análise é distinta. O Governo leva em conta a multipolaridade econômica, expressa no fortalecimento da UE, após a criação do euro, e no crescimento econômico da Rússia e de países em desenvolvimento, como a China, a Índia e a África do Sul, que ensejaria espaço maior de manobra para a atuação do Brasil. Nessa leitura de um cenário externo mais polarizado, ou, pelo menos com tendência para tanto, o Brasil, por sua importância econômica, demográfica e territorial deveria agir de forma criativa na construção de uma nova correlação internacional de forças. O país deveria organizar o espaço sul-americano e aliar-se àquelas nações emergentes na busca de maior equilíbrio externo, com vistas tanto a incrementar as suas relações econômicas como a contrabalançar o unilateralismo da potência estadunidense (LEITE, 2011, p.167-168).

Se o governo de Fernando Henrique Cardoso poderia ser caracterizado por sua estratégia de credibilidade, o governo Lula da Silva seria caracterizado pela autonomia nas relações internacionais (LIMA, 2005). Esse posicionamento da diplomacia brasileira, chamada por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) de “autonomia pela diversificação”, enfatizou a necessidade de cooperação entre os países do Sul como forma de atingir maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa. Ao partir de

uma postura mais autonomista nas relações internacionais, o governo Lula da Silva buscou estreitar relações com países da América do Sul – com a tentativa de reformas no MERCOSUL, sobretudo, no primeiro mandato, e com a criação da UNASUL, em 2008 -, e da África, resultando em um aumento dos acordos, principalmente, de cooperação técnica e dos fluxos comerciais entre os países do eixo. É bastante representativa a inversão da posição brasileira quando os valores doados à cooperação ultrapassam os recebidos em 2010¹⁰.

No caso particular da inclusão da pauta africana na PEB do governo Lula da Silva é preciso tecer algumas considerações. É importante lembrar, primeiramente, que essa pauta não foi forjada no seio do Partido dos Trabalhadores, apesar de ser amplamente contaminada pela ideia de solidariedade, principalmente entre os povos explorados pelo capitalismo – como demonstra seu Manifesto de Fundação: “[...] O PT manifesta sua solidariedade à luta de todas as massas oprimidas do mundo”. Os documentos oficiais do PT eram omissos quanto aos temas africanos, havendo clara priorização para ações de aproximação com países sul-americanos. Ressalta Beluce Belluci, ex-cooperante brasileiro em Moçambique, que os “petistas que viveram na África praticamente não chegaram a estabelecer um diálogo com a militância negra do PT, quer sobre o continente africano quer sobre as propostas para as relações entre o Brasil e a África” (2010, p.17). Apenas às vésperas da campanha eleitoral de 2002, a ideia de construção de uma política externa para a África, de forma menos idealizada, foi incorporada e, posteriormente, assumida pelo Partido por meio de uma Resolução da Secretaria de Assuntos Internacionais, no 3º Congresso do PT, em 2007. Assim, mais do que um tema elaborado dentro do PT, a política para a África foi pensada a partir do conjunto de interesses que passaram a compor o governo, apesar de influenciado pelos princípios que norteiam o Partido.

Influenciado pela ideia de solidariedade, o discurso de aproximação com aquele continente passou a ser propagado a partir da valorização do princípio da cooperação, principalmente, e da necessidade de reestabelecer relações comerciais com esses países. No seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003, o Ministro Celso Amorim declara, apesar de afirmar que a América do Sul é prioridade da política externa brasileira, que

¹⁰ Segundo sítio oficial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o total líquido de ajuda desembolsado pela organização ao Brasil foi de US\$403.22 milhões em 2010, enquanto os gastos da cooperação realizada pelo Brasil com países em desenvolvimento perfizeram o total aproximado de US\$923 milhões no mesmo ano (IPEA; ABC, 2013; OCDE, 2015).

[...] Desenvolveremos, inclusive por meio de parcerias com outros países e organizações, maior cooperação com os países africanos. Angola e Moçambique, que passaram por prolongados conflitos internos, receberão atenção especial. Valorizaremos a cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) [...] (AMORIM, 2003, p.57).

Na prática, a reaproximação do Brasil traduziu-se em uma diplomacia presidencial atuante, no aumento do número de embaixadas, no aumento dos acordos de cooperação técnica e, principalmente, no aumento do fluxo comercial com o continente. Nos dois mandatos, o Presidente Lula realizou 11 viagens ao continente, visitando 28 países (MRE, 2011), cujos desdobramentos exigiram uma maior atuação da diplomacia do Itamaraty, como relata o Ministro Celso Amorim, em seu discurso de transmissão do cargo em 2011, ao dizer que esteve em São Tomé e Príncipe tanto quanto em Washington. Foram abertas 17 embaixadas, sendo 11 delas já no primeiro mandato – Etiópia, Sudão, Benin, Tanzânia, Camarões, Togo, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe, Guiné, Botsuana e Zâmbia (ABC, 2010; LEITE, 2011).

No caso particular de Moçambique, de uma relação hostil no período imediato à independência ao período do governo de Lula da Silva, as relações com o Brasil experimentaram um avanço sem precedentes. Já no primeiro ano de mandato, em 2003, o Presidente Lula da Silva realizou sua primeira de três visitas ao país e anunciou a construção de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais para combate à AIDS no continente, em cooperação com o governo moçambicano. O anúncio da instalação da fábrica, apesar de não estar acompanhado de qualquer estudo de viabilidade, simbolizou, então, uma mudança qualitativa das relações e foi acompanhado da assinatura de outros acordos de cooperação que viriam a compor o mais significativo portfólio de projetos brasileiros na África (quadro 3), como será analisado nos próximos capítulos. Se, no entanto, o discurso da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional baseou-se no ideal de solidariedade entre os povos e foi construído nos marcos da cooperação Sul-Sul, essa vertente da política externa insere-se em um contexto no qual a necessidade de promoção do desenvolvimento nacional é característica dominante.

Data	Presidente	Compromissos assumidos
02 à 08/11/2003	Brasil: Luis Inácio Lula da Silva	<ol style="list-style-type: none"> 1) Em comunicado conjunto, o presidente Lula prevê a ampliação dos projetos de cooperação e o presidente de Moçambique reitera o apoio a que o Brasil integre o conselho de segurança da ONU. 2) Memorando de entendimento em matéria de meio ambiente. 3) Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural para a cooperação no campo dos esportes. 4) Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de administração pública. 5) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação na área de educação para a implementação do projeto "bolsa-escola". 6) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para apoiar o desenvolvimento do programa piloto nacional de alfabetização de Moçambique. 7) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do projeto "uso de tecnologias da informação e da comunicação na educação presencial e à distância em Moçambique. 8) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do projeto pci-ntwanano no âmbito do programa de cooperação internacional do Ministério da Saúde do Brasil. 9) Programa de trabalho em matéria de cooperação científica e tecnológica. 10) Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de terras e mapeamento. 11) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do "projeto de apoio ao desenvolvimento e fortalecimento do setor de pesquisa agropecuária da República de Moçambique. 12) Memorando de entendimento nas áreas de geologia, mineração e transformação mineral. 13) Protocolo de intenções sobre cooperação científica e tecnológica na área de saúde. 14) Acordo sobre cooperação técnica e procedimentos nas áreas sanitária e fitossanitária.
31/08 a 03/09/2004	Moçambique: Joaquim Alberto Chissano	<ol style="list-style-type: none"> 1) Protocolo de Intenções na área do combate à discriminação e promoção da igualdade racial. 2) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação no âmbito da segurança pública. 3) Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural sobre cooperação na área da comunicação social. 4) Acordo de cooperação sobre o combate à produção, ao consumo e ao tráfico ilícito de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e sobre o combate às atividades de lavagem de dinheiro e outras transações financeiras fraudulentas. 5) Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de formação de pessoal especializado em prisões, e Contrato de reestruturação de dívida.
04 à 08/09/2007	Moçambique: Armando Emílio Guebuza	<ol style="list-style-type: none"> 1) Memorando de entendimento na área de biocombustíveis. 2) Protocolo de cooperação sobre o estabelecimento de mecanismo de consultas políticas. 3) Protocolo de cooperação para a troca de experiências entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do

		<p>Brasil e o Ministério dos Assuntos Estrangeiros e Cooperação da República de Moçambique.</p> <p>4) Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de educação à distância.</p> <p>5) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para a implementação do projeto "Apoio à Construção de Cisternas, Barragens Subterrâneas, Captação de Água da Chuva in situ em Jardins Produtivos em Comunidades Rurais de Moçambique";</p> <p>6) Protocolo de cooperação para incentivo à formação científica de estudantes moçambicanos.</p>
16 à 18/10/2008	Brasil: Luis Inácio Lula da Silva	<p>1) Memorando de entendimento para a formalização do direito de uso e aproveitamento da terra e da cessão de uso de terrenos, com base na reciprocidade, para as Embaixadas do Brasil em Moçambique e de Moçambique no Brasil.</p> <p>2) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do Projeto "Inserção Social pela Prática Desportiva - Fase II".</p> <p>3) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para a implementação do Projeto "Programa de Educação Alimentar e Nutricional - Cozinha Brasil - Moçambique.</p> <p>4) Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural para cooperação em matéria de comunicação social.</p> <p>5) Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural nas áreas de Audiovisual e Cinematografia.</p>
20 à 23/07/2009	Moçambique: Armando Emílio Guebuza	<p>1) Programa executivo do acordo geral de cooperação para o projeto "reabilitação do cefloma – centro florestal de machipanda".</p> <p>2) Programa executivo do acordo geral de cooperação para o projeto "capacitação técnica em matéria de prisões".</p> <p>3) Programa executivo do acordo geral de cooperação para implementação do projeto "implantação de centro de formação profissional Brasil-Moçambique".</p>
09 à 10/11/2010	Brasil: Luis Inácio Lula da Silva	<p>1) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do projeto “implantação de banco de leite humano e de centro de lactação em Moçambique”.</p> <p>2) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para a implementação do projeto "apoio à requalificação do bairro Chamanculo “c” no âmbito da estratégia global de reordenamento e urbanização dos assentamentos informais do município de Maputo".</p> <p>3) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para a implementação do projeto "incremento da capacidade de pesquisa e de difusão tecnológica para o desenvolvimento agrícola do corredor de Nacala, Moçambique".</p> <p>4) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do projeto “apoio à implantação do centro de tele-saúde, da biblioteca e do programa de ensino à distância em saúde da mulher, da criança e do adolescente de Moçambique”.</p> <p>5) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do “programa de cooperação entre a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Ministério da Educação (Mined), a Universidade Pedagógica (UP) e a Universidade Eduardo Mondlane (UEM) de Moçambique”.</p>

QUADRO 3 – Informações sobre visitas oficiais dos presidentes brasileiro e moçambicanos no período de 2003-2010

Fonte: elaboração própria a partir de informações retiradas do sítio eletrônico do Ministério das Relações Exteriores (www.itamaraty.gov.br). Acesso em: 18 ago. 2012.

Assim, apesar da aproximação com a África estar pautada na retórica da solidariedade cooperante, a política externa para o continente não esteve descolada do projeto de desenvolvimento nacional idealizado pelo governo petista. Nesse sentido, uma pauta foi particularmente interessante para compreender a profundidade dessas relações – o comércio de produtos e serviços. Desde o início do seu primeiro mandato, apesar do incipiente comércio com a maioria dos países da África subsaariana, o crescimento econômico experimentado por alguns desses países, impulsionado pelo aumento do valor das *commodities* ao longo da década de 2000, fez com que o governo brasileiro realizasse um esforço de prospecção de oportunidades no continente. O “efeito China” fornecia o contexto favorável tanto para o interesse brasileiro de incrementar as exportações brasileiras de *commodities*, principalmente soja, como para explorar oportunidades em países que passaram a crescer com a exportação de seus recursos naturais, como carvão, gás natural e petróleo. Em sua primeira viagem como chanceler ao continente, em maio de 2003, o Ministro Celso Amorim ressaltou as perspectivas promissoras para o redimensionamento das relações políticas e econômico-comerciais, com a participação de grandes empresas brasileiras em importantes investimentos, como o interesse moçambicano em contar com a participação brasileira no projeto de exploração de carvão de Moatize (AMORIM, 2011). Com o mesmo intuito, as viagens presidenciais contaram em sua comitiva com a presença de empresários interessados em investir no continente, realizando-se eventos empresariais paralelos, como, no caso moçambicano, o encontro “Brasil-Moçambique: comércio e investimentos”, em 2003, e “Brasil-Moçambique: construindo novas parcerias”, em 2008.

Registre-se que, desde o final da década de 1990, como sinal de desejo do reestabelecimento das relações comerciais com o continente, alguns países africanos receberam o perdão por dívidas contraídas ao longo das décadas de 1970 e 1980, principalmente junto ao Banco do Brasil. O perdão da dívida estava inserido em um movimento internacional de alívio da carga da dívida para a economia dos países pobres muito endividados - PPME, aumentando a liquidez de suas economias. No caso particular de Moçambique, registre-se que o perdão de 95% da dívida pública ao Brasil, no valor de US\$315 milhões, anunciada no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2000, e ratificado pelo governo Lula, em 2003, propiciou maior incremento nas relações comerciais

com país e, principalmente, a expansão da atuação de empresas brasileiras. Nesse sentido, de uma corrente comercial que poucas vezes havia ultrapassado a casa dos US\$ 7 milhões anuais ao longo da década de 1990, as transações comerciais experimentaram um progressivo aumento, que têm surtido efeito no atual governo da Presidente Dilma Rousseff (tabela 2).

Tabela 2 – Evolução do comércio Brasil-Moçambique no período de 2000 – 2013 (em US\$ F.O.B)

Ano	EXPORTAÇÃO		IMPORTAÇÃO		RESULTADOS	
	US\$ F.O.B. (A)	var.%	US\$ F.O.B. (B)	var.%	saldo (A-B)	corrente comércio (A+B)
2000	3.438.738	---	3.034.447	---	404.291	6.473.185
2001	2.743.125	-20,23	960.012	-68,36	1.783.113	3.703.137
2002	27.976.652	919,88	583.736	-39,19	27.392.916	28.560.388
2003	10.792.891	-61,42	4.152.467	611,36	6.640.424	14.945.358
2004	23.310.463	115,98	14.386	-99,65	23.296.077	23.324.849
2005	28.245.466	21,17	20.313	41,2	28.225.153	28.265.779
2006	35.212.324	24,67	15.980	-21,33	35.196.344	35.228.304
2007	27.300.179	-22,47	37	-99,77	27.300.142	27.300.216
2008	32.387.014	18,63	2.136	---	32.384.878	32.389.150
2009	108.118.396	233,83	2.122.484	---	105.995.912	110.240.880
2010	40.377.825	-62,65	2.002.508	-5,65	38.375.317	42.380.333
2011	81.183.579	101,06	4.094.377	104,46	77.089.202	85.277.956
2012	122.309.182	50,66	24.150.326	489,84	98.158.856	146.459.508
2013	123.851.994	1,26	24.708.597	2,31	99.143.397	148.560.591

Fonte: Extraído do relatório de comércio e investimentos na África, elaborado pelo MRE a partir de dados do MDIC, disponível em < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.3-africa-comercio-e-investimentos/view>>. Acessado em: 10 fev. 2014.

A complexificação da economia brasileira desde a segunda metade do século XX e, por outro lado, as condições favoráveis na África – estabilização política, fim do *apartheid* na África do Sul, criação de iniciativas de integração, como a União Africana e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral – favoreceram a intensificação das relações comerciais a partir de uma gama mais variada de produtos e serviços a um maior número de países. Por um lado, os principais produtos de exportação brasileiros no continente foram: gasolina, açúcar, carnes e minério de ferro, além do aumento considerável da exportação de produtos industrializados. Por outro lado, os principais produtos importados foram: petróleo (grande responsável pelo saldo negativo na balança comercial brasileira no continente durante alguns anos), ferro, produtos químicos, pérolas e pedras preciosas (LEITE, 2011). Registre-se

que importante reflexo desse aumento de transações comerciais foi a reabertura de uma agência do Banco do Brasil em Angola, em 2005, após reivindicação de empresários brasileiros (MOURÃO et al, 2006).

A análise das relações comerciais entre Brasil e Moçambique confirma uma tendência geral das exportações; os cinco primeiros produtos de exportação em 2010, último ano do mandato do governo Lula da Silva foram: 1) carnes de galos/galinhas cortadas em pedaços e congeladas; 2) tratores; 3) trigo e trigo com centeio; 4) leite modificado; e 5) reboques e semi-reboques para transporte de mercadorias. Quanto à importação, a pouca variedade de produtos para exportação em Moçambique têm resultado em uma balança comercial extremamente assimétrica, com grande vantagem brasileira. Foram esses os principais produtos importados de Moçambique: 1) fumo não manufaturado; 2) circuitos integrados monolíticos; 3) desperdícios, resíduos e aparas de polímeros de etileno; 4) pedras preciosas; e 5) desperdícios de fumo. Diferente do intercâmbio comercial brasileiro com todo continente africano, que tem sofrido variações positivas e negativas nos últimos anos¹¹, a balança comercial entre Brasil e Moçambique manteve-se positiva, demonstrando, no entanto, grande variação quantitativa tanto nas exportações como importações, o que assinala certa fragilidade dessas relações comerciais (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 2014).

É importante ressaltar que duas agências governamentais têm tido papel fundamental no incremento das relações comerciais na África: a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. A APEX, criada em maio de 2003 para promover produtos e serviços brasileiros no exterior e atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia brasileira, tem como atividades principais na África a realização de missões de prospecção e comerciais, além de promover eventos de valorização dos produtos e serviços brasileiros. A partir dessas missões, foram identificados os países com maior potencial para vendas externas brasileiras, destacando-se África do Sul, Angola e Moçambique na África subsaariana. Também foram elaborados estudos traçando o perfil do mercado e as oportunidades para empresários brasileiros. Em relatório divulgado em 2011, a APEX traçou

¹¹ O intercâmbio comercial entre o Brasil e o continente africano inicia o século XXI com saldo negativo de US\$ -731.743.273; após o período de 2001 a 2013 com saldo positivo, no valor de US\$2.286.058.733; em 2013, volta a ser negativo, com o saldo de US\$-3.959.173.313 (MDIC, 2015).

o perfil e as oportunidades comerciais de Moçambique para investidores brasileiros, constatando a insipiência das relações comerciais a partir do total importado por Moçambique, estimulando a atuação brasileira em áreas como o agronegócio, construção civil e venda de maquinários (APEX, 2011).

Da mesma forma, tanto no que se refere ao atendimento do mercado externo via exportações como por investimento direto no exterior, o BNDES tem tido um papel destacado na promoção do processo de internacionalização das empresas brasileiras. Criado, em 1952, para ser o principal instrumento de execução e planejamento da política de investimento do governo federal, em razão da carência de créditos disponíveis para o desenvolvimento do setor produtivo brasileiro, em pleno momento de expansão econômica à época, o BNDES tem por objetivo o apoio a programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social nacional (KRAYCHETE; CRISTALDO, 2013). Motivado pela necessidade de acesso a novos mercados e recursos diante da pressão competitiva internacional, uma política de internacionalização de empresas brasileiras passou a ser estimulada sob a justificativa de que não somente as empresas seriam beneficiadas, mas haveria ganhos para o país a partir do aumento das exportações, geração de divisas (repatriação dos lucros) e acesso a novas tecnologias. Além da concessão de créditos para empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços, uma reformulação no Estatuto do Banco, em 2007, possibilitou o financiamento para empresas brasileiras adquirirem ativos e realizarem investimentos no exterior, desde que estes contribuam para o desenvolvimento econômico e social nacional (BNDES, 2014). Assim, as linhas de créditos destinadas à produção e exportação ou comercialização de bens e serviços nacionais no exterior – vinculadas ao produto BNDES Exim -, ganharam especial destaque pelo Banco, podendo ser nas seguintes modalidades: (i) fase de pré-embarque (apoio à produção de bens e serviços à exportação) e (ii) fase de pós-embarque (apoio à comercialização de bens e serviços nacionais no exterior), sendo que na fase pós-embarque o apoio pode dar-se por meio de refinanciamento ao exportador (*supplier's credit*) ou financiamento direto ao importador (*buyer's credit*) (BNDES, 2014). Essa política de estímulo à internacionalização de grandes empresas nacionais, ficou conhecida na mídia por política de produção de “campeãs nacionais”.

Somente no ano de 2009, a concessão de créditos do BNDES para projetos na África chegou a US\$766 milhões, representando o total de 36% dos desembolsos em financiamento

internacional do Banco (GARCIA; KATO; FONTES, 2012). Nota-se, no entanto, que a importância do BNDES para o incremento das relações econômicas no continente africano não se configurou da mesma forma nos países da região. Diferente de Angola, cujo créditos perfizeram o total de US\$ 2.194,4 milhões, no período de 2003 a 2012, o volume de créditos concedidos a empresas brasileiras para investimentos em Moçambique, no mesmo período, perfizeram o valor muito inferior de US\$ 47,3 milhões. Os créditos concedidos para investimentos em Moçambique foram desembolsados em 2011 e 2012, vinculados à exportação de serviços no setor de infraestrutura, para o projeto do Aeroporto de Nacala (tabela 3).

TABELA 3 – Desembolsos anuais do BNDES Exim pós-embarque para exportações destinadas a Angola e Moçambique 2003-2012 (em USD\$ milhões)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Angola	—	—	—	—	149	539.5	766.2	148.1	438.7	654.4	2,695.9
Moçambique	—	—	—	—	—	—	—	—	19.8	27.5	47.3

Fonte: Informação prestada pelo BNDES, por meio do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão, do governo federal, sob o protocolo nº 99903000021201341.

Apesar de contar com a participação de empresas dos ramos alimentício e agronegócio, o investimento direto no exterior tem se centrado em empresas de: exploração de recursos naturais e primários, como a Companhia Vale do Rio Doce e a Petrobras; em siderúrgicas, como Metalúrgica Gerdau e Companhia Siderúrgica Nacional; manufatureiras, como a Embraer; e construtoras, como Odebrecht e Camargo Correa (GARCIA, 2009). Campos (2009) ressalta que a história da expansão dessas empresas foi grandemente estimulada pela demanda estatal nacional por serviços de infraestrutura já nas décadas de 1950 e 1960, em razão da construção de usinas hidrelétricas, barragens, rodovias e prestação de serviços na órbita da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Petrobras e, por último, do Banco Nacional de Habitação. Já no final da década de 1970, essas empresas tinham capital acumulado e tecnologia suficiente para se organizar e pressionar o aparelho estatal por políticas mais favoráveis e iniciar processos de internacionalização. Note-se que algumas dessas empresas foram chamadas, a pedido do governo brasileiro, para executar serviços de engenharia em países do Oriente Médio em troca de petróleo, como forma de equilibrar a balança comercial brasileira (CAMPOS, 2009).

A inexistência de empresas locais competitivas facilitou a entrada dessas mesmas empresas brasileiras no mercado latino-americano, principalmente a Bolívia, africano e, em menor escala, no mercado do Oriente Médio. Nesse sentido, Campos destaca a importância da experiência na África para as empresas e a importância do Estado nesse processo:

O continente africano apresenta exatamente essas características e, por isso, é o segundo mercado preferencial para as construtoras brasileiras, destacando-se a África portuguesa. Após a independência desses países, muitas obras foram encomendadas a empresas estrangeiras pagas com recursos da exportação de matérias-primas e recursos minerais. O caso de Angola é emblemático. Independente em 1975, o país de governo comunista teve como primeiro país estrangeiro a reconhecer a sua independência o Brasil, que tinha então um Estado ditatorial de direita. Logo em seguida, a Petrobras passou a atuar no país e, já em 1980, também a Odebrecht, para construir hidrelétricas, estradas e sistemas de abastecimento de água. Hoje, a empreiteira tem quase 11 mil funcionários no país e divide o mercado de engenharia local com AG, CC e QG.

[...]

Para que o sucesso dessas incursões no estrangeiro tenha ocorrido, não se pode deixar de lembrar a importância central que teve o Estado brasileiro. Se foi com grandes obras de infraestrutura realizadas pelo Estado e política habitacional favorável que as companhias brasileiras de engenharia se fortaleceram – criando um oligopólio no mercado de construção pesada –, as políticas estatais foram fundamentais para a internacionalização dessas empresas. Através de políticas externas favoráveis, convites para projetos internacionais e financiamento direto, o Estado brasileiro foi decisivo para o processo de transnacionalização. Também para a ramificação das empresas, o aparelho de Estado teve papel essencial pelas privatizações realizadas e pela criação dos mercados de concessão rodoviária, de energia e outros (CAMPOS, 2009, p.109 e 114).

Na esteira do aumento de incentivos à internacionalização, o BNDES implementou um modelo de financiamento à exportação baseado na experiência com Angola, que previa a concessão de créditos para a exportação de bens e serviços brasileiros para obras de infraestrutura tendo como garantias recebíveis o petróleo. O crédito é cedido diretamente ao importador, no caso Angola, que se compromete a manter um determinado saldo em conta-garantia do Banco do Brasil equivalente ao valor fixado em barris de petróleo. O BNDES projeta replicar a experiência angolana em Moçambique, utilizando parte dos *royalties* pagos pela Vale ao governo moçambicano pela exploração do carvão de Moatize como garantia de futuros financiamentos (VALOR ECONÔMICO, 2012). Importante ressaltar que, já na primeira visita a Moçambique, por ocasião do encerramento do seminário “Brasil-Moçambique: comércio e investimentos”, em 05 de novembro de 2003, o presidente Lula da Silva afirmou a necessidade de projetos de grande envergadura no país:

Necessitamos, também, de projetos de grande envergadura, que sirvam de âncora ao nosso relacionamento econômico. Por isso tenho procurado apoiar o interesse de algumas empresas e, sobretudo, da Vale do Rio Doce na exploração de carvão de Moatize.

[...]

Todos esses projetos supõem acesso a crédito. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social–BNDES está procurando viabilizar linhas de crédito para financiar o comércio e os investimentos de empresas brasileiras em países africanos. Moçambique ocupará um lugar prioritário nesta iniciativa (2003, p.2-3).

Apesar de muitos desdobramentos dos negócios extrapolarem o governo Lula da Silva, o mais significativo investimento brasileiro no exterior – o projeto carvão de Moatize da Companhia Vale do Rio Doce, por meio de sua subsidiária Rio Doce Moçambique – foi celebrado em 2007, com investimento total equivalente a US\$1.535.011.000,00, segundo o Centro de Promoção de Investimentos de Moçambique. O jazigo de Moatize tem sido objeto de exploração desde a década de 1940, em pequena escala e a céu aberto, tendo a Empresa Carbonífera Estatal - CARBOMOC assumido a exploração em 1977 (AFONSO, 1998). Entretanto, a incapacidade daquela empresa estatal realizar altos investimentos e a abertura da economia moçambicana na década de 1990 levaram à privatização do setor. Apesar da importância desse projeto para a economia moçambicana, muitos conflitos têm decorrido de sua execução. Por exemplo, a necessidade de reassentamento de centenas de famílias, que denunciaram o descumprimento das promessas da Vale quanto ao pagamento de indenizações, assim como a baixa qualidade das edificações construídas nos assentamentos, a falta de acesso à água potável, terra arável, energia e transporte (MOSCA; SELEMANE, 2012). Além desses fatores, muitas organizações não governamentais questionam a falta de transparência dos contratos mineiros, especialmente os relacionados aos megaprojetos, cujos valores atribuídos ao Estado moçambicano são desconhecidos pela própria sociedade local.

Juntamente ao estímulo da internacionalização da exportação de bens e serviços por empresas privadas brasileiras, a participação de capital nacional em investimentos no exterior também é notada, inclusive de capital estatal. No caso de Moçambique, além da prospecção em busca de recursos naturais, a subsidiária da Petrobrás – a Petrobrás Biocombustível – é acionista com 45,7% da empresa Guarani, controlada pelo grupo francês Tereos, que possui uma unidade de produção de açúcar no país (GARCIA; KATO; FONTES, 2012). Ressalte-se que a intensificação da financeirização do capital e dos processos de fusões de empresas fomentou a formação de grandes conglomerados com capitais de diversas procedências, o que

dificulta o mapeamento dos investimentos brasileiros no exterior. Algumas informações divulgadas pelas próprias empresas brasileiras não encontram correspondência nos órgãos responsáveis pelos investimentos em Moçambique.

Relatório obtido junto ao Centro de Promoção de Investimentos de Moçambique – CPI, em 2012, enumera alguns investimentos brasileiros, mas não foi possível a identificação das empresas brasileiras responsáveis por alguns deles: King Trading (indústria), com investimento de US\$250.000; Rádio e Televisão Miramar (transporte e comunicações) com US\$1.022.549; Divers Eco Operation (turismo) com US\$500.000; Camargo Corrêa Moçambique (construção) com US\$3.000.000; Carvão de Moatize- Companhia Vale do Rio Doce (recursos minerais) com US\$1.535.011.000; Ena Moçambique (serviços) com US\$200.000; Transmoz (transporte e comunicações) com US\$6.500.000; Hidroelétrica Mphanda Nkuwa, com participação da Camargo Corrêa, sem valor divulgado; Biosfera Adventure Eco-Lodge (turismo) com US\$191.950; Monte Adriano (construção) com US\$5.035.000; Clix (serviços) com US\$2.000.000; e Mozaperon Agropecuária e Araperon (agropecuária) com US\$3.748.100.

Empresa	Projeto	Localização
Construtora Norberto Odebrecht S.A	Projeto Moatize - As obras de infraestrutura da mina de carvão de Moatize incluem estradas, obras civis e a execução de uma usina de beneficiamento de carvão mineral. O projeto prevê ainda a recuperação de ferrovias próximas à mina, a ampliação do porto de Beira e a construção de uma usina termelétrica.	Província de Tete
	Aeroporto Internacional de Nacala - Transformação da Base Aérea de Nacala, em um Aeroporto Civil Internacional, na província de Nampula.	Província de Nampula
Grupo Companhia Vale do Rio Doce	Exploração de carvão de Moatize – investimento aproximado de US\$1,3 bilhão de dólares para processamento de carvão em mina com capacidade de produção de 11 milhões de toneladas de carvão térmico e metalúrgico por ano, com duração contratual prevista de 25 anos, prorrogável por períodos adicionais. É o maior investimento da Vale no segmento. A execução do projeto, além da necessidade de formação de mão-de-obra local, gerou a necessidade de reassentamento de 980 famílias moçambicanas.	Província de Tete
	Projeto Evate – projeto em desenvolvimento para extração de rocha fosfática.	Província de Nampula

Grupo Camargo Correa	Usina hidrelétrica de Mphanda Nkuwa – projeto a ser executado pelo consórcio HNМК, formado pela companhia brasileira, a Eletricidade de Moçambique (EDM) e a empresa moçambicana Insitec.	Província de Tete
Grupo Andrade Gutierrez (Zagope Construções e Engenharia S.A)	Estradas na Província de Cabo Delgado - A Zagope é responsável pelas obras de concepção e reabilitação de 230km das Estradas N380, R762, R775 e R1260, entre Mueda, Oasse, Mocímboa da Praia, Palma e Namoto, na Província de Cabo Delgado, Moçambique. Essa obra irá permitir a ligação rodoviária à vizinha Tanzânia. A empreitada tem um prazo de execução de 30 meses.	Província de Cabo Delgado
	Construção da barragem de Moamba Major – a barragem visa reforçar o sistema de abastecimento de água à cidade de Maputo e a irrigação de campos agrícolas na zona a jusante da bacia do rio Incomatia, contando com uma pequena central hidroelétrica, com potência instalada de 11,5 Megawatts.	Província de Maputo
Radio e Televisão Miramar (Grupo Rede Record)	TV Miramar - filial da TV Record, possui 10 emissoras cobrindo todo o território moçambicano, e conta com diversos programas locais. Investimento previsto de US\$1.022.549.	Província de Maputo

QUADRO 4 – Principais investimentos brasileiros em Moçambique negociados no período do governo de Lula da Silva

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas nos sites das respectivas empresas e pelo Centro de Promoção de Investimentos de Moçambique

Algumas críticas foram formuladas à política externa de aproximação com a África, baseadas, principalmente, no entendimento que esse comércio é pouco relevante e não compensador em face das perdas das exportações brasileiras para os países do Norte. Para os críticos, o esforço de aproximação seria promovido em bases menos pragmáticas do que ideológicas, tendo em vista que esses países pouco teriam a oferecer em termos de mercado consumidor e investimentos. Entretanto, esclarece o Itamaraty que os novos fluxos comerciais com a África são complementares e têm um tempo próprio de maturação (LEITE, 2011; MOURÃO et al, 2006). É dizer, portanto, que há uma expectativa favorável do incremento das exportações brasileiras para o continente africano.

2.3. NOVAS OU VELHAS RELAÇÕES?

A retomada da pauta africana na Política Externa brasileira a partir do governo Lula da Silva aproxima-o das diretrizes da Política Externa Independente dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart, mas, sobretudo, do esforço da política pragmática do governo de Ernesto Geisel no sentido de concretizá-la. Os contextos doméstico e internacional tem colaborado para que os avanços aconteçam. A economia brasileira se tornou muito mais complexa em termos de diversidades de produtos e serviços e de domínio de cadeias produtivas, necessitando, portanto, de mais insumos para dar continuidade ao seu crescimento econômico. No âmbito internacional, a emergência de novas forças econômicas no hemisfério Sul tornou possível a conformação de forças contestatórias da ordem econômica vigente, o que favoreceu a realização de acordos, não a partir de escolhas ideológicas, mas de interesses pragmáticos. As facilidades de comunicação e transporte, sem precedentes, tornaram muito mais frequentes as visitas presidenciais e a realização de missões empresariais, aproximando, da mesma forma, culturalmente os povos.

Nota-se, entretanto, que se o governo Lula aproxima-se, nas suas intenções, à Política Externa Independente e às ações empreendidas pelo governo Geisel, sua retórica é revigorada. A incorporação do princípio de uma solidariedade sulista e da existência de uma dívida histórica com o continente proporcionou uma maior interlocução com os representantes africanos, considerando que a relação tornou-se mais ampliada e menos pragmática. Começa-se a se desfazer a ideia de que a política brasileira é uma política de ganhos, segundo a qual a exploração dos recursos africanos é o único objetivo. Apesar da importância das relações econômicas, exemplificados pelos grandes investimentos brasileiros e considerável aumento das trocas comerciais, a realização de importantes projetos de cooperação técnica passou a ser um importante instrumento de política externa e demonstra que, para o governo brasileiro, o desenvolvimento da África também é importante para seu processo de desenvolvimento, como será aprofundado nos capítulos seguintes. Tanto brasileiros como africanos esperam a maturação dessas relações recém-restabelecidas e sua longa permanência.

Entretanto, se esse discurso da cooperação propaga a separação dos interesses econômicos, a relação entre os investimentos brasileiros e a cooperação em Moçambique, fica mais evidente quando o interesse privado atua diretamente nos projetos de cooperação, a exemplo da doação de uma unidade móvel para a execução do projeto Cozinha Brasil-

Moçambique realizada pelo Grupo Camargo Correa e da doação da Companhia Vale do Rio Doce no valor aproximado de US\$4,5 milhões, da contrapartida moçambicana, para garantir o início do funcionamento das atividades da fábrica de antirretrovirais. Assim, em que pese ser o discurso brasileiro desvinculado de interesses econômicos, a cooperação desinteressada é limitada pela lógica do sistema capitalista de produção, havendo uma relação implícita entre ambas.

É preciso se questionar, no entanto, sobre a utilização dos acordos de cooperação como forma de compensar os conflitos gerados por interesses brasileiros. A doação para a fábrica de antirretrovirais realizada pela Companhia do Vale do Rio Doce demonstra a necessidade de construção de uma imagem positiva junto ao governo e sociedade civil, considerando os conflitos decorrentes do projeto de exploração da mina de carvão em Moatize. Em recente evento realizado no âmbito da ONU – o II Fórum da ONU sobre empresas e direitos humanos – foi levantada a questão da violação de direitos humanos por empresas financiadas por instituições estatais. A organização não-governamental brasileira CONECTAS questionou no evento a responsabilidade do BNDES na violação de direitos por empresas brasileiras, apontando a necessidade de mudança em relação a quatro vetores: a falta de uma política de transparência ativa que garanta acesso público a análises de acompanhamento dos projetos; a falta de uma política para garantir os direitos das populações mais vulneráveis, em particular o direito dos povos indígenas ao consentimento livre, prévio e informado sobre suas terras; a falta de regras claras para a atuação internacional do banco, especialmente em países autoritários; e, finalmente, a falta de uma ouvidoria com um procedimento claro para o trâmite das denúncias, a fim de impulsionar mudanças na atuação do banco (CONNECTAS, 2014).

A falta de transparência dos contratos celebrados entre o governo moçambicano e as empresas brasileiras impede, nesse sentido, uma melhor análise sobre em que bases se firmam as relações entre o Estado moçambicano e o setor privado brasileiro, até mesmo para desmistificar a ideia de “imperialismo” brasileiro junto à população moçambicana. Da mesma forma, é evidente a ausência de uma política transparente que evidencie os objetivos da cooperação brasileira no continente africano, o que pode gerar desconfiças sobre a atuação brasileira. É o caso do projeto ProSavana, que é associado por alguns setores da sociedade moçambicana ao agronegócio brasileiro. Quanto ao projeto da fábrica de medicamentos antirretrovirais, é associado a uma estratégia do governo brasileiro para dominar o mercado

africano de medicamentos, quando, na verdade, o Brasil não terá nenhum percentual sobre a propriedade da empresa. São justamente essas imbricações não esclarecidas nos projetos implementados que consolidam a ideia de uma “presença brasileira”, na qual não há separação entre os interesses públicos e os privados na percepção da população moçambicana.

Assim, se a política externa brasileira está pautada pelo modelo de desenvolvimento, e sendo a cooperação um dos seus instrumentos, não é desarrazoado associar interesses econômicos e políticos aos projetos de cooperação. Mesmo que, aparentemente, os projetos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional não respondam a uma demanda criada pelo interesse privado, a construção de uma imagem favorável e o aprofundamento das relações políticas já colaboram decisivamente para a abertura de um diálogo mais profícuo no plano econômico. Dessa forma, quando se trata da análise da cooperação para o desenvolvimento, a questão central está em discernir em que medida o discurso e a prática se aproximam. Se a cooperação brasileira é orientada por uma política externa lastreada em princípios de solidariedade internacional e redução das desigualdades entre os povos, como explicar os conflitos gerados por empresas multinacionais, cuja internacionalização é estimulada e subsidiada pelo governo brasileiro, mas que não são considerados parte do discurso da solidariedade internacional?

É certo que o carisma do Presidente Lula da Silva e a imagem de sua trajetória pessoal possibilitaram criar uma identificação entre brasileiros e africanos, com importantes ganhos políticos já nos últimos anos. A eleição de um brasileiro para direção da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO, em 2011, e para a Organização Mundial do Comércio – OMC, em 2013, com o apoio dos votos dos países africanos, significou que a reaproximação resulta também em importantes ganhos extra-econômicos para a diplomacia brasileira. O protagonismo da política externa, nesse sentido, coloca o projeto de inserção internacional do país não apenas sobre o pilar econômico, mas também reforça a necessidade de sua inserção política nas organizações internacionais como forma de participar ativamente da construção de outra arquitetura internacional. Assim, com o intuito de compreender a presença brasileira em território moçambicano, serão analisados nos capítulos seguintes a relação entre o discurso e a prática da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, particularmente na sua modalidade cooperação técnica e as imbricações com interesses econômicos na região.

3. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: IDEÁRIO, TIPOS E DIFERENTES ABORDAGENS.

La asistencia al desarrollo es un instrumento. Sólo se le puede asignar significado a este instrumento por la visión mundial de quienes lo utilizan, por su entendimiento de la dinámica que molde a la sociedad internacional (Robert W. Cox, Los informes Pearson y Jackson.)

A epígrafe acima é bastante reveladora sobre a necessidade de compreender a visão de mundo dos cooperantes para dar significado à cooperação celebrada entre os países. Essa visão de mundo tem se expressado, principalmente, por meio dos discursos dos países doadores a partir de sua localização, menos geográfica do que política e econômica, na arquitetura mundial. Apesar de esses discursos terem origem comum no ideário da cooperação internacional para o desenvolvimento construído no pós-Segunda Guerra, a cooperação Norte-Sul - CNS e a cooperação Sul-Sul - CSS apresentam diferenciais que espelham essa localização e sua época.

Diferente da CNS, a CSS é um fenômeno relativamente recente nas relações internacionais e, como tal, o seu estudo apenas experimentou um avanço significativo a partir do início deste século. Estudiosos da área ainda buscam assentar uma definição para a CSS a partir do discurso comum de vários países do hemisfério sul, para estabelecer diferenças em relação à cooperação Norte-Sul e identificar empiricamente as limitações desse discurso. Trata-se, portanto, de um campo aberto, cuja análise tem se lastreado na construção histórica do conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento e no contexto das mudanças em que emerge o discurso sulista para a formulação de um novo equilíbrio de forças na ordem mundial.

O presente capítulo propõe-se a fazer um esforço em dois vetores – aproximação e afastamento – em relação à CNS, para compreender o sentido do discurso sulista da cooperação e, sobretudo, sua inserção no contexto moçambicano. Para tanto, buscar-se-á resgatar o ideário em que emerge a cooperação internacional para o desenvolvimento, expor os discursos da CNS e da CSS em que baseiam suas ações, diferenciando-os, e verificar como vêm sendo aplicados discurso e prática. Posteriormente, refletir-se-á sobre as implicações do discurso da cooperação internacional para o desenvolvimento em que a ideia de conflito é

excluída, resultando em uma clara dicotomia entre competição, associada a conflitos de interesses, e cooperação, celebrada sob a égide do consenso.

3.1. O IDEÁRIO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A ideia de cooperação internacional para o desenvolvimento acompanha, é modificada e qualificada conforme se operam transformações de toda ordem no cenário internacional. Se antes a cooperação entre Estados associava-se à necessidade de execução de uma estratégia militar, as guerras mundiais que marcaram o século XX demonstraram que a complexidade dessas relações exigiriam novos instrumentos para a construção de uma nova ordem mundial, e, conseqüentemente, de um ambiente mais pacífico, onde o capital pudesse circular e acumular-se livremente. Já ressalta Maynard Keynes, ao final da Primeira Grande Guerra, que os países vencedores estavam profunda e indissolúvelmente ligados às suas vítimas, por vínculos econômicos e “espirituais ocultos”, e que a destruição do sistema econômico alemão levaria toda a Europa à ruína; portanto, as medidas revangistas do pós-Primeira Guerra refletiam problemas do passado e não um problema da humanidade que luta para atingir uma nova ordem (KEYNES, 2002).

O ideário liberal que se consolida juntamente com a hegemonia norte-americana no pós-Segunda Guerra é essencial para compreender as transformações que se operaram nas relações entre os Estados e, conseqüentemente, o surgimento da cooperação internacional para o desenvolvimento como seu instrumento. O ideal-liberalismo de inspiração kantiana permitiu conceber um mundo no qual a cooperação entre os Estados em busca da paz seria possível, apoiando-se, para tanto, no tripé norma, livre-comércio e republicanismo/democracia. Centrando-se na liberdade do indivíduo, a tradição liberal manifestou-se nas relações internacionais na ideia de que é necessário assegurar o progresso contínuo e inevitável das sociedades humanas, transformando-as em uma ordem mais cooperativa, o que somente seria possível em um ambiente de paz (KANT, 2011, a; KANT, 2011, b; NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Esse ambiente somente seria viável mediante a normatização das condutas dos sujeitos, o que significaria a existência de um direito internacional capaz de “proporcionar uma ordem na natural anarquia internacional, criando um modelo de conduta dos Estados em

suas relações internacionais, buscando estabelecer uma política de apaziguamento [...]” (SALDANHA; ANDRADE, 2008, p.97). Por sua vez, a ideia da existência de um direito internacional capaz de ordenar as relações entre os Estados estava intimamente ligada à criação de estruturas que permitissem esse ordenamento, como já se observava na proposta de Immanuel Kant, em *À paz perpétua*. Apesar de essa ser uma preocupação dos liberais desde o século XVIII, é no século XX que a necessidade de criação de estruturas internacionais, que permitissem algum ordenamento das relações internacionais e a aplicação do direito internacional, fortaleceu-se e ganhou relevo prático com a criação da Liga das Nações, em 1919, e, posteriormente, a Organização das Nações Unidas, em 1945.

A segunda base do tripé liberal, a eficácia do livre-comércio, é considerada promotora da paz e da cooperação entre os Estados. Os argumentos dos liberais do século XVIII e XIX gravitavam em torno da incompatibilidade entre o comércio e a guerra, tendo em vista que esta impedia a subsistência do “espírito comercial”. Do comércio decorreria um proveito recíproco decorrente da complementaridade das economias entre Estados com recursos diferentes, da qual decorreria maior interdependência e, por sua vez, maior sentimento de reciprocidade. Ademais, o intercâmbio comercial cumpria uma função civilizadora por proporcionar o contato com diferentes povos e a tolerância entre eles (KANT, 2011, a; NOGUEIRA; MESSARI, 2005). O terceiro elemento do tripé a ser considerado na construção da paz é a existência de um regime democrático. O argumento sustenta-se na crença de que Estados democráticos tendem a manter relações pacíficas entre si em razão da prudência dos mesmos ao tomarem decisões sobre o envolvimento ou não em guerras, por representarem o conjunto da sociedade. Diferentemente, regimes despóticos representariam os interesses de pequena parcela da sociedade que, por não sofrer as aflições da guerra, não se importa em impor aos demais as suas consequências. Assim, segundo o ideário do liberalismo, a presença desses três elementos é capaz de promover a cooperação entre os Estados e, por sua vez, a manutenção de um ambiente pacífico nas relações internacionais; portanto, eles formam um aporte ideológico que permite não só a análise da realidade internacional, como a possibilidade de reorganização dessa mesma realidade (SALDANHA; ANDRADE, 2008).

Nota-se que, nessa perspectiva, a construção da paz tornou-se um dever moral dos Estados. Segundo Kant, a dimensão moral deveria ser construída racionalmente, a partir da concepção do que é correto e aceitável para todos, o que, posteriormente, cristalizar-se-ia por meio da norma e ganharia o *status* de lei universal; portanto, tornar-se-ia um imperativo

categorico que se imporia aos demais (KANT, 2010; RAWLS, 2002). Nesse sentido, a defesa do progresso das sociedades passa a ser uma obrigação dos Estados, particularmente daqueles cujo progresso de suas instituições (democracia e norma) e economias possibilitaria servir de exemplo às demais sociedades. Ao aliar esse ideário ao contexto do pós-guerra, os Estados Unidos se colocaram como o *locus* onde esses ideais se concretizaram, apontando o caminho para toda a humanidade, em especial para as jovens nações surgidas a partir desse período.

A partir desse ideário, o princípio do desenvolvimento e da cooperação para o desenvolvimento como orientação universal disseminaram-se, tendo a sociedade norte-americana como modelo. Tornou-se imperativo o desenvolvimento de sociedades “atrasadas ou tradicionais”, portanto subdesenvolvidas, priorizando a construção de instituições democráticas e a liberdade de mercado para que a cada indivíduo fosse possibilitado o progresso pessoal e, em decorrência, o progresso da sociedade. Na segunda metade do século XX, tal foi a importância da noção de desenvolvimento que este é incorporado no campo dos direitos humanos, conforme estabeleceram, primeiramente, a Declaração sobre o Progresso Social e Desenvolvimento, de 1969, e a Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 1986. O conjunto heterogêneo de teorias reforçou essa ideia de desenvolvimento que irá povoar o campo da Economia no âmbito das Ciências Sociais, passando a enfrentar questões sobre o núcleo de sua definição e a própria compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento (MORAES, 2006). Desse conjunto, destaca-se, sobretudo, a ideia de que o desenvolvimento poderia ser induzido, resultando, idealmente, em um crescimento autossustentado e no progresso político e social das sociedades subdesenvolvidas.

Nessa conjuntura histórica e com a divisão geográfica entre capitalismo e socialismo no pós-Guerra, uma das formas de induzir o desenvolvimento nos países “atrasados” tornou-se a cooperação para o desenvolvimento. A cooperação internacional para o desenvolvimento colabora para pôr em prática o ideal kantiano de formação de uma sociedade internacional construída em bases cooperativas, mantendo o ambiente de paz no pós-guerra. Entretanto, observa-se que, diferentemente de uma conduta moral determinada unicamente de forma racional, a conduta correta ou errada dos Estados passa, com a cooperação para o desenvolvimento, a ser determinada muito mais por uma moral utilitarista que por seu virtuosismo. Na prática, consolidou-se uma cooperação baseada em critérios universalizados de necessidade, conveniência e utilidade conforme o contexto do pós-guerra, cuja orientação estava voltada para a reconstrução dos países afetados pela guerra e, também, segundo os

ditames geopolíticos da Guerra Fria e da segurança internacional. Assim, no período imediato do pós-guerra, o reconhecimento do novo papel dos Estados Unidos no cenário internacional levava o interesse norte-americano a ser fator decisivo na reconstrução do mundo desenvolvido e na reforma do subdesenvolvido (MORAES, 2006). Nesse sentido, Moraes (2006) aponta como fatores essenciais à maior participação norte-americana no cenário internacional a necessidade de suprimentos para um maior impulso ao desenvolvimento do capitalismo norte-americano, à própria manutenção da vida cotidiana da sua sociedade e à evolução das suas empresas rumo à conglomeração e internacionalização.

A afirmação de David Hume – “O interesse e a utilidade comuns geram infalivelmente uma norma sobre o que é certo ou errado entre as partes envolvidas” (2004, p.276) – ganha um contorno especial no que se refere à cooperação internacional para o desenvolvimento. Quem define quais são os interesses comuns? Como esse interesse é definido? As respostas a essas perguntas devem considerar a existência de uma sociedade internacional assimétrica, cuja liderança cabe ao grande vencedor da Segunda Guerra que carrega em seu bojo um ideal liberal, menos voltado para a construção da paz do que para a manutenção da sua hegemonia. A cooperação internacional para o desenvolvimento reflete essa ordem internacional assimétrica, na qual uma parte coopera, preponderantemente, por necessidade e a outra, pela utilidade que da cooperação pode decorrer.

Na fronteira entre o virtuosismo e utilidade da cooperação, o discurso e a prática passaram a não mais corresponder ao mesmo objetivo – o da promoção do desenvolvimento -, mas significaram, muitas vezes, reforçar as relações de interdependência por meio da dependência dos países menos desenvolvidos. Críticas foram direcionadas à forma como a cooperação se associava ao sistema capitalista de produção e, conseqüentemente, à forma como o desenvolvimento era concebido, desconsiderando a conveniência (demanda) do país recebedor da ajuda. Apesar da existência de uma rede complexa de ajuda, com órgãos estatais e multilaterais criados especificamente com essa finalidade, reivindicava-se do modelo de cooperação, criado a partir do ideário do desenvolvimento instituído pelos países desenvolvidos, a inserção de novos valores que considerassem as demandas dos países beneficiados.

3.2. A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO HORIZONTE DO PÓS-SEGUNDA GUERRA: A COOPERAÇÃO NORTE-SUL OU COOPERAÇÃO TRADICIONAL

Como já referido, o início da história da cooperação técnica internacional é relacionado à institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento no pós-Segunda Guerra. O discurso de Presidente americano Henry Truman¹², em 20 de janeiro de 1949, marca a tomada de consciência do atraso econômico em que vivia grande parte dos países no contexto do pós-guerra e inaugura uma clara separação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Ao mesmo tempo em que conclama outros países a cooperarem para o desenvolvimento, motivados em grande parte pela necessidade de afastar o “perigo” socialista, os Estados Unidos elaboraram o Plano Marshall, que tinha por objetivo ajudar os países europeus destruídos pela guerra, assim como pôr fim às barreiras comerciais e monetárias decorrentes da depressão de 1929. Para repartir a ajuda norte-americana e promover a reconstrução econômica da Europa Ocidental foi criada a Organização Europeia para a Cooperação Econômica - OECE, cujo mote estava na intervenção em setores fundamentais da economia, no aumento do consumo das populações europeias e no estabelecimento de marcos regulatórios econômicos (PINTO, 2000; PUENTE, 2010).

Uma vez cumprida sua missão institucional de reconstrução da Europa, já no final dos anos 1950, a OECE passou a não mais ter mecanismos apropriados para responder aos desafios impostos por um novo cenário de interdependência econômica entre países desenvolvidos e em desenvolvimento¹³, de descolonização e de Guerra Fria. A possibilidade de aumento da influência da URSS levou a um aumento da ajuda norte-americana ao desenvolvimento bem como a exigência de que os países europeus em franca recuperação

¹² Enuncia o Ponto IV do discurso do Presidente Truman: “Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os Estados Unidos são preeminentes entre as nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. Os recursos materiais que podemos nos dar ao luxo de usar para a assistência de outros povos são limitados. Mas os nossos recursos inestimáveis de conhecimento técnico estão crescendo constantemente e são inesgotáveis. Eu acredito que devemos disponibilizar aos povos amantes da paz os benefícios do nosso depósito de conhecimento técnico para ajudá-los a realizar as suas aspirações a uma vida melhor. E, na cooperação com outras nações, devemos incentivar os investimentos de capital nas áreas que precisam de desenvolvimento” (LOPES, 2005).

¹³ A substituição do uso do termo “países subdesenvolvidos” para “países em desenvolvimento” é estimulada em foros multilaterais, como ONU e Banco Mundial, por se entender que o uso de “subdesenvolvido” implicaria no entendimento que estes países estariam permanentemente nesse estado.

umentassem sua participação em programas de ajuda. Para dar conta desse novo cenário internacional, os países membros da OECE decidiram por uma nova concepção da organização, mais voltada para o fortalecimento do sistema da economia de mercado para além das fronteiras europeias. Assim, surge a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, em 1961, que contou com o ingresso do Canadá e dos Estados Unidos (PINTO, 2000). Posteriormente, outros países vincularam-se à instituição, começando com o Japão, em 1964. Hoje, a OCDE conta com 34 países membros: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos (OCDE, 2013). Por haver um alto grau de assimetria entre os países cooperantes e, portanto, verticalidade na relação, costuma-se denominar também a cooperação Norte-Sul de cooperação vertical.

Como está explícito no próprio nome, a OCDE foi criada com o objetivo de promover a estabilização e o desenvolvimento da economia mundial, focando na cooperação para atingi-los. Segundo Pinto (2000), sua forma de atuação difere, principalmente, por ter um perfil menos impositivo e de vocação mais consensual, trabalhando em prol da troca de informações, processos de análise de dados e realização de reuniões regulares, o que permite um intenso debate entre os representantes governamentais e a construção de consensos para a harmonização de políticas a serem adotadas pelos países membros. A importância dessa organização para a cooperação internacional é de tal grandeza que, usualmente, utiliza-se a definição de seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento - CAD para caracterizar o modelo de cooperação entre os países do Norte e do Sul. Segundo o CAD, a ajuda oficial ao desenvolvimento é definida como todos os fluxos para países e territórios previamente listados pelo Comitê, prestados por agências oficiais, com o objetivo principal de promover desenvolvimento econômico e bem-estar dos cidadãos de países em desenvolvimento, de caráter concessional e elemento donativo de pelo menos 25%, calculado a uma taxa de desconto de 10% ao ano (AYLLÓN, 2006; CABRAL, 2011; OCDE, 2008). O caráter concessional da ajuda no percentual atual foi instituído no início dos anos 1970; fundamenta-se na concessão de empréstimos a taxas de juros inferiores às disponíveis no mercado, ou por períodos de carência mais generosos, ou uma combinação dessas duas formas (OCDE, 2008).

Essa ajuda pode assumir diversas formas, como a realização de programas ou projetos, transferência de dinheiro, fornecimento de bens e serviços, alívio à dívida dos países em desenvolvimento e contribuição para organizações não governamentais e organismos multilaterais, podendo haver condicionalidades para sua concessão. Observa-se que, apesar da ajuda abarcar diversas formas, na CNS, a cooperação financeira predomina na celebração de acordos entre os países envolvidos. Exclui-se desse modelo de cooperação a ajuda militar, as ações de manutenção de paz e de combate ao terrorismo.

Importante ressaltar que há outras organizações que centraram seus esforços na promoção da cooperação entre os Estados. Desde sua criação, a Organização das Nações Unidas - ONU coloca a preocupação com o desenvolvimento econômico e social dos Estados na ordem das discussões (SOARES, 1994). Sua Carta de fundação já previa a cooperação internacional como importante instrumento para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário e para promover e estimular os direitos humanos. A cooperação multilateral celebrada no âmbito da ONU experimenta considerável crescimento a partir do final da década de 1960, estimulado, em grande parte, pela criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Criado em 1965 para ser o organismo operacional da ONU para o desenvolvimento, o PNUD acabou por se especializar na concepção, implementação, execução e avaliação de programas de cooperação internacional, destacando-se, nessa seara, as ações de cooperação técnica internacional¹⁴. Segundo Soares (1994), a cooperação multilateral apresenta como grande vantagem em relação à cooperação bilateral a possibilidade de neutralizar as posições egoísticas dos Estados, possibilitando a emergência de normas programáticas e a adoção de linhas políticas mais gerais. Assim, a cooperação promovida no âmbito do sistema ONU possibilitaria ações menos condicionadas aos interesses dos diferentes Estados.

Nessa perspectiva de multilateralismo, é particularmente importante a participação da União Europeia na estruturação da cooperação com países africanos. A criação da Comunidade Econômica Europeia pelo Tratado de Roma, em 1957, previa em seu estatuto, por marcada pressão francesa, a associação de territórios que tivessem especial ligação com

¹⁴ Importante destacar que os primeiros termos que emergiram nas relações internacionais foram de assistência ou ajuda técnica. Entretanto, o uso do termo foi posteriormente substituído por “cooperação técnica” por se entender que o termo assistência denotava implicitamente posição de desigualdade entre os parceiros da cooperação e posição de sujeição do país receptor da ajuda à ação caritativa do país doador (PLONSKI, 1994; PUNTE, 2010; SOARES, 1994).

os Estados membros, sendo especialmente beneficiadas as colônias francesas na África. Eduardo Paz Ferreira (2004) destaca o sentido da cooperação da União Europeia na sua origem:

A política de cooperação tem, assim, na sua génese, uma forte inspiração colonial e traduz-se, num primeiro momento, essencialmente na tentativa de manter zonas de influência e áreas de complementaridade entre a economia das metrópoles e dos territórios colonizados, tendo-se, por isso, optado por uma solução de base regional, contrária a uma política de ajuda ao desenvolvimento de carácter universal, preconizada por alguns dos Estados fundadores que, não tendo colónias, não eram confrontados com esse tipo de problemática (FERREIRA, 2004, p.361-362).

Diante dos processos de independência de muitas dessas colônias africanas associadas, iniciaram-se negociações para estabelecer as bases em que se dariam as relações entre a CEE e esses países, resultando na Convenção de Yaoundé, assinada em 1963, cujo modelo de cooperação assentava-se na definição de um espaço comercial preferencial e na concessão de ajuda financeira e técnica por meio do Fundo Europeu de Desenvolvimento e do Banco Europeu de Investimento. À época da celebração da II Convenção de Yaoundé, em 1969, esse modelo já dava sinais de esgotamento e demonstrava a necessidade de pensar o desenvolvimento a partir da ideia da interdependência das economias mundiais e da conjugação de esforços com outras instituições. Note-se que as convenções que se seguiram – Convenções de Lomé I, II, III e IV – refletiram a gradual mudança de perspectiva dos países membros em relação à cooperação para o desenvolvimento. Da Convenção de Lomé I, caracterizada pela continuidade da cooperação comercial por meio do sistema de preferências, entretanto, com maior abrangência de países, passou-se, por meio das Convenções de Lomé III e IV, para uma maior sinergia com a orientação de outras instituições - particularmente, as de *Bretton Woods* - e para uma maior abertura ao princípio da condicionalidade. Ao reconhecer que o sistema de preferências alfandegárias não foi suficiente para promover o crescimento e a diversificação das exportações desses países, o acordo que sucedeu as Convenções de Lomé - o Acordo de Cotonou, de 2000 -, orientou a cooperação da União Europeia para a redução da pobreza, desenvolvimento sustentável e a integração dos países da África, Caribe e Pacífico na economia mundial, utilizando-se, para tanto, de uma abordagem mais voltada para a ajuda direta ao orçamento, reforço ao investimento privado e ao papel da sociedade civil na governança desses Estados (FERREIRA, 2004).

Convém registrar que, apesar de diferentes instituições conceberem e operarem o modelo tradicional de cooperação para o desenvolvimento, suas abordagens tenderam a coincidir ao longo do tempo, ainda que em diferentes intensidades. Nesse sentido, desde a segunda metade do século XX, as políticas consensuadas em torno da cooperação têm acompanhado as mudanças nos significados e na compreensão do que é desenvolvimento. Várias fases podem ser apontadas, de acordo com as mudanças desse conceito, que tiveram impacto na prática da cooperação operada pelos países desenvolvidos: (i) fase das lacunas (décadas 1950-1960); (ii) fase da dimensão social (década de 1970); (iii) fase do ajuste estrutural (década de 1980); e (iv) fase do período pós-Guerra-Fria e da boa governança (a partir da década de 1990) (AFONSO, 2005; PUENTE, 2010).

A *primeira fase* (1950-1960) caracteriza-se pela predominância do pensamento econômico que apregoava estar o desenvolvimento dos países associado à necessidade do aumento da taxa de investimento de capital. Considerando que os países em desenvolvimento não possuíam poupança interna suficiente, a solução seria a entrada de capital externo mediante ajuda para fomento do processo de industrialização e formação de quadro técnico, tendo o Estado um papel de liderança nesse processo. Segundo Afonso (2005), nesse período, outros aspectos considerados como condições para o desenvolvimento foram negligenciados, centrando-se os esforços em projetos de grande envergadura, sobretudo nas infraestruturas produtivas (basicamente voltadas para as indústrias) e de comunicação. Juntamente com as necessidades da dinâmica econômica, nota-se que, nesse contexto, caracterizado pela bipolaridade entre Leste e Oeste, a ajuda oficial passou a ser utilizada como instrumento de política externa para manter as alianças e a influência política, bem como para promover o comércio e o investimento externo (AFONSO, 2005; PUENTE, 2010).

Na *fase da dimensão social* (década de 1970), os analistas da assistência ao desenvolvimento perceberam que a mera injeção de capital não foi suficiente para a promoção do desenvolvimento nos países em desenvolvimento, evidenciando-se outros problemas, como a dependência das economias periféricas. É nessa fase que o discurso sobre a necessidade de aliar-se crescimento econômico com distribuição de renda emergiu, incorporando-se temas relacionados a indicadores sociais. A partir de 1969, o CAD implementa programas de ajuda de acordo com a graduação dos países em desenvolvimento, segundo uma lista atualizada em razão da renda *per capita*. Assim, com base em indicadores sociais, os países são hierarquizados, e as áreas de educação, saúde e agricultura passam a

receber maior montante da ajuda. Isso ocorre em um contexto de crescente reivindicação dos países em desenvolvimento por uma nova ordem internacional e apelos iniciais por uma cooperação Sul–Sul.

As crises do petróleo de 1973 e 1979 e a consequente recessão nos países industrializados provocam impactos na cooperação Norte–Sul, com a redução considerável dos fundos destinados à ajuda internacional e o aumento dos níveis de exigência em termos de resultados por parte das instâncias públicas, reforçando uma nova orientação para ajustes estruturais. Nesse contexto de críticas à ajuda, alguns informes patrocinados por organizações financiadoras tentaram produzir uma nova justificação para legitimar a continuidade e expansão das políticas de ajuda. Dois informes se destacaram por posições que reforçaram a necessidade de reestruturação da ajuda: o informe *Partners in Development*, elaborado para o Banco Mundial, sob a coordenação de Lester B. Pearson, e o informe *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*, elaborado para sob a direção de Robert Jackson para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. O primeiro Informe sustentou a posição de que a ajuda deve ser considerada como uma obrigação moral dos países ricos e como uma consequência necessária do reconhecimento da interdependência dos povos em uma “comunidade internacional”, trazendo uma perspectiva otimista dos resultados passados e das perspectivas futuras da ajuda como meio de promoção do desenvolvimento, inclusive com a recomendação do aumento do volume da ajuda. O Informe Jackson, diferentemente, centrou-se na ideia da efetividade da ajuda, oferecendo uma visão pessimista em razão de desperdícios de competências, má direção dos esforços e deficiente execução dos projetos, propondo o fortalecimento das burocracias das organizações internacionais prestadoras de ajuda. A partir desses dois Informes, difunde-se o discurso fundado na defesa da eficácia da ajuda, que foi aprofundado nas décadas seguintes (COX, 1973; PESSINA, 2013).

Assim, em meio ao contexto da crise da ajuda internacional e do discurso da eficácia da ajuda, grande parte da cooperação passou a ser influenciada pelas diretrizes dadas pelo Consenso de Washington, enfatizando-se a estabilidade econômica, maior confiança nas forças do mercado e a redução da intervenção dos Estados nacionais. Segundo Afonso (2005), nessa *terceira fase* (década de 1980), o papel da ajuda muda significativamente, passando a orientar-se segundo objetivos de salvação do sistema financeiro internacional, pressionando os países em desenvolvimento para honrarem seus compromissos e realizarem as reformas de

ajuste estrutural, mediante a concessão de empréstimos condicionados. Observou-se um aumento da ajuda via ajustes estruturais, “com as transferências a serem feitas cada vez mais sob a forma de apoio ao Orçamento, condicionadas à reforma das políticas, ajustando-se à doutrina do ‘*Consenso de Washington*’” (AFONSO, 2005, p. 30). As críticas às condicionalidades impostas para a concessão de empréstimos colaboraram para o questionamento da efetividade desse tipo de cooperação e o realinhamento a partir de um novo eixo.

Na *fase do pós-Guerra Fria e da boa governança* (a partir da década de 1990), um novo cenário internacional e a mudança dos interesses geoestratégicos, em decorrência do fim da Guerra Fria, justificaram mais uma redução da cooperação para o desenvolvimento, restringindo ainda mais o acesso dos países de renda média à cooperação. Por outro lado, atribuindo a ineficiência da ajuda à falta de comprometimento dos países em desenvolvimento, os países doadores e as agências multilaterais estabeleceram novos parâmetros para a concessão da ajuda, baseados na ideia de boa governança, centrando-se cada vez menos nos setores produtivos e mais nas áreas de educação, saúde, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento das capacidades institucionais. “A Ajuda deve agora desempenhar um papel catalisador, interagindo com os fluxos privados (internos e externos), promovendo a eficácia e a boa governação” (OCDE/CAD, 2000, *apud* AFONSO, 2005). Com as crises no Sudeste Asiático, no Leste Europeu e na América Latina, além das visíveis limitações do receituário neoliberal implantado em muitos países em desenvolvimento, o tema da redução da pobreza voltou a ganhar importância. Essa questão foi expressos compromissos assumidos na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague, em 1995, e em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, propostos na Declaração do Milênio, assinada em setembro de 2000. Como desdobramento da Conferência de Copenhague, realizou-se a Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento, na cidade de Monterrey, em 2002. Nessa última Conferência, foram firmados dois compromissos pelos países doadores com impacto sobre a modalidade vertical de cooperação: (i) aumento do volume da ajuda, reiterando a recomendação existente no âmbito do CAD de que cada país desenvolvido deve alocar o equivalente a 0,7% do seu PIB para a cooperação, sendo, pelo menos, 0,15% para os países menos adiantados; e (ii) melhora da qualidade da ajuda, por meio de maior harmonização de procedimentos, redução da cooperação do tipo *tied aid*, utilização de planos

de desenvolvimento elaborados pelos próprios países em desenvolvimento, utilização de instrumentos de apoio ao orçamento, focalização da assistência na redução da pobreza e melhora na mensuração dos resultados (PUENTE, 2010).

Após a Conferência de Monterrey, foram realizados fóruns sobre a eficácia da ajuda com o objetivo de firmar compromissos referentes ao segundo item acima indicado. Os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda foram convocados com a ideia de que seria necessário dotar a cooperação de práticas mais eficientes, visando ao atendimento dos Objetivos do Milênio; deles resultaram documentos que têm orientado os compromissos firmados na área de cooperação para o desenvolvimento. Até o presente momento, foram realizados quatro fóruns: em Roma (2003) – Declaração de Roma; Paris (2005) – Declaração de Paris; Accra (2008) – Agenda de Accra; e Busan (2011) – Parceria de Busan. A novidade desses fóruns está na incorporação de alguns valores às diretrizes das políticas de cooperação: priorização das capacidades nacionais; garantia de apropriação pelos países em desenvolvimento; coordenação dos diversos programas e projetos dos diversos doadores bilaterais e multilaterais com os objetivos das políticas públicas dos países beneficiários, reforço da responsabilidade mútua; implementação de ferramentas de gestão por resultados; e harmonização das práticas e estratégias dos Estados doadores (MILANI, 2012).

A divisão da cooperação internacional em fases é bastante didática e ajuda a relacionar elementos contextuais e teóricos à forma como a cooperação foi concebida e instrumentalizada. A primeira fase é notadamente marcada por uma coincidência do que era considerado desenvolvimento e crescimento econômico, destacando-se a influência da teoria keynesiana nas estratégias de desenvolvimento em que se configura um novo padrão de intervenção pública na economia. Segundo Ayllón, a teoria do desenvolvimento econômico contemplava vários enfoques, mas tinha como denominador comum o seu caráter descritivo-prescritivo, que fornecia “em suas diferentes visões teóricas os correspondentes diagnósticos do fenômeno do subdesenvolvimento, oferecendo pautas de ação para os diferentes atores econômicos (Estado, setor privado, organismos financeiros multilaterais) para o estabelecimento de políticas e estratégias de desenvolvimento” (2006, p.17). Assim, a cooperação tratava de como a ajuda externa afetava a estrutura produtiva e o comportamento econômico do país receptor da ajuda (AYLLÓN, 2006). Ademais, quanto ao seu contexto, o estágio inicial da cooperação internacional é marcado pela Guerra Fria e, conseqüentemente,

pelo aumento da cooperação americana com fins de celebração de alianças estratégicas e expansão do capitalismo no mundo.

Ocorre, entretanto, que o entendimento da noção de desenvolvimento a partir do viés predominantemente econômico acabou não sendo suficiente para explicar porque as assimetrias encontradas em grande parte dos países em desenvolvimento não diminuíram, mas, ao contrário, acirraram-se ao longo do processo de industrialização de muitos deles. Os dados econômicos e a desigualdade social persistente apontavam para a necessidade de crescimento e a distribuição desse crescimento em escala regional. Nesse momento, surgiram muitas teorias sobre a relação de dependência gerada pela ajuda externa, entendendo-a como uma nova forma de colonização que criava dependência dos países pobres frente aos países ricos. Teresa Hayter (1971), uma das expoentes dessa teoria, destaca que a definição das políticas econômicas das agências internacionais não contavam com a participação dos países em desenvolvimento, que as adotavam em troca de ajuda externa, tendo essas políticas por característica uma forma liberal de organização econômica e aderência às normas internacionais segundo a definição dos países desenvolvidos. Assim, segundo Hayter (1971), o resultado das políticas das agências internacionais seria a preservação da posição dos países desenvolvidos na economia mundial e o pouco ou quase nenhum crescimento dos países em desenvolvimento, mesmo com a implementação dos programas de estabilização dessas agências.

Economistas neoliberais, como Friedman, Bauer e Krueger, cujas ideias exerceram grande influência nas políticas de ajuda norte-americana e dos organismos multilaterais, propagaram a ideia de que a cooperação para o desenvolvimento penaliza o crescimento porque supõe uma intervenção danosa nos setores competitivos da economia, devendo a cooperação ser condicionada a ajustes quanto à limitação da atividade estatal e às medidas de estabilização da economia (AYLLÓN, 2006; PUENTE, 2010). Contraditoriamente, as medidas liberalizantes que condicionavam a cooperação acabavam por desnaturalizá-la, tendo em vista que a cooperação para o desenvolvimento tem origem em período de forte intervenção estatal na economia e, portanto, na importância do Estado como promotor do desenvolvimento.

Com a recuperação econômica e o novo cenário internacional trazido pela globalização, grande parte do interesse sobre a questão do desenvolvimento é deslocada para os estudos sobre a globalização, conforme aponta Rist (2003). Entretanto, a compreensão de

que outros elementos deveriam ser incorporados à orientação econômica na definição da ajuda já estava assentada em grande parte das organizações internacionais, fato este decorrente também da inclusão de novos atores no cenário internacional. Assim, acompanhando uma realidade mundial cada vez mais complexa, formulou-se um entendimento mais abrangente de desenvolvimento, não sendo, entretanto, abandonada a dimensão econômica como fator principal de análise, mas incorporando outros elementos que incrementariam o crescimento econômico. Tal construção tem seu ponto maior de expressão na realização de uma série de conferências na década de 1990 e o consenso sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, que forneceu as diretrizes para a renovação da ajuda externa (AYLLÓN, 2006).

À primeira vista, essa “nova agenda” de desenvolvimento, que encontra sua máxima expressão nos Objetivos do Milênio das Nações Unidas para o ano de 2015 com ênfase na luta contra a pobreza, está propondo novas prioridades de ajuda, mais relacionadas com os problemas expostos pela globalização (imigração, terrorismo, etc) (AYLLÓN, 2006, p.15).

É nesse contexto histórico que surge e se consolida a cooperação técnica entre países em desenvolvimento ou cooperação Sul-Sul, que tem seu marco principal na realização da Conferência de Buenos Aires, em 1978. Desde o início da cooperação para o desenvolvimento, a cooperação técnica se fez presente como instrumento de transferência de conhecimentos técnicos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento com objetivo de capacitação em determinado tema. A princípio, como destaca Plonski (1994), a cooperação técnica tinha um caráter tipicamente assistencial e refletia os interesses dos doadores, tanto que a expressão inicialmente utilizada era a de “assistência técnica”.

As mudanças no cenário internacional, a percepção dos países em desenvolvimento de que as relações Norte-Sul se baseavam em uma lógica prejudicial a seus interesses e o fato de que muitos desses países já eram considerados países intermediários ou de renda média, colaborou para uma maior aproximação dos países no eixo Sul-Sul. As insatisfações desses países com as relações do eixo Norte-Sul foram expressas, principalmente, nos foros multilaterais, assim como a necessidade de concertação dos seus interesses no mundo globalizado. Apesar dos poucos avanços iniciais, as vantagens apontadas – facilidade de compartilhar soluções comuns dada a proximidade das condições ambientais e sociais, bem como pouco dispêndio de recursos em relação às outras formas de cooperação – aliadas à

situação interna favorável de alguns dos países de renda média deram novo impulso à ação cooperativa no início do século XXI (PUENTE, 2010).

3.3. A EMERGÊNCIA DE NOVAS CONFIGURAÇÕES E ATORES: A COOPERAÇÃO SUL-SUL OU COOPERAÇÃO HORIZONTAL

A definição do termo cooperação Sul–Sul foi construída a partir de alguns princípios orientadores e encerra a ideia de uma parceria entre países em desenvolvimento baseada na solidariedade, livre de condicionalidades, respeitando a soberania do receptor da ajuda e, portanto, sem interferir nos seus assuntos domésticos, mediante ações que considerem as prioridades nacionais de desenvolvimento, desde que delas decorram benefício mútuo (UNITED NATIONS, 2010). É justamente por recusarem a existência de diferença ou hierarquia na posição dos cooperantes que se convencionou chamar essa modalidade de cooperação de horizontal. No entanto, diferentemente da cooperação Norte–Sul, não há, nessa modalidade, qualquer concertação sobre percentual de concessão da ajuda ou instituição responsável pela orientação e monitoramento dos esforços.

Os princípios que orientam a cooperação horizontal consideram que países em condições semelhantes de desenvolvimento estariam mais dispostos a partilhar experiências, tendo em vista a necessidade de diminuição de assimetrias para integração e conquista de mercados. Assim, da maior proximidade em relação a condições estruturais, culturais e ambientais poderiam advir soluções mais adequadas à realidade dos cooperantes, aproveitando-se as complementaridades existentes entre os países em desenvolvimento e favorecendo-se, por outro lado, a coalizão desses países para mudanças de regras do comércio internacional.

Esses princípios têm sido forjados ao longo de foros multilaterais que remontam, principalmente, ao último quartil do século XX. Apesar de não tratarem diretamente do tema, uma série de conferências realizadas nas décadas de 1960 e 1970 serve para contextualizar a emergência da cooperação horizontal. Milani (2012) aponta a Conferência Ásia–África, realizada em 1955 na cidade de Bandung, como marco histórico e ponto central para o desenvolvimento do tema da cooperação Sul–Sul - CSS. Essa Conferência, além de inspirar a criação do Movimento dos Países Não Alinhados, resultou na ideia de coalizão entre países

terceiro-mundistas para compartilharem e denunciarem as dificuldades de resistência às pressões das grandes potências, manterem sua independência e oporem-se ao colonialismo e ao neocolonialismo em um contexto de Guerra Fria. Apesar da importância dessa Conferência para a aproximação dos países do então chamado Terceiro Mundo, ressalte-se que os princípios da Conferência revelaram ser a questão da segurança o tema predominante, dado o contexto Leste-Oeste, ainda não havendo, no entanto, preocupações mais evidentes com a cooperação para o desenvolvimento e coalizões nesse sentido.

A Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - UNCTAD, realizada em 1964, também é apontada como relevante para o processo de construção da Cooperação Sul-Sul; é o primeiro momento em que a ideia de unidade dos países em desenvolvimento para o intercâmbio e a realização de programas conjuntos na área de cooperação econômica aparece com mais evidência. A Conferência, que teve por objetivo discutir o papel dos países em desenvolvimento no comércio internacional, acabou se institucionalizando, tornando-se um fórum intergovernamental de diálogo Norte-Sul sobre questões da política econômica internacional, colaborando para a definição de metas de ajuda oficial ao desenvolvimento a serem observadas pelos países desenvolvidos. É certo que o processo de descolonização na África e na Ásia e a integração das ex-colônias aos foros internacionais possibilitaram a inserção de uma diversidade de assuntos afeitos aos países em desenvolvimento que se refletiram na realização de várias conferências, cujas temáticas contextualizaram a emergência da CSS.

Comumente, a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, em setembro de 1978, é apontada como marco simbólico para a inauguração da cooperação para o desenvolvimento, comum aos países do hemisfério Sul. Da Conferência de Buenos Aires resultou um Plano de Ação que propôs a introdução de profundas mudanças nos critérios relacionados à ajuda ao desenvolvimento e a criação de um relevo consideravelmente maior às capacidades nacionais e coletivas dos países em desenvolvimento, de forma a valer-se de meios próprios para criar uma nova ordem econômica mundial (CONFERÊNCIA TÉCNICA ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, 1978). Mais recentemente, a Conferência de Nairobi, realizada em 2009, sobre a Cooperação Sul-Sul, consolidou o tema com maior clareza sobre sua definição e princípios, após um hiato de mais de três décadas desde a Conferência de Buenos Aires. Do

documento oficial extraem-se definições que caracterizam e distinguem o modelo sulista de cooperação daquela tradicionalmente realizada pelos países desenvolvidos.

Resolução aprovada pela Assembléia Geral
64/222. Documento final da Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre
Cooperação Sul-Sul – Nairobi

[...]

11. Nós reconhecemos a importância e diferentes histórias e particularidades da cooperação Sul-Sul, e reafirmamos nossa visão da cooperação Sul-Sul como uma manifestação de solidariedade entre os povos e os países do Sul, que contribui para o seu bem-estar nacional, sua auto-suficiência nacional e coletiva e da consecução das metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluindo os Objectivos de Desenvolvimento do Milênio. A Cooperação Sul-Sul e sua agenda deve ser definida por países do Sul e deve continuar a pautar-se pelos princípios de respeito à soberania nacional, a apropriação nacional e independência, igualdade, não condicionalidade, não-interferência nos assuntos internos e benefício mútuo (Resolução da Conferência de Nairobi, 2009, tradução nossa)

A construção do ideário da cooperação da Sul-Sul acompanhou as críticas direcionadas ao modelo tradicional de cooperação. As teorias que analisaram a relação de dependência gerada pela ajuda externa conquistaram espaço, principalmente na América Latina, fortalecendo o coro uníssono dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a cooperação horizontal surgiu como uma alternativa para a promoção do desenvolvimento nos países da periferia do sistema capitalista mundial.

O crescimento da cooperação Sul-Sul, nas duas últimas décadas, é atribuído tanto ao gradual declínio dos fluxos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento como ao crescimento econômico consistente de alguns países em desenvolvimento, que passaram a ocupar um importante papel na agenda política e econômica internacional, particularmente nos processos de reforma da governança global e de reconfiguração de alianças regionais e coalizões internacionais (MILANI, 2012). Países como África do Sul, Brasil, China e Índia são considerados os grandes promotores da cooperação horizontal, que, embora dispondo de recursos e capacidades limitadas, em sua maioria, têm credibilidade e estabilidade macroeconômica reconhecidas e participam ativamente das arenas multilaterais como interlocutores entre os grandes e pequenos. Por essas razões, foi possível passar de uma discussão apenas retórica para um debate mais operacional da cooperação (CHATURVEDI, 2012).

É no nível operacional que podem ser percebidas a complexidade e a heterogeneidade dessa modalidade de cooperação. Da inexistência de uma instituição responsável por

sistematizar as práticas dos países em desenvolvimento promotores da cooperação – a exemplo da OCDE em relação à cooperação Norte–Sul – decorre a adoção de práticas diversas, segundo a conveniência de cada país. Apesar de orientados por princípios gerais da CSS, a contabilidade da ajuda e a forma como ela é feita variam de país a país, sendo alguns tipos de ajuda normalmente excluídos da definição do CAD/OCDE, contabilizadas como CSS e vice-versa. A África do Sul, por exemplo, contabiliza parte considerável da sua ajuda como apoio às operações de manutenção da paz em todo o mundo, particularmente na sua própria região. Da mesma forma, a China e a Índia tomaram medidas intensivas para promover a produção e o comércio dos países menos desenvolvidos que não são contabilizadas de acordo com a definição do CAD, com um sistema de preferências tarifárias *duty-free* para mercadorias importadas de países menos desenvolvidos (CHATURVEDI, 2012). Por outro lado, a definição de cooperação para o desenvolvimento consolidada no âmbito do governo brasileiro restringe a definição do CAD, entendendo-a como os recursos investidos, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em estrangeiros que estejam em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional (IPEA; ABC, 2010). Nota-se que, no cálculo dos recursos brasileiros investidos na cooperação para o desenvolvimento, estão excluídos os valores correspondentes à cooperação econômica e financeira, ou seja, recursos empregados a título de doações, perdão de dívidas e empréstimos concessionais (CABRAL, 2011; IPEA; ABC, 2010).

Assim, ainda que no nível retórico haja uma diferenciação clara dos princípios que orientam a CNS e a CSS, a análise operacional da cooperação horizontal tem demonstrado posturas bem díspares na promoção do desenvolvimento. Enquanto a China promove, em grande parte, a cooperação por meio de créditos concessionais, condicionada por requisitos relacionados à absorção de mão de obra e matérias-primas – diferentemente das condicionalidades da ajuda tradicional, que se referem à governação, transparência, desempenho macroeconômico, democracia ou direitos humanos –, outros países, como o Brasil, são veementemente contrários à celebração da cooperação condicionada (ROQUE; ALDEN, 2012).

Na análise da CSS, considera-se a política de cooperação como reflexo da inserção internacional desses países, tanto no plano político como econômico, e ela é definida conforme o contexto internacional, regional e doméstico. Dentro dos marcos da cooperação,

cada país emergente, apesar de compartilhar princípios e intenções comuns, possui diversas prioridades e interesses que se expressam na execução diferenciada de seus projetos. O que os unifica é a vontade deliberada de se diferenciarem das práticas tradicionalmente adotadas pelos países desenvolvidos, considerando que estas práticas não têm conseguido promover o desenvolvimento entre os países em desenvolvimento. No entanto, é importante registrar que essa posição não significou o rompimento com a cooperação tradicional, mas reforça a ideia de complementaridade da cooperação Sul–Sul. Isso demonstra que, apesar das críticas, da cooperação vertical decorrem benefícios para o país receptor da ajuda, considerando que, para muitos países em desenvolvimento, trata-se da alternativa viável para a promoção de desenvolvimento ou manutenção de serviços públicos, ainda que de forma precária, em um curto prazo. Tal é a ideia de complementaridade, que, no último Fórum sobre a eficácia da ajuda, realizado em Busan, em 2011, um novo movimento vem se delineando no sentido de construção de uma parceria global, cuja agenda una cooperação Norte–Sul e Sul–Sul em torno de princípios e objetivos comuns e compromissos diferenciados para o desenvolvimento internacional efetivo (FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2011). A China vem se posicionando fortemente contrária à celebração dessa parceria, motivada pelo receio de estar arcando com os custos da crise econômica dos países do Norte, posição também assumida pelo Brasil e pela Índia.

3.4. ENTRE A COOPERAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL: O CAMINHO DA COOPERAÇÃO TRIANGULAR OU TRILATERAL

Apesar da proposta de uma parceria global entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na promoção da ajuda não ter surtido os efeitos esperados, a conjunção de esforços entre os diferentes modelos já é observada na prática. A cooperação triangular pode ser caracterizada pela exploração mais sistemática de complementaridades, recursos e capacidades entre países do Norte (ou organizações internacionais) e do Sul, na qual os modelos da cooperação vertical e horizontal se articulam para ajudar um terceiro parceiro. Segundo Bruno Ayllón (2013), a convergência dos modelos de cooperação resulta em um jogo de ganhos triplos (*win-win-win*): pela combinação de recursos financeiros e técnicos dirigidos aos países receptores de menor nível de desenvolvimento; pela visibilidade e

ampliação da escala na cooperação dos países emergentes; e pela redução de custos e influência sobre a cooperação Sul-Sul que conseguem os países desenvolvidos.

Por ser um arranjo de cooperação ainda novo, poucos são os estudos que analisam a dimensão desse arranjo no universo da cooperação para o desenvolvimento internacional e seu funcionamento na prática. É certo, no entanto, que alguns fatores tem suscitado o crescimento da cooperação triangular: 1) esgotamento do modelo de cooperação promovido no âmbito da OCDE, o que abre novas perspectivas para o papel dos países emergentes; 2) o crescimento quantitativo da cooperação Sul-Sul, ancorada na capacidade técnica e êxito em políticas públicas, aliado ao desejo dos países em desenvolvimento em diminuir a dependência dos doadores tradicionais, esquivar-se da imposição de condicionalidades e, por consequência, de ingerências políticas e econômicas; 3) a necessidade manifestada dos países doadores de compartilhar os custos da ajuda em um contexto de contenção fiscal; e 4) as preocupações, tanto de doadores como de receptores, sobre a eficácia da cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse sentido, a cooperação triangular surgiria como uma forma de multiplicar os esforços e possibilitar associações mais horizontais e equilibradas, com maior complementaridade e coordenação entre as partes implicadas, sendo sua importância reconhecida pelos Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Monterrey, Acra e Busan, pela Conferência das Nações Unidas para a cooperação Sul-Sul, realizada em Nairobi, e pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (AYLLÓN, 2013; CHATURVEDI, 2012).

Ao considerar que na gênese da cooperação triangular está a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, da incorporação de um doador tradicional poderiam decorrer alguns riscos que desnaturizariam a cooperação Sul-Sul. Um dos riscos é a possibilidade de redução da capacidade de apropriação e liderança do país receptor no processo de negociação, desenho e execução dos projetos da cooperação trilateral. De outro lado, há o risco da participação do país emergente parceiro ser reduzida a uma espécie de terceirização da cooperação tradicional e de outro, a participação do país desenvolvido ser reduzida ao papel de financiador (AYLLÓN, 2013). Assim, por ser arranjo cooperativo recente, alguns desafios ainda se apresentam para sua consolidação. Para Chaturvedi (2012), o futuro da cooperação triangular depende da probabilidade e formas de convergência entre a estrutura - e ingredientes - das diferentes abordagens. Outros desafios são apontados por Ayllón (2013),

como os altos custos de transação, tensões relativas à coordenação e às diferentes visões políticas que manifestam os agentes da cooperação triangular.

Observa-se que, no caso brasileiro, a pouca disponibilidade de recursos tem favorecido a celebração de projetos em cooperação triangular, com importantes ganhos de escala nos projetos de cooperação. Em Moçambique, todos os projetos da área agrícola foram celebrados em cooperação triangular, tendo por parceiros a França, Estados Unidos e Japão.

3.5. A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA: DISCURSO, ATORES E PROCESSOS

A concepção da cooperação brasileira com o continente africano foi construída a partir dos marcos do discurso da cooperação Sul-Sul firmados nos foros multilaterais, principalmente, da ideia de celebração de parceria entre iguais, baseada na solidariedade, livre de condicionalidades, respeitando a soberania do recebedor da ajuda e, portanto, sem interferir nos assuntos domésticos, mediante ações que considerem as prioridades nacionais de desenvolvimento e que delas decorram benefício mútuo. Consolidado já na década de 1970 e impulsionado, principalmente, a partir dos anos 2000, o discurso sulista foi favorecido pelo crescimento dos chamados países emergentes e, no caso brasileiro, somente pode ser operacionalizado a partir da reunião de condições favoráveis, já descritas ao longo do primeiro capítulo. Dentro do universo da cooperação Sul-Sul, entretanto, cabe ressaltar as especificidades do discurso brasileiro para a cooperação no governo Lula da Silva.

3.5.1. Discurso e diretrizes conceituais orientadoras da prática da cooperação brasileira

Muitos dos elementos que caracterizam o discurso da CSS estão presentes na cooperação brasileira, ora mais enfatizados, ora acrescidos por outros elementos. O ímpeto da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional promovido no governo Lula da Silva não foi, no entanto, precedido de definições e diretrizes claras para a atuação do corpo diplomático e das agências executoras. A definição do que é considerado para a contabilização da cooperação brasileira pelo governo, já mencionado anteriormente, somente foi estabelecida ao longo do processo, já ao final do segundo mandato do então presidente Lula da Silva, como resultado de uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada – IPEA, em conjunto com a ABC. Nessa pesquisa, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é definida 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 das suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010, p.17).

Nota-se que, no cálculo dos recursos brasileiros investidos na cooperação para o desenvolvimento, estão excluídos os valores correspondentes à cooperação econômica e financeira, ou seja, recursos empregados a título de doações, perdão de dívidas e empréstimos concessionais (CABRAL, 2011; IPEA; ABC, 2010). Essa exclusão pode ter duas repercussões: a de reduzir os valores e criar incertezas quanto ao cálculo total da cooperação em comparação a outras organizações; e ser utilizada para reforçar o discurso da desvinculação a finalidades lucrativas e de interesses comerciais. Nesse sentido, a diplomacia brasileira tem buscado criar uma imbricação entre a cooperação horizontal e a cooperação técnica, consolidando essa vertente como principal instrumento de desenvolvimento, pela qual entende ser possível mudanças estruturais por meio de ações no campo do fortalecimento institucional, para que as organizações dos países beneficiários possam cumprir seus objetivos funcionais da forma mais eficiente e eficaz possível e sejam capazes de responder ao surgimento de novas demandas das suas sociedades.

O discurso brasileiro para a cooperação na África, no entanto, além dos elementos que marcam a ideia da CSS, traz em seu bojo outros elementos que buscam qualificá-lo. Ao menos no discurso, a cooperação brasileira busca desvincular-se dos interesses econômicos no continente, aliando um discurso moral de cumprimento de dívida histórica com os países africanos, como é explicitado por Fonseca: “[...] *los valores más altos de éstos no se encuentran en nustros vecinos, y sí em África, continente con el cual tenemos deudas históricas por su valiosa contribución a lo que es hoy dia la multiétnica nación brasileña*” (2010, p.67).

Apesar de o discurso de dívida histórica se confundir com a própria afirmação identitária nacional quando reconhece a importância do continente para a formação do povo brasileiro e, por conseguinte, sua ligação histórica e cultural com esses países, é importante perceber o sentido dado a essa dívida e diferenciá-la da teoria da democracia racial que

fundamentou a atuação diplomática brasileira ao longo do século XX. Considerando que as relações entre o Brasil e o continente não foram uniformes, mas, ao contrário, experimentaram momentos de afastamento e aproximação, seria preciso construir um discurso que reconhecesse os erros do passado, o que pode apontar para duas naturezas da mencionada dívida: uma relacionada à herança da escravidão e outra, à colaboração cultural para formação da sociedade brasileira. Discursos do presidente Lula da Silva, realizados ao longo de suas visitas ao continente, ressaltam a dívida brasileira com os africanos a partir, sobretudo, do reconhecimento da população escravizada que veio para o Brasil. São exemplos os discursos proferidos: por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente de São Tomé e Príncipe, em 02 de novembro de 2003; por ocasião da inauguração da Embaixada brasileira em São Tomé e Príncipe, em 02/11/2003; na Assembleia Nacional de Angola, em 03 de novembro de 2003, a seguir transcritos:

Desta Ilha partiram grandes contingentes de africanos escravizados, durante um dos capítulos mais sombrios da história da humanidade. Daqui, transferiram-se para o Nordeste brasileiro os primeiros engenhos de açúcar. Mas, hoje, nos reencontramos para celebrar os laços de amizade fraterna que nos unem, e olhar para um futuro de realizações em benefício de nossos povos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p.2).

Eu quero dizer ao povo de São Tomé, aos ministros que estão aqui, e ao nosso Embaixador que a abertura desta Embaixada é um começo da recuperação, ou melhor, o começo do pagamento de uma dívida histórica que o Brasil tem com a África e que nós vamos pagar.

Durante muitos anos o Brasil esteve de costas para a África. E nós achamos que está na hora de recuperar o tempo perdido. Eu tenho a esperança e a convicção de que, nesses próximos anos, nós vamos fazer mais do que foi feito nos últimos 15 ou 20 anos. O Brasil tem obrigação ética, obrigação política e obrigação moral. O Brasil pode ajudar São Tomé e Príncipe em muitas coisas. Nós poderemos contribuir muito na área da agricultura, na área científica e tecnológica, na área da saúde. Nós poderemos fazer parcerias em muitas áreas, nas quais o Brasil tem experiência acumulada (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p.3-4).

Durante três séculos e meio, houve mais naus viajando de Luanda ou Benguela ao Rio de Janeiro, Salvador ou Recife do que em qualquer outra rota.

Essas naus, no entanto, carregavam tristeza, violência e medo. O primeiro elo entre meu país e este Continente não foi a liberdade, mas a escravidão. Esse fato deixou cicatrizes profundas em nossas sociedades.

Para obter o reconhecimento de sua independência, o Brasil aceitou desfazer todos os vínculos políticos que o ligavam à África portuguesa. Décadas mais tarde, com o fim do tráfico de escravos, desfizeram-se também os laços econômicos.

No século que se seguiu, posso dizer que o Brasil voltou as costas para a África. Não apenas para o continente, mas também para o que há de africano no país (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003, p.1).

Esse discurso que matiza tanto o reconhecimento da dívida pela escravidão como da importância da África na formação da sociedade brasileira, com maior ênfase nesse segundo item agora, mantém-se ao longo do segundo mandato, no seu discurso de abertura da Cúpula África-América do Sul, em 2006, e em viagens a Burkina Faso, em 2007:

O Brasil tem com a África laços profundos, que definem nossa própria identidade. Somos a segunda maior nação negra do mundo. Internamente, estamos tomando diversas iniciativas para valorizar a decisiva contribuição africana na construção da nação brasileira. E, acima de tudo, para superar as desigualdades raciais ainda existentes no País (BRASIL, 2008, p.63).

[...] Cada visita que faço a um país africano é quase como o pagamento de uma dívida histórica que não tem valor monetário, que não se paga em terra, mas que se paga com amizade e com solidariedade. O Brasil, a cara do povo brasileiro, o jeito amável de ser do povo brasileiro, o futebol brasileiro, o samba brasileiro são resultado de uma miscigenação que deu certo, de uma mistura de africanos, de índios e de portugueses, inicialmente. Essa mistura criou, certamente, um dos povos mais amáveis e mais alegres do mundo. Essa gratidão, o Brasil deverá eternamente ao continente africano, porque foram 300 anos em que jovens, os mais saudáveis, eram tirados da África, como cidadãos livres, e transformados em escravos no meu País, em outros países da América Latina e nos Estados Unidos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007, p.4).

Apesar do reconhecimento da importância dos elementos culturais africanos na formação da sociedade brasileira construir uma retórica positiva que associa um fato benéfico à presença africana, é uma retórica que, por si só, resgata a teoria da democracia racial. Nesse sentido, o reconhecimento de uma dívida com a África qualifica essa relação, traduzida pela ideia de que o Brasil reconhece sua responsabilidade para a solução dos problemas vividos pelo continente. Ressalte-se, no entanto, que o reconhecimento da existência da dívida não se confunde com a ideia de indenização pelos danos causados pelo colonialismo, aventada pelos países africanos no início da década, em especial na Conferência de Durban em 2001. Nessa Conferência, o Brasil posiciona-se contrariamente à condenação de Estados e ao estabelecimento de indenizações aos países colonizadores pelos recursos extraídos do continente (SILVA, 2008).

No âmbito doméstico, o reconhecimento dessa dívida é estendido aos afrodescendentes, cujas políticas de promoção da igualdade racial passaram a ser instrumentalizadas. Acompanhando as mudanças nas teorias sobre a participação do negro na sociedade brasileira, o governo brasileiro, em meados da década de 1980, começa a

abandonar a ideia de uma sociedade fundada em uma “democracia racial” para reconhecer a existência de uma sociedade multicultural, formada com a colaboração fundamental do povo afrodescendente, e ainda racista. A partir de um importante diálogo com os movimentos sociais domésticos, o governo brasileiro passa a defender a necessidade de políticas específicas para a superação das formas contemporâneas de racismo, tratando claramente das suas causas históricas, como a escravidão e o colonialismo, e da identificação das vítimas dessas manifestações, dentre as quais os povos africanos. A partir dessas mudanças, no governo Lula da Silva são implementadas importantes ações: a criação da Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003, que torna obrigatório o ensino sobre história e cultura afro-brasileira; a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR, em 23 de maio de 2003; o estabelecimento de cotas nas universidades federais; políticas específicas na área de saúde; etc. O discurso elaborado pela diplomacia brasileira torna-se, portanto, perfeitamente afinado com as medidas domésticas de reconhecimento do racismo e da necessidade de políticas afirmativas que intencionem repará-lo. Ademais, ao assumir a responsabilidade por uma dívida contraída, o Brasil aponta a necessidade de superar as vicissitudes das relações passadas e construir novas relações a partir dos marcos da solidariedade Sul-Sul.

Enquadrada pelos marcos da CSS e qualificada pela ideia de dívida histórica, a cooperação técnica brasileira no continente africano passou a observar algumas diretrizes que irão caracterizá-la e distingui-la dentro do universo da cooperação entre países em desenvolvimento. O conceito utilizado pelo governo brasileiro para guiar suas ações considera a cooperação técnica internacional como um importante instrumento de desenvolvimento pelo qual é possível transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas práticas (políticas públicas bem sucedidas) por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a que essas capacidades alcancem um salto qualitativo de caráter duradouro (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014). Nesse sentido, o governo brasileiro estipula como diretrizes para os programas de cooperação técnica internacional:

- alinhamento às prioridades nacionais de desenvolvimento, independentemente se as instituições proponentes de projetos integram ou não a administração pública;
- ênfase na aprovação de ações com impacto nacional, regional e local, nessa ordem;
- prioridade a projetos com maior potencial de disseminação de conhecimento e de boas-práticas;

- presença de elementos que possam viabilizar a sustentabilidade dos efeitos dos projetos a partir do encerramento da ação de cooperação internacional;
- ênfase no desenvolvimento de capacidades por meio da transferência e absorção de conhecimentos que se integrem às práticas das instituições brasileiras e que possam ser posteriormente multiplicados, paralelamente ao estabelecimento de condições para a inovação e a criação futuras;
- ênfase a projetos que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja: consultoria, treinamento de recursos humanos e aquisição de equipamentos necessários ao seu desenvolvimento;
- preferência por projetos em que esteja claramente definida a contrapartida mobilizada pelo beneficiário nacional e pelo parceiro externo, em termos técnicos e financeiros;
- preferência por projetos que provoquem um adensamento de relações e abram perspectivas à cooperação política, comercial e econômica entre o Brasil e os países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Na esfera multilateral, dar ênfase a projetos inspirados nos princípios do multilateralismo, universalidade e neutralidade; [...] (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014, p.11).

Primeira diretriz a ser destacada é a atuação da cooperação brasileira de acordo com a *demand-driven*, o que significa que a cooperação deve ser orientada pela demanda do parceiro receptor da ajuda. Essa diretriz permite que a cooperação esteja em conformidade com as prioridades nacionais do país parceiro e não, estabelecida a partir do que o país doador avalia como necessário para o desenvolvimento daquele país. No entanto, a cooperação *demand-driven* deve ser matizada pelo fato de que os conhecimentos e recursos disponíveis do país doador determinam a oferta de cooperação – e nesse sentido, a demanda é condicionada pela oferta -, como confirma o Diretor do Escritório Regional da FIOCRUZ em África, José Luiz Telles¹⁵:

[...] nós temos na FIOCRUZ possibilidades imensas de cooperação, mas nós não chegamos aqui e dizemos que vamos fazer um curso de tuberculose. Se não for pedido, a gente não faz. Então, o fato de termos uma representação aqui [em África] é exatamente para mapear e entrar em contato. Olha, 'nós temos essa possibilidade'. É como se nós tivéssemos um 'menu' a ofertar e discutir, conversar com isso. Não há geração espontânea. Por vezes há uma demanda espontânea, mas por vezes é induzida com aquilo que a gente tem possibilidade (TELLES, 2012).

No mesmo sentido, o analista de projetos da ABC, Armando José Munguba Cardoso¹⁶, relata os limites da *demand-driven*:

¹⁵ Entrevistado pela autora em Maputo, em 12 de setembro de 2012.

¹⁶ Entrevistado pela autora em Brasília, em 21 de agosto de 2013.

Nós só atendemos a partir de demanda, apesar de ter as induções à demanda. O Presidente Lula induziu muitas vezes a demanda. O demand-driven não é uma coisa linear e pura, 'só atendemos demanda'. A demanda pode ser induzida e em muitas situações se discute '- Você tem isso? Eu tenho isso. Acha que precisa disso?'. Então, isso muitas vezes foi feito (CARDOSO, 2013).

Em países em que as condições econômicas e sociais revelam a necessidade de reestruturação em vários setores, como os países africanos saídos de guerra civil, as demandas pululam em todas as áreas; entretanto, entre a demanda e a elaboração de uma proposta de projeto de cooperação cabe ao país receptor conformá-la às prioridades e atividades já existentes. Segundo Armando Cardoso, Moçambique é um caso exemplar nesse sentido, pois em razão de ser uma democracia jovem, um país saído de uma guerra e, em consequência, ter o terceiro pior Índice de Desenvolvimento Humano – IDH costumam demandar em todos os setores e a todos os doadores, inclusive a mesma coisa a mais de um doador. Nesse sentido, não tem sido um problema adequar as práticas brasileiras às demandas moçambicanas, mas, como se verá no capítulo seguinte, o problema concentra-se muito mais na capacidade de responder às demandas formuladas.

Muitas das outras diretrizes referem-se ao que se costumou chamar de cooperação estruturante. Nota-se que tanto em seu discurso como em sua prática, a cooperação brasileira tem buscado realizar ações que a caracterizem como uma cooperação voltada para a estruturação e o fortalecimento de setores específicos objetivando seu desenvolvimento de forma sustentável. No relatório técnico da cooperação brasileira de 2005-2009, o governo brasileiro aponta como vantagens dos projetos de natureza estrutural: “aumentam o impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação, logram assegurar maior sustentabilidade dos resultados dos programas/projetos, facilitam a mobilização de instituições brasileiras para a implementação de diferentes componentes dos programas e projetos, bem como criam espaço para a mobilização de parcerias triangulares com outros atores internacionais” (IPEA; ABC, 2010, p.33). A Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, uma das instituições mais ativas da cooperação brasileira, assim conceitua a cooperação estruturante no âmbito da saúde:

Cooperação Estruturante - Consiste no planejamento estratégico compartilhado com os países parceiros e suas instituições e no enfoque horizontal centrado no fortalecimento dos sistemas de saúde. Caracteriza-se também pela plena incorporação das determinantes sociais de saúde. Este princípio rompe com o modelo tradicional, passivo e unidirecional de transferência de conhecimento e

tecnologia, procurando assegurar um desenvolvimento sustentável para os processos de saúde, além do aperfeiçoamento dos institutos e das escolas - acadêmicas e técnicas - de saúde e de outras instituições que possam vir a reforçar a estrutura do setor (FIOCRUZ, 2014).

Com o objetivo de promover essa cooperação estruturante, o governo brasileiro tem promovido a celebração de acordos de cooperação, cujos projetos caracterizam-se pela necessidade de maior volume de recursos e que tem seu período de execução previsto para médio e longo prazo, como nos casos dos projetos na área da agricultura. Essa diretriz de cooperação terá importante impacto para a estrutura organizacional brasileira, exigindo maior capacidade de planejamento das ações e ensejará o aumento da cooperação trilateral como forma de viabilizá-la, conforme será aprofundado no quarto capítulo.

3.5.2. Os atores da cooperação e a tomada de decisão

Do conjunto de países emergentes, o Brasil começa a orientar sua cooperação para ações mais distanciadas do eixo Norte-Sul e a se posicionar como doador de ajuda apenas em meados da década de 1990 (SARAIVA, 2007). Antes disso, o país recebia ajuda externa, principalmente norte-americana, nas áreas de saúde, educação, agricultura e administração, o que, já na década de 1950, estimulou a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica – CNAT, composta por representantes governamentais da Secretaria de Planejamento, do Ministério das Relações Exteriores e de outros Ministérios, e a implantar o Sistema de Cooperação Técnica Internacional, objetivando estabelecer a prioridade dos pleitos de instituições brasileiras solicitantes de ajuda técnica do exterior, fornecida por países desenvolvidos com os quais o Brasil tinha acordo de cooperação. Essa estrutura inicial foi modificada em 1969, com uma reforma institucional que centralizou a negociação externa, o planejamento, a coordenação, o fomento e o acompanhamento da cooperação brasileira na Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN, por meio da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional – SUBIN, e no Ministério das Relações Exteriores (MRE), em um esforço conjugado de maior planejamento das ações (ABC, 2014; PUENTE, 2010).

À medida que aumentava o volume da cooperação com os países desenvolvidos e organizações internacionais, percebeu-se a necessidade de fortalecer e dar maior eficácia

gerencial ao sistema, considerando que, até então, a cooperação tinha duplo comando. Aliado a isso, a partir de 1970, o êxito da experiência como receptor da cooperação técnica levou o Brasil às primeiras ações na qualidade de doador, junto a países da região e países africanos de língua portuguesa. A percepção da cooperação técnica como um instrumento de política externa ganhou relevo, equiparando-se a prestação da ajuda à importância da cooperação recebida, o que impulsionou a reforma do sistema de cooperação técnica mediante a criação da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, em 1987. A ABC retomou para o Ministério das Relações Exteriores a condição de órgão central da cooperação internacional brasileira; entretanto, sua criação, em um primeiro momento, não significou um aumento significativo de recursos para a CSS, mas um aumento da capacidade de mobilização de competências para prestação da ajuda e também de sensibilização de financiadores para a realização de cooperação triangular (ABC, 2014; PUENTE, 2010).

Criada por meio do Decreto nº 94.973, a ABC foi inicialmente vinculada à Fundação Alexandre Gusmão – FUNAG do MRE; atualmente está vinculada hierarquicamente à Subsecretaria Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial, conforme Decreto nº 7.304/2010. Segundo esse Decreto, compete à ABC:

[...] planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações (BRASIL, 2010).

O organograma do principal órgão envolvido na cooperação brasileira – a ABC - demonstra uma estrutura bastante hierarquizada, o que revela a pouca autonomia no processo decisório da cooperação. Nesse sentido, diferente de agências de outros países que possuem uma política própria para a cooperação e agências mais autônomas, a ABC acaba funcionando como um órgão departamental do MRE, esvaziado de capacidade decisória e sem autonomia administrativo-financeira. É significativo o fato de, apesar de ser denominada como agência, inexistir legislação regulamentadora das suas atividades, em que seja possível definir claramente os parâmetros da cooperação brasileira¹⁷.

¹⁷ Nota-se, inclusive, que o próprio conceito de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional só ficará evidente em uma publicação realizada pelo IPEA em conjunto com a ABC, em 2010.

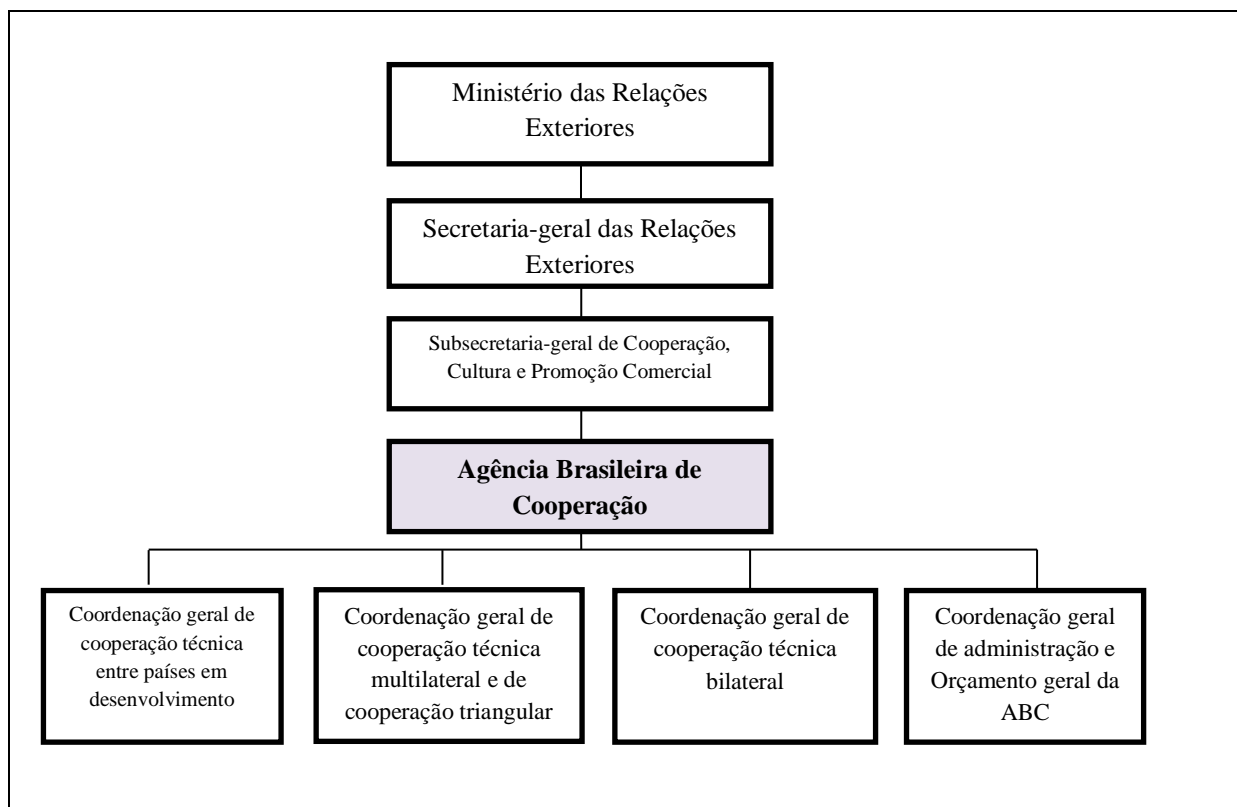


FIGURA 1 – A estrutura organizacional da cooperação brasileira no MRE

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2014)

Apesar de hierarquizada, a estrutura da cooperação brasileira também pode ser caracterizada por sua fragmentação na linha de execução, possuindo diversas organizações participantes dos projetos. Em seu último relatório sobre a cooperação brasileira, de 2010, o IPEA e a ABC identificaram a existência de 44 organizações envolvidas¹⁸ em projetos

¹⁸ Além do Ministério das Relações Exteriores, são apontadas as seguintes instituições do governo federal como participantes da cooperação: Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Serviço Geológico do Brasil (CPRM), vinculado ao Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, Ministério da Defesa, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), vinculada ao Ministério da Saúde, Ministério da Cultura, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Caixa Econômica Federal (CEF), vinculada ao Ministério da Fazenda, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente, Escola de Administração Fazendária do MF, Ministério das Comunicações, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), vinculada ao MS, Ministério das Cidades, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), vinculado ao MF, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação, Escola Nacional

brasileiros de cooperação, do que decorre a morosidade em quantificar e qualificar os dados sobre a cooperação (IPEA, 2013).

Além de órgãos da estrutura do MRE e de outros Ministérios, a participação direta da Presidência da República é essencial para compreender os rumos da cooperação brasileira. O governo Lula da Silva buscou romper com a configuração institucional tradicionalmente adotada, com a nomeação de um assessor especial para a política internacional não integrante da carreira diplomática do Itamaraty, o professor Marco Aurélio Garcia, Secretário de Relações Internacionais do PT durante muitos anos (ALMEIDA, 2004). Entretanto, se esta nomeação parece representar certo descolamento do posicionamento da Presidência em relação à diplomacia do Itamaraty, as posições de Marco Aurélio Garcia e o chanceler Celso Amorim alinharam-se para responder os desafios internacionais assumidos pelo governo Lula da Silva. Por assumir grande protagonismo na política internacional brasileira, o Presidente Lula foi fundamental para a reaproximação com os países africanos, com importantes pautas defendidas em seu governo que correspondiam aos anseios dos países africanos, como regras mais justas de comércio internacional e o tema de combate à fome. Além dos temas políticos em comum, o comportamento carismático e espontâneo do Presidente Lula contribuiu para maior trânsito nesses países, mas, sobretudo, evidenciou um processo de tomada de decisão bastante centrado na figura presidencial em alguns casos, como o projeto de cooperação da fábrica de medicamentos antirretrovirais. Entrevista realizada em campo, com representante do escritório da FIOCRUZ, revelou que a ideia da proposta de um projeto de cooperação para a construção da fábrica de medicamentos era completamente desconhecida pelo *staff* diplomático e pela entidade a ser futuramente chamada para executar o projeto - a FIOCRUZ -, sendo, no momento do anúncio do projeto, apenas de conhecimento do presidente

de Administração Pública (ENAP), vinculada ao MP, Ministério do Esporte, Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho e Emprego, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Agência Nacional de Telecomunicações, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), vinculada ao Mapa, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vinculado ao MDIC, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao MEC, Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), vinculado ao MMA, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Instituto Nacional de Meteorologia (INMET) do Mapa, Agência Nacional de Energia Elétrica, Ministério do Turismo, Controladoria-Geral da União e Ministério da Fazenda.

moçambicano. Da mesma forma, circunstâncias que dificultavam a execução desse projeto levaram o Presidente Lula a recorrer ao presidente da Vale, solicitando sua ajuda financeira para o que o projeto tivesse seguimento, sem que as demais entidades envolvidas tivessem conhecimento do pedido.

Apesar da forte influência presidencial na definição das estratégias, a identificação dos fluxos do processo da cooperação brasileira não identifica a participação direta da Presidência. Isso deixa implícito que a formulação da demanda formal do governo estrangeiro é precedida de um processo de negociação – no qual atores domésticos (não institucionalizados na estrutura da cooperação) poderão fazer parte dessa negociação, expressando suas preferências políticas, formas de compartilhamento de poder e distribuição de informações (SANTANA, 2001). O processo formal da cooperação, entretanto, é descrito pelos cooperantes a partir da demanda solicitada junto à Embaixada brasileira no exterior, sendo, posteriormente, analisada no âmbito do MRE e da ABC e distribuída à entidade executora para um parecer sobre viabilidade e demais negociações (figura 2).

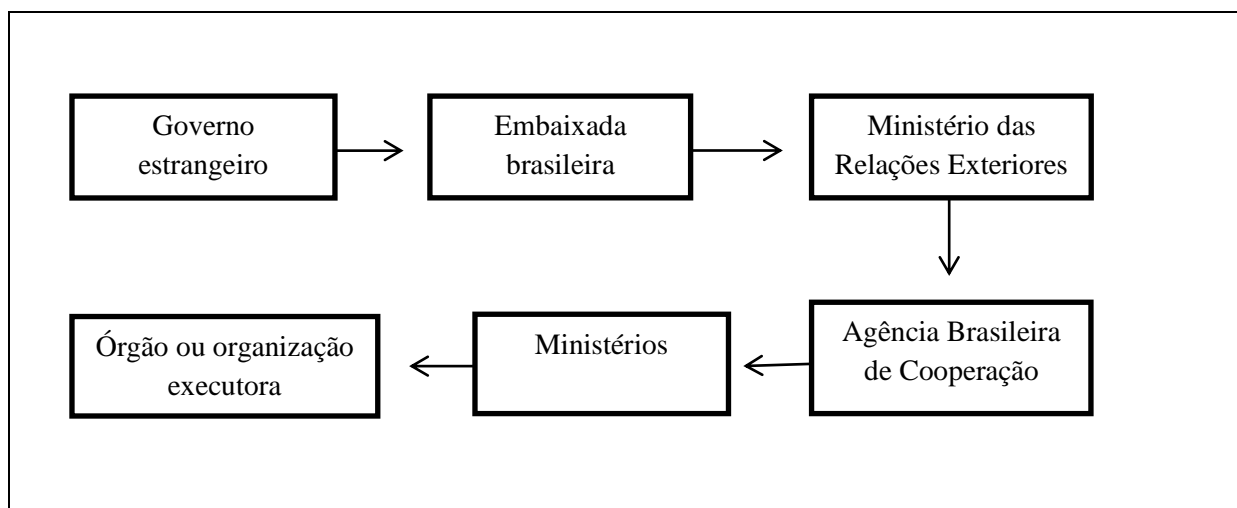


FIGURA 2 – Fluxograma do processo da cooperação brasileira

Fonte: elaboração própria com base nas entrevistas de campo

Observam-se, assim, dois movimentos da estrutura institucional da cooperação brasileira: de concentração do processo decisório e de fragmentação da execução de projetos. Quanto ao processo de tomada de decisão, podem-se observar três níveis: macro (presidencial), no qual as decisões estratégicas são tomadas; meso (Itamaraty), nível em que as decisões repercutem na operacionalização dos projetos; e micro (organizações executoras),

no qual as decisões gravitam em torno da sua viabilidade. Essas características – concentração do processo decisório e fragmentação da execução - decorrem, em grande parte, da pouca autonomia da agência institucionalmente responsável pela cooperação e de um modelo de cooperação que privilegia a execução direta dos projetos por técnicos integrantes da carreira pública. Dessa forma, mesmo que à ABC seja atribuída maior autonomia, se o modelo de execução por meio de funcionários de carreira se mantiver, a tendência de alta fragmentação permanece¹⁹.

3.5. ENTRE DISCURSOS E PRÁTICAS: A NECESSIDADE DE TRAZER O CONFLITO À DISCUSSÃO

Os discursos trazidos tanto pela cooperação Norte-Sul como pela cooperação Sul-Sul defendem a ideia de que a cooperação é necessária para o desenvolvimento dos países. A defesa das virtudes da cooperação dificulta, por sua vez, enxergar os limites inerentes à ação cooperativa a partir das condicionantes do contexto em que ela se insere. Um desses limites é a própria lógica da troca competitiva do sistema capitalista de produção, na qual corporações privadas influenciam na definição da política estatal em busca da expansão territorial do capital. Segundo Abdalla (2004), a troca competitiva seria o eixo central da racionalidade burguesa, pela qual se estabeleceria uma troca não solidária, mas, sim, uma troca interesseira e individualista para a satisfação de um dos polos envolvidos na troca. Desde o fim do feudalismo, a emergência da classe burguesa favoreceu a expansão dessa nova racionalidade orientada para o lucro e a acumulação de capital por todo Ocidente, ocasionando mudanças não só no plano econômico, mas também político - com a formação dos Estados nacionais -, social – com o estabelecimento de novas formas de relação – e mesmo novos padrões filosóficos, científicos e religiosos. E é justamente essa lógica que permeia o mundo contemporâneo, orientando as relações sociais e, por conseguinte, o comportamento dos indivíduos, em sentido contrário ao da cooperação e em busca da satisfação de seus próprios interesses. Apesar do discurso solidário, a cooperação também estaria sujeita a essa lógica,

¹⁹ Destaque-se que muitas agências internacionais de cooperação têm a prática de contratação de organizações não governamentais por meio de edital público para executar os projetos de cooperação, como a USAID, Instituto Camões, etc.

pela qual os Estados cooperariam para satisfação de seus próprios interesses e também para o desenvolvimento do capitalismo. A questão que se coloca é: quem define qual o interesse do Estado? A resposta é dada pela disputa interna de poder entre diversos atores que compõe a comunidade política, que, certamente, conta com a participação de grandes corporações na defesa de seus interesses.

Além dos limites estruturais impostos pelo sistema capitalista, outras limitações impedem um maior distanciamento entre os modelos de cooperação vertical e horizontal. Nesse sentido, as características estruturais da cooperação, inerentes à condição de prestador e receptor de ajuda, não podem ser desconsideradas na análise e distinção dos modelos. Entende-se que essas características limitam o discurso da solidariedade internacional como única motivadora da cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo em vista que revelam as diferenças, principalmente de hierarquia no sistema internacional, e as relações de poder implícitas aos acordos cooperativos.

Em que pese a etimologia da palavra ‘cooperação’ levar à compreensão do termo a partir da ideia da realização de um trabalho conjunto, pelo qual os dois polos da ação colaboram igualmente em prol da produção de determinado resultado, observa-se que a cooperação, mormente a cooperação técnica, tem como pressuposto uma condição de desigualdade entre os cooperantes. De um lado, o doador da ajuda possui recursos financeiros, o conhecimento, o domínio do modo de fazer, da tecnologia; de outro, está o receptor da ajuda, aquele que necessita e se dispõe a aprender determinada técnica como forma de promover seu desenvolvimento. Assim, na cooperação, um grau de assimetria é inevitável, havendo a reprodução de algum tipo de verticalidade entre prestador e receptor, ainda que em escala menor (LOPES, 2005; PUENTE, 2010). Desse problema estrutural – a assimetria entre os cooperantes – decorre a necessidade de analisar dois fatores: 1) a oferta de cooperação; e 2) a diminuição da capacidade de negociar as diretrizes da ação cooperativa por parte do país receptor de ajuda. A primeira consequência reproduz a própria lógica da cooperação segundo a qual só é possível transmitir aquilo que se tem ou se conhece. Apesar de o discurso da cooperação horizontal defender a participação dos países receptores de ajuda na definição dos projetos, a celebração de um acordo de cooperação técnica é antecedida pelo levantamento de recursos disponíveis do doador (instituições, técnicas, orçamento), para que sejam definidas as bases do que se é possível ofertar. Ademais, além de ser antecedida pelo

levantamento dos recursos disponíveis, a oferta de cooperação é contaminada pela percepção do doador sobre as necessidades do receptor da ajuda, como ressalta Puente:

A identificação das áreas em que se estabelece a cooperação técnica não era necessariamente orientada pelas carências ou preferências manifestadas pelos países beneficiários, mas determinada, mormente, pelas percepções (reais ou, em alguns casos, até mesmo falseadas) dos países doadores e de seus peritos. Portanto, a demanda real (gerada pelo receptor) não tem sido o principal elemento propulsor da CT, mas antes o da oferta de cooperação, de interesse do doador, processo denominado por alguns críticos de “fabricação de demanda” (MOSSE, 2005). Nisso reside um dos principais problemas estruturais da CT (PUENTE, 2010, p.67).

Do outro lado, compete ao país receptor da ajuda negociar a cooperação a partir do que lhe é ofertado. Com base nas necessidades mais emergentes e da oferta, entrecruzadas por fatores ambientais e culturais, a diretriz de uma ação cooperativa pode ser definida. Observa-se que os países comumente beneficiados com ajuda externa têm demandas em todas as áreas, o que significa que a negociação circunscrever-se-á a questões relacionadas à adequação ao universo do receptor da ajuda e não o que será ofertado e em quais quantidades.

O guineense Carlos Lopes (2005) defende que a solução mais direta para o problema da assimetria da cooperação técnica, particularmente, é o apoio ao orçamento nacional dos países receptores, integrando o apoio externo com os processos de planejamento e sistemas de responsabilização nacionais, como ocorre com Moçambique atualmente. Essa forma de apoio permitiria que o país receptor da ajuda orientasse os fundos da ajuda em conformidade com as necessidades nacionais, sem, contudo, impedir que os doadores mantenham um grau de controle ao canalizar os recursos a um propósito geral. Complementa o autor que o sistema de responsabilização seria garantido por duas sanções: a condicionalidade e a seletividade. Nesse sentido, países com instituições frágeis estariam mais propensos a receber desembolsos conforme condições prioritárias estabelecidas pelos doadores e mecanismos de controle mais rígidos, tendendo os doadores a selecionar os países receptores que tenham condições de seguir tal sistema. Para o autor, também seria uma estratégia de nivelamento a criação de fóruns em que os países receptores pudessem debater questões sobre a política de assistência e, no âmbito doméstico, a criação de fóruns que fortalecessem a responsabilização local, definindo as prioridades e avaliando os progressos de forma transparente.

É certo que um primeiro passo, como defende Lopes (2005), é reconhecer a existência de assimetrias entre os cooperantes. Entretanto, a solução proposta somente surtiria efeito em Estados com instituições fortes, capazes de definir suas prioridades a partir de um projeto de

desenvolvimento consistente. O que não é o caso de muitos países recebedores de ajuda, principalmente do continente africano. Os países que mais necessitam da ajuda são, justamente, os que têm menor capacidade de planejamento e menos mecanismos de responsabilização interna. Na prática, percebe-se que a solução proposta – ajuda direta ao orçamento – impacta mais reforçando a assimetria do que a reduzindo, tendo em vista que muitos países acabam aprovando planos e programas baseados nas diretrizes dos doadores para não perderem a ajuda.

Ao considerar a assimetria como um problema estrutural da cooperação, entende-se que não poderá ser solucionada; entretanto, mecanismos de nivelamento podem ser adotados pelos países cooperantes. Idealmente, para que esses mecanismos funcionem, é primordial que o país recebedor da ajuda tenha clareza das ações necessárias ao seu desenvolvimento, para, a partir da oferta, escolher as opções mais adequadas. Nesse sentido, ainda lembra Lopes (2005), as estratégias de desenvolvimento devem ser ditadas pelos princípios da participação e da apropriação, por meio de um diálogo político que deixe os participantes totalmente informados, engajados e cujas opiniões sejam consideradas no processo decisório. No entanto, porque essa capacidade de definição das estratégias de desenvolvimento continua restrita às elites na maioria dos países em desenvolvimento, participação e transparência nas questões públicas são dimensões da ação ainda limitadas. Dessa forma, é importante observar que o grau de participação da sociedade nas discussões sobre seus interesses pode determinar o grau de assimetria da relação cooperativa, ou seja, quanto menos a sociedade se apropria do planejamento do desenvolvimento nacional mais estará sujeita à imposição de condicionalidades nos acordos de cooperação.

Nota-se que essas limitações estruturais da cooperação internacional para o desenvolvimento trazem em seu bojo tensões que espelham as assimetrias entre Estados e entre os atores dentro de cada Estado. Boaventura de Sousa Santos (2013) aponta algumas dessas tensões geradas a partir da ideia de desenvolvimento capitalista como uma condicionalidade ferreamente imposta: tensão entre o direito ao desenvolvimento e outros direitos humanos, como o direito à autodeterminação, direito a um ambiente saudável, direito à terra e direito à saúde. Ao considerar que o desenvolvimento passou a ser mais antissocial, mais vinculado ao crescimento, mais dominado pela especulação financeira e mais predador do meio ambiente, Santos (2013) avalia que, ao invés da indivisibilidade dos direitos humanos, a atual fase do capitalismo globalizado criou um contexto de incompatibilidade

entre eles. Como instrumento para atingir um desenvolvimento pouco social, a cooperação também entraria nesse jogo.

As tensões que envolvem o direito ao desenvolvimento e, por conseguinte, a cooperação internacional para o desenvolvimento requerem uma observação mais atenta quanto ao caráter conflitivo do próprio desenvolvimento e, portanto, menos consensual do discurso da cooperação. Ao analisar a cooperação em um contexto de hegemonia norte-americana, Robert Keohane (1984) assevera que onde predomina a harmonia (situação na qual os atores políticos facilitam automaticamente a realização de metas dos outros), a cooperação é desnecessária. A cooperação intergovernamental, segundo esse autor, ocorreria quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou potenciais de outros, facilitando a realização dos seus próprios objetivos, através de um processo de coordenação política. Diferentemente, quando das tentativas realizadas não resultar em ajustes das políticas, por serem consideradas impeditivas da consecução dos objetivos dos próprios governos, haverá discordância.

Cooperação, portanto, não implica a ausência de conflito. Pelo contrário, é normalmente mesclada com o conflito e reflete os esforços parcialmente bem-sucedidas para superar o conflito, real ou potencial. Cooperação ocorre apenas em situações em que os atores percebem que as suas políticas são realmente ou potencialmente em conflito, não onde há harmonia. Cooperação não deve ser visto como a ausência de conflitos, mas sim como uma reação ao conflito ou potencial conflito. Sem o espectro do conflito, não há necessidade de cooperar (KEOHANE, 1984, p.53-54, tradução nossa).

Ao compreender a cooperação como um processo de coordenação política pelo qual se reage ao conflito real ou potencial, fica evidente a necessidade de compreender quais são os conflitos envolvidos e como ocorre essa coordenação. Nota-se que a matriz discursiva comum de ambas as modalidades de cooperação internacional para o desenvolvimento é baseada no princípio da solidariedade internacional, segundo a qual a ajuda é um dever moral; portanto, predomina nessa retórica a ideia de existe uma harmonia entre os atores governamentais, dispostos a ajudar e a receber ajuda em prol da realização do bem comum. Apesar desse princípio sobressair no discurso da cooperação internacional, é óbvio que outras motivações e interesses se fazem presentes na cooperação, em variados graus, como interesses econômicos e de segurança nacional ou global, mas que, no entanto, ficam sub-reconhecidos diante da ênfase dada às motivações morais e humanísticas (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003).

Historicamente, a cooperação imiscuiu-se às ideias de solidariedade e humanidade, carregando a ideia de que a cooperação é sempre benéfica. Se, por um lado, a prática da cooperação, como poderá ser observado no caso de Moçambique nos próximos capítulos, demonstra uma clara limitação ao discurso da ação cooperativa celebrada no eixo Norte-Sul, as limitações ao discurso benemérito da cooperação Sul-Sul ainda não estão claras. Da mesma forma que a CNS, o princípio da solidariedade é elemento fundamental para a construção de um consenso discursivo entre os países em desenvolvimento. É certo, entretanto, que esse princípio tem outros contornos visto as mudanças do contexto internacional. Se a ideia de humanidade foi universalizada no pós-Segunda Guerra, e com ela a igualdade de direitos no plano individual, o princípio do respeito à diferença em uma sociedade internacional cada vez mais complexa e fragmentada, é hoje reconhecido e valorizado. Assim, nos marcos da retórica da solidariedade da CSS, a conduta dos países em desenvolvimento supõe ser pautada pela igualdade dos parceiros, mas, sobretudo, pelo reconhecimento das especificidades (ao invés da unidade universalizada) e da capacidade de cada país de desenvolver-se a partir de seus próprios valores.

Nota-se que a necessidade de trazer o conflito para as discussões em torno da cooperação, também pode ser posta no plano filosófico. Se, como visto nesse capítulo, o ideário kantiano concebe racionalmente um mundo ideal, no qual os Estados tendem a cooperar em busca da paz, a complexidade da prática da cooperação internacional demonstra a importância de compreendê-la a partir de outros parâmetros. É preciso, portanto, pensar na cooperação cada vez mais a partir da ética hegeliana do que a partir de uma moral kantiana, o que significa pensá-la a partir do contexto em que o indivíduo age, e não só a partir da intenção de sua ação, verificando as consequências dessa ação para julgá-la. Ao trazer a dicotomia universalidade e particularidade para o campo da ética, Hegel (2010) faz a passagem da ideia de *Bem*, de uma moralidade abstrata, cujo valor e dignidade residem na conformação ao discernimento e intenção do indivíduo, para sua identidade concreta - a ética -, cuja natureza autoconsciente possibilita tomar o princípio da particularidade acima do universal, permite a direção autoconsciente determinar o que é justo e bom, orientando as ações para a efetividade do *Bem*. Ou seja, de uma moralidade abstrata para a identidade autoconsciente, a análise da ação do ator em conjunto com o seu contexto permitiria a emergência dos motivos (subjetivos e objetivos) que orientam a ação cooperativa; dessa forma, maiores são as chances da cooperação representar uma ação eticamente correta –

primeiro, porque permitiria emergir os conflitos e segundo, porque a composição dos conflitos levaria à redução de parte das tensões que a integram.

A compreensão dos motivos e conflitos que envolvem a concertação política que precede a celebração de um acordo de cooperação é, dessa forma, fundamental para a consecução dos objetivos que a motivaram. Em sentido contrário, a cooperação que desconsidera a existência de um conflito em sua origem, real ou potencial, tende ao fracasso, como argumentam Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003):

Muitas vezes não há o reconhecimento de que as relações desiguais de poder podem ser o maior obstáculo para a mudança econômica, social e política, e que o progresso, especialmente para os grupos fracos em recursos, exige que esses grupos sejam reforçados politicamente em relação a quem está no poder. Em um contexto mais amplo, não há reconhecimento de que os conflitos podem funcionar tanto de forma destrutiva como uma força motriz no processo de desenvolvimento e na cooperação internacional. A ausência do reconhecimento da importância das relações de poder e do caráter conflituoso do processo de desenvolvimento pode contribuir para enfraquecer o impacto da ajuda externa, porque o trabalho se organiza com base em premissas irrealis e bastante ingênuas (DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2003, p.5, tradução nossa).

A construção do discurso da cooperação Sul-Sul, ao longo das últimas décadas do século XX, conseguiu evidenciar os conflitos embutidos na cooperação tradicional; entretanto, não consegue deixar claros quais conflitos envolvem a modalidade sulista de cooperação. A crítica à forma de operacionalização da cooperação Norte-Sul, que, muitas vezes, não conseguiu atingir os objetivos de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, tem sido utilizada, ao menos no nível retórico, como uma espécie de cartilha para os novos promotores do que não fazer no âmbito da cooperação para o desenvolvimento internacional. Nota-se, no entanto, que dentro dos marcos da cooperação Sul-Sul, apesar do discurso comum, os países em desenvolvimento possuem prioridades e interesses diversos, e operacionalizam a cooperação a partir de abordagens diferenciadas que refletem sua posição na arquitetura mundial. Se, da mesma forma, a desigualdade das relações e os conflitos reais ou potenciais não forem reconhecidos nessa modalidade, o resultado produzido poderá ser pouquíssimo impacto para a promoção do desenvolvimento. Assim, importante é compreender, diante da necessidade de concertação política para a promoção do desenvolvimento, quais os ajustes e quais as consequências assumidas pelos países em desenvolvimento diante dos doadores, dando uma visibilidade cada vez mais para

as perdas e ganhos que envolvem esse processo, esclarecendo quem intenciona ganhar o que no jogo da cooperação.

4. DO DISCURSO À PRÁTICA: O CONTEXTO MOÇAMBICANO E A COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA

*Moçambique, a luta continua,
A luta continua, continua...
(Miriam Makeba, A luta continua)*

No nível retórico, o engajamento dos países sulistas em diferenciar seu modelo da cooperação Norte-Sul é bem sucedido. Entretanto, é na prática que essa distinção pode ser confirmada ou contraditada - se não completamente, ao menos quanto a alguns aspectos caros ao discurso. Se hoje há uma curiosidade crescente sobre as possibilidades da cooperação horizontal no continente africano, é importante retornar aos primeiros projetos de cooperação para o desenvolvimento executados pelos países desenvolvidos para diferenciá-los. Nesse sentido, Moçambique fornecerá um importante aporte para essa compreensão considerando que, desde a declaração da independência, o país recebe diferentes tipos de ajuda, cujo impacto é de grande profundidade na definição política e econômica do país.

A cooperação técnica brasileira chega em um país com ampla vivência em recebimento de ajuda, acostumado, portanto, com os benefícios e prejuízos decorrentes de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Dessa forma, no presente capítulo, propõe-se compreender em que contexto ingressa a cooperação técnica brasileira e como ela tem correspondido às expectativas criadas pelo discurso da cooperação Sul-Sul.

4.1. O UNIVERSO DA AJUDA EM MOÇAMBIQUE: DA INDEPENDÊNCIA AOS DIAS DE HOJE

Moçambique é um país localizado na África austral, constituído de área total de 799.380 km², fazendo fronteira com Tanzânia, Zâmbia, Malawi, Zimbabwe, África do Sul, Suazilândia e, à leste, com o Oceano Índico. Segundo o Anuário Estatístico de Moçambique de 2013, o país possui uma população de 24.366.112 habitantes, distribuídos espacialmente nas zonas rural e urbana nos percentuais de 69% e 31%, aproximadamente. A origem étnica predominante da população remonta a chegada do povo bantu ao norte, mas contando também

com uma importante presença árabe; apesar da língua oficial ser o português, línguas nativas – macua, tsonga e sena - predominam em algumas regiões.

Apesar do país experimentar um momento importante de crescimento econômico, como se verá ao longo deste capítulo, seus indicadores sociais ainda chamam atenção da comunidade internacional para o nível de pobreza existente. Moçambique ainda se mantém entre os países com piores Índices de Desenvolvimento Humano – IDH – o 4º pior IDH -, com a alarmante taxa de mortalidade infantil de 82,7% (sendo 86,4% para homens e 78,9% para mulheres), para cada mil nascidos vivos, e taxa de analfabetismo de 49,9% (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE MOÇAMBIQUE, 2014).



FIGURA 3 – Mapa de Moçambique

Fonte: Sítio eletrônico do governo de Moçambique (http://www.portaldogoverno.gov.mz/Mozambique/mapa_mocambique.jpg). Acesso em: 20 jan.2015.

Apesar de Moçambique compartilhar trajetórias semelhantes a vários países do continente, características observadas desde o período colonial evidenciam particularidades de sua inserção na economia mundial. Da passagem de um país de organização tribal ao jugo colonial português transcorreram guerras de conquista que desarticularam as sociedades existentes e reconfiguraram as dimensões política, econômica e mesmo geográficas tanto moçambicanas como de todo o continente. No caso moçambicano, o período de domínio português, que se estendeu da primeira metade do século XIX até 1975, marcou sua inserção no mundo capitalista global como fornecedor de produtos agrícolas – principalmente, algodão e açúcar – e, especialmente, de mão-de-obra forçada para trabalhos nas minas da África do Sul e Rodésia, atual Zimbabwe (FRANCISCO, 2003; MOSCA, 2005; M'BOKOLO, 2011). Mesmo com o considerável crescimento econômico para os padrões africanos nas últimas décadas do período colonial, ocasionado pelo aumento da imigração de portugueses que dinamizaram o mercado interno e criaram pequenas atividades industriais²⁰ (indústria alimentar, têxtil e de construção), a economia colonial foi marcada pela marginalização da maioria da força de trabalho dos benefícios desse crescimento. Além da exploração de recursos em benefício da metrópole, a satisfação prioritária das necessidades das famílias portuguesas em Moçambique constituiu a preocupação principal da estratégia econômica do governo colonial, configurando-se esse núcleo populacional na elite detentora do capital “nacional” (FRANCISCO, 2003). A elite genuinamente moçambicana, excluída e humilhada pelo regime colonial, formada pelas autoridades gentílicas, régulos e, principalmente, moçambicanos assimilados, que possuíam formação escolar ou profissional que permitia algum destaque social, formou o núcleo que criou o movimento nacionalista que lutaria pela independência.

Dessa forma, ressalta Francisco, ao invés da libertação por meio de um processo gradual,

[...] a recusa do regime português em conceder a autodeterminação a Moçambique, no início da década de 1960, criou condições para a emergência de uma força política e militar como a Frelimo, apostada em destruir o sistema colonial e romper com o próprio sistema capitalista (2003, p.153).

²⁰ Segundo Cardoso (apud MOSCA, p.125), a maioria das fábricas pertencia a capitais metropolitanos, seguidos de capitais portugueses sediados nas colônias e, por último, de capitais estrangeiros não portugueses, em uma ordem aproximada de peso relativo de 60%, 30% e 10%, respectivamente.

Com a conquista da independência e a ascensão da Frente de Libertação de Moçambique - FRELIMO ao poder, instalou-se um “regime de partido único, autoritário, com perfil ideológico que combinava elementos populistas e esquerda radical” (MOSCA, 2005, p.137), apesar do discurso do partido projetar o estabelecimento do poder popular implicado em uma democracia profunda e real. A visão de mundo expressa no projeto da FRELIMO teve seu cerne na afirmação da independência e fim da exploração, o que implicaria na destruição do poder dos exploradores que a fomenta. A construção de um projeto por uma classe de explorados articulado em torno da existência de um inimigo comum - o colonizador – permitiu tanto a ampliação das condições de reconhecimento com o projeto como a sua nacionalização, tendo em vista que as guerras de independência fomentaram o nacionalismo africano e a necessidade de expropriar o elemento estrangeiro (MACHEL, 1979). Na esteira desse projeto, reforçou-se a necessidade de afirmar uma vontade coletiva nacional-popular, tarefa a ser empreendida por meio da ideia da criação de um “homem-novo”. Segundo Thomaz (2007), a criação desse “homem-novo” passava necessariamente por um processo de “reeducação”, no interior do qual os indivíduos seriam introduzidos a uma nova ordem de trabalho disciplinado, despojado materialmente, objetivando superar as antigas lealdades (étnicas, religiosas, de classe, de raça, regionais) e cujo comportamento moral seria inatacável. O processo de “reeducação” dar-se-ia por meio do encaminhamento de indivíduos que traziam consigo elementos da velha ordem aos campos de reeducação, campos de trabalho ou *machambas* e campos de Niassa para os inimigos, onde passavam por uma ressocialização marcada pelo trabalho em grandes campos de cultivo e por cursos intensivos de “marxismo-leninismo” (THOMAZ, 2007). Nesse sentido, o fortalecimento do projeto nacional passava pela anulação do indivíduo por meio de um viés moral, inibindo, portanto, iniciativas que parecessem de caráter particular.

Ao herdar uma economia desarticulada espacial e setorialmente e cujos sistemas – o externo, voltado para a exportação, e o local, pré-capitalista – não se integravam, a FRELIMO optou por centralizar as decisões, priorizando aspectos políticos em detrimento de econômicos. Nesse sentido, uma série de medidas adotadas espelhava essa centralização no “partido-Estado”: comercialização dos excedentes pelas lojas do movimento de libertação, configurando-se um padrão de acumulação centrado na FRELIMO e cujos efeitos eram de reprimir o surgimento de iniciativas privadas; coletivização das formas de produção por meio

da criação de aldeias comunais e cooperativas; e a nacionalização dos principais setores econômicos, como o setor bancário, industrial e outros setores estratégicos (MOSCA, 2005).

As medidas económicas que tinham por objetivo reestruturar a economia tiveram duas vertentes: a primeira procurava introduzir as novas formas de organização da produção e da sociedade, particularmente a estatização da economia e a socialização do meio rural através da cooperativização e das aldeias comunais; a segunda pretendia superar os efeitos da saída dos empresários estrangeiros, mantendo as empresas em produção. O que caracterizou as intervenções do Estado foi a ausência de uma estratégia face ao abandono dos empresários, sendo os objetivos de curto prazo garantir o funcionamento das empresas e o emprego; as nacionalizações foram realizadas sem a programação das acções imediatas e a criação das infra-estruturas organizacionais para dar continuidade às medidas anunciadas em comícios populares [...] (MOSCA, 2005, p.170)

A partir do governo da FRELIMO, o Estado passou a ser, praticamente, o protagonista exclusivo no setor económico, definindo os bens e as formas de produção, o modo de distribuição, o controle de recursos, a nomeação dos responsáveis pelas empresas estatais e a fiscalização pelo cumprimento de metas. Na esteira dessa forma de centralização, o pertencimento a uma organização da FRELIMO criou uma diferenciação importante na sociedade moçambicana e definiu a formação de uma elite a partir do acesso ao poder, a recursos e informações privilegiadas. Mosca (2005) ressalta que o poder da FRELIMO sempre esteve concentrado em um grupo reduzido de membros, que, embora tivessem salários baixos, percebiam compensações de rendimento, como o acesso privilegiado a bens de consumo não acessíveis no mercado, gratificações por serviço no estrangeiro, veículo com combustível para utilização no serviço e pessoal, habitação fornecida pelo Estado, etc. Assim, foi criada uma nova elite em torno das relações políticas construídas a partir do aparelho político (partido FRELIMO) e burocrático (Administração Pública) (FRANCISCO, 2003).

O projeto da FRELIMO, no entanto, sofreu uma série de reveses que iam além da sua própria incapacidade de suprir as necessidades dos setores económicos e sociais. Com a radicalização das posições políticas no III Congresso da FRELIMO, em 1977, Moçambique se tornou palco de uma longa guerra civil entre a FRELIMO e a Resistência Nacional Moçambicana – RENAMO, esta última um movimento opositor, de carácter anticomunista e apoiada pela África do Sul e Rodésia, espelhando, portanto, as tensões entre Leste-Oeste da época. Ademais, um prolongado período de seca no país, no início da década de 1980, agravou a situação de vulnerabilidade em que vivia a população da zona rural. O conjunto desses fatores resultou, além do colapso social e económico que resultou na classificação do

país como um dos menos desenvolvido do mundo, no crescente endividamento externo cujos empréstimos eram utilizados para o pagamento de juros e amortizações e para o financiamento da importação de bens de consumo, óleo e bens alimentares, pouco restando para investimentos (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

O fracasso do projeto socialista levado a termo pela FRELIMO levou à revisão da estratégia econômica implantada na década anterior, configurada nas propostas de mudanças apresentadas no IV Congresso do partido, em 1983. Nesse Congresso, decidiu-se por dar maior abertura à iniciativa privada, pela descentralização da economia e priorização da agricultura de pequena escala e do setor familiar, o que possibilitou o reescalonamento do serviço da dívida, a adesão do país ao Fundo Monetário Internacional – FMI, ao Banco Mundial e à Convenção de Lomé, e, sobretudo, o recebimento de ajuda emergencial do Ocidente (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; FRANCISCO, 2003; OPPENHEIMER, 2006; PAIVA, 2000). Assim, ao final da década de 1980, outro projeto toma curso e entra em confluência com o projeto socialista ainda em vigor. O reconhecimento do mercado e a abertura da economia ao capital estrangeiro exigiram do projeto vigente algumas medidas de estabilização política e econômica, motivo pelo qual foi autorizada a criação de novos partidos políticos pela nova Constituição de 1990. Isso possibilitou a assinatura do acordo de paz que pôs fim à guerra civil, em 1992, com a incorporação do principal movimento opositor, a RENAMO, ao sistema político.

Segundo Joseph Hanlon (1991), Moçambique é um caso especial porque foi forçado a aceitar ajuda externa, principalmente em razão da desestabilização provocada por outros países que apoiavam a ação da RENAMO. Os problemas estruturais e decorrentes de desastres naturais foram incisivamente agravados pela guerra civil, apoiada por alguns países ocidentais que não desejavam a continuidade do projeto socialista na região. Ressalte-se que, antes das mudanças empreendidas em 1983, Moçambique já recebia ajuda externa dos países parceiros na luta por independência, como Itália, Suécia e de países do bloco socialista. Essa ajuda traduzia-se, principalmente, no envio de moçambicanos para formação escolar em Cuba e na República Democrática Alemã; no envio de profissionais para Moçambique para a estruturação do quadro governamental (professores, médicos, agrônomos e outros técnicos); no envio de trabalhadores moçambicanos para a Alemanha Democrática; e no fornecimento de derivados de óleo, oriundos, principalmente, da então URSS. Com o desmonte do bloco socialista, os profissionais soviéticos, alemães orientais e de outros países do bloco

retornaram a seus países deixando graves lacunas na prestação de algumas atividades governamentais. Aos poucos cooperantes que decidiram permanecer no país, coube ao governo de Moçambique o pagamento de salário de nível internacional e em moeda estrangeira (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; HANLON, 1991). Por óbvio, a motivação para a ajuda externa em Moçambique neste período gravitou em torno de uma conjuntura internacional que espelhava o conflito Leste-Oeste; para a URSS, o país africano era um dos seus aliados no terceiro mundo e a ajuda tornaria possível o processo de transformação socialista, mas, para o Ocidente, a ajuda objetivava limitar a influência da URSS.

Com a abertura proposta no IV Congresso, Moçambique passou a receber diversas formas de cooperação internacional que tornaram o país uma espécie de “laboratório”, cujas repercussões são sentidas até hoje. Em uma primeira fase da cooperação internacional ocidental, a atuação de organizações não governamentais e a criação de estruturas paralelas deram o tom da forma como a ajuda alimentar de emergência foi prestada. Segundo Abrahamsson e Nilsson (1994), a abertura da economia ao mercado foi a condição para o ingresso da ajuda alimentar internacional do Ocidente, principalmente a ajuda norte-americana²¹, cujo interesse político era mais o afastamento dos ideais socialistas do que o reforço de estruturas capazes de combater as situações de emergência. Nesse sentido, por meio da ONG *Cooperative for American Remittances to Europe* – CARE, iniciou-se a ajuda alimentar emergencial norte-americana com o fornecimento de alimentos, juntamente com a ajuda das Nações Unidas, contando ainda com a importante ajuda sueca para a logística da distribuição das doações. Apesar da intenção norte-americana de criar estruturas absolutamente distintas da rede de distribuição do país receptor, a posição moçambicana de que o combate às catástrofes naturais era um assunto de interesse nacional permitiu que a distribuição dos alimentos executada pela CARE fosse realizada no âmbito do Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais - DPCCN do governo moçambicano, resguardando, portanto, um mínimo de soberania no assunto (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

Apesar de o aumento da ajuda, os objetivos de redução da fome pareciam quase inatingíveis considerando os problemas de desvios de alimentos e corrupção, a insuficiente

²¹ Segundo Hanlon (1991), os Estados Unidos chegaram a ser o maior doador de grãos em Moçambique entre os anos de 1979 e 1980. Entretanto, essa ajuda prestada durante o governo Carter foi imediatamente interrompida com a chegada de Ronald Reagan ao poder.

transferência de conhecimentos, pouca informação sobre a eficiência e efetividade da ajuda, orçamento restrito para custos operacionais do DPCCN, diferentes critérios por parte de diferentes doadores para a prestação de contas e assistência técnica pouco eficaz. Ademais, os problemas gerados pela ajuda alimentar a longo prazo eram desconsiderados pelos doadores, tal como a criação de concorrência para a produção alimentar local e a consequente retroalimentação da dependência da ajuda; a criação de um mercado informal decorrente da incapacidade das autoridades locais em controlar a distribuição de alimentos; além da perda progressiva de soberania sobre essas questões (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; MOSCA, 2005). Abrahamsson e Nilsson (1994) e Hanlon (1991) ainda destacam a importante relação entre a ajuda emergencial alimentar e a política agrícola dos países doadores. Além da concorrência aos produtos locais, a prestação de ajuda por meio da oferta de bens alimentares permitia subvencionar, por meio da cooperação, a produção agrícola dos países doadores.

O fato de os doadores terem preferido fornecer os excedentes da sua própria produção como apoio de emergência, fez com que eles, com a ajuda do seu orçamento para a cooperação internacional, tenham podido financiar parte das suas próprias subvenções agrícolas. Se, com as verbas existentes, se tivessem feito compras livremente no mercado mundial, em vez de utilizar os canais de fornecimento da preferência dos doadores, Moçambique teria tido muito mais bens alimentares (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994, p.123)

Paralelamente à ajuda alimentar de emergência, a elaboração do Plano de Reabilitação Econômica - PRE, em 1987, possibilitou o aumento da cooperação financeira, por meio de empréstimos concessionais, com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional condicionados à execução de medidas de liberalização da economia, como a redução do controle estatal, liberalização de preços, redução dos gastos públicos, etc. Essas medidas de reajustamento resultaram em cortes substanciais em áreas sociais como educação e saúde, enquanto aumentavam os gastos com segurança e defesa em razão da guerra civil, agravando a situação social de grande parte da população. Para reduzir os efeitos sociais danosos dessas medidas, foi elaborado um novo Plano de Reabilitação Econômica e Social, em 1990, mantendo-se os objetivos econômicos inalterados, mas passando a incluir a luta contra a pobreza entre seus objetivos. A partir do PRE, a ajuda pública ao desenvolvimento passou a financiar quase por completo o déficit orçamental moçambicano, influenciando o conteúdo do projeto econômico que entrava em curso e o ritmo de sua realização. No entanto, desses planos não resultou o crescimento esperado, mas, ao contrário, observou-se efeitos perversos

dos quais decorreram a diminuição da capacidade operacional do Estado e uma rápida diferenciação e segmentação social, relegando grande parte da população a condições de pobreza absoluta (OPPENHEIMER, 2006).

A precarização da situação social do país propiciou um aumento considerável do número de projetos de cooperação executados por organizações não governamentais financiados por seus Estados de origem, presença intensificada com a celebração do Acordo de Paz que encerrou a guerra civil no país. Assim como na ajuda alimentar emergencial, quando muitos Estados prestaram ajuda por meio das ONGs, a cooperação internacional utilizou-se dessas organizações para executar projetos, principalmente, na área educacional e de saúde (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994). Estima-se que o número de ONGs atuando no país aumentou de 7, em 1980, para 70 em 1985, e 180 em 1990 (HANLON, 1991). Entretanto, como argumenta Hanlon (1991), uma grande parte da ajuda prestada por meio dessas organizações não foi solicitada nem eram consideradas como áreas prioritárias pelo governo moçambicano. Assim, a descoordenação quanto à execução desses projetos levou à necessidade de cada vez mais enquadrá-los ao planejamento nacional, o que exigiu o envolvimento e a negociação direta com os países doadores, resultando em uma mudança nas diretrizes da cooperação, sobretudo a bilateral, que passou a integrar (e definir) os programas estabelecidos nos planos governamentais.

A despeito das diversas formas de ajuda, as medidas econômicas planejadas a partir do PRE, condicionadas pela cooperação financeira, não foram capazes de reconstruir a estrutura produtiva do país e, conseqüentemente, reduziam a capacidade do Estado moçambicano de adimplir seus compromissos internacionais. Nesse sentido, a tendência de aumento do apoio à importação e ao financiamento do déficit da balança de pagamentos tornou-se evidente, em contraste com a redução do apoio a projetos. A primeira experiência de harmonização dos apoios para a concentração na ajuda ao orçamento foi o Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-Financeiro ao governo de Moçambique, de 2000, que envolveu importantes doadores bilaterais - Dinamarca, Irlanda, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça -, seguido da assinatura de outros memorandos de entendimento cuja principal referência para o desembolso da ajuda eram as metas e indicadores estabelecidos no Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA (2001-2005), conforme exigência das instituições de *Bretton Woods*. Esse grupo de doadores cresceu para 19 - Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Países Baixos (Holanda), Comissão Europeia, Finlândia, França, Irlanda,

Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido (Inglaterra), Banco Africano de Desenvolvimento e Banco Mundial, tendo como membros associados os Estados Unidos da América e as Nações Unidas -, sendo chamados de Parceiros para Apoio Programático (PAP) ou G19, que, atualmente, sustentam cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) do orçamento moçambicano.

Importante retornar ao PRE para compreender como as medidas condicionadas pela cooperação financeira interferiram profundamente na economia moçambicana. Dentre as medidas previstas no Plano estava a privatização de diversos setores da economia, objetivando a redução dos subsídios às empresas estatais consideradas ineficientes, a obtenção de receitas extraordinárias para o equilíbrio orçamental, o aumento do dinamismo da economia e a redução da intervenção do Estado na economia (MOSCA, 2005). A pressão exercida pelo Banco Mundial para o aumento do ritmo das privatizações, no início da década de 1990, resultou na privatização de 1.500 grandes, médias e pequenas empresas para investidores moçambicanos e estrangeiros em menos de 10 anos (CASTEL-BRANCO, 2011). Mesmo com a pressão dos doadores, o governo moçambicano resistiu à privatização de alguns setores: a questão da propriedade da terra²² foi emblemática, tendo em vista que mesmo com a pressão internacional a terra continuou sob a propriedade do Estado. Por outro lado, também foi emblemático como a privatização de alguns setores da economia foi capaz de desarticular todo um setor produtivo, como foi o caso da indústria moçambicana de caju. Sendo a produção da castanha de caju uma atividade camponesa familiar, essa indústria caracterizava-se pela fragmentação do processo produtivo e da propriedade, o que tornava o comércio da castanha processada altamente custosa, mas a tornava um produto de valor agregado e por isso exportar a castanha em bruto era desencorajada pelo governo moçambicano. Motivado pelo aumento do preço mundial da castanha em bruto decorrente da demanda indiana e vietnamita do produto, o Banco Mundial pressionou o governo moçambicano a privatizar o setor, em razão das condições precárias das empresas de processamento, e a liberalizar a exportação da castanha em bruto. Conforme orientação do BM, as medidas foram tomadas pelo governo moçambicano e resultaram na abdicação do processamento para tirar vantagem de ganhos relativos de curta duração com a exportação de

²² Com a implantação do projeto socialista toda a terra passou a ser de propriedade do Estado e assim permanece até hoje, conforme a Constituição moçambicana, em seu art. 109. É o Estado quem determina as condições de uso e aproveitamento da terra conforme seu fim social e econômico.

castanha em bruto. Assim, fecharam todas as fábricas de processamento de caju, com a perda de 15.000 postos de trabalho, sem que nenhuma vantagem competitiva permitisse a sobrevivência dessa indústria; enquanto isso, as indústrias de processamento da Índia e do Vietnã se desenvolviam, ganhavam em escala e as suas plantações de cajueiro se desenvolviam para, em um futuro próximo, permitir a redução da importação da castanha em bruto (CASTEL-BRANCO, 2011). Esse caso é exemplar dos erros cometidos no processo de abertura econômica, orientado pela cooperação financeira.

Apesar do grande número de privatizações, o professor moçambicano Castel-Branco observa que o grosso dos novos investimentos privados realizados não foi em empresas privatizadas, mas, sim, em empresas novas, “grandes, de capital estrangeiro e em indústrias oligopolistas ou monopolistas (tais como nos recursos minerais e energéticos, cerveja, açúcar, algodão, florestas e cimento), não em pequenas e médias empresas nacionais com base diversificada e em mercados de maior concorrência” (2011, p.430). Assim, nota-se que a divisão do mercado a partir das privatizações concentrou o capital internacional em empresas em situação de monopólio e em setores com elevadas taxas de rentabilidade e períodos curtos de recuperação do investimento, enquanto o emergente empresariado nacional consolidou-se, sobretudo, no setor de serviços, de pouco investimento e rápido retorno. Importa ressaltar que a conjuntura internacional foi fator importante na definição desse modelo de crescimento. A inserção da economia moçambicana ao mercado mundial se deu em um momento de interdependência muito maior entre as economias, o que significa maior mobilidade do capital para extrair os melhores ganhos. Além da interdependência, a crescente demanda chinesa por *commodities* aqueceu as economias voltadas para a exportação de matérias-primas, principalmente dos países africanos fornecedores de recursos minerais.

Nesse contexto de abertura de mercado, é bastante representativa a força que o capital internacional começa a adquirir em Moçambique com a instalação dos megaprojetos²³ a partir do final da década de 1990. O primeiro megaprojeto autorizado pelo governo moçambicano foi a MOZAL, empreendimento integralizado pela empresa BHP Billiton (capital australiano e inglês), Mitsubishi (capital japonês), Industrial Development Corporation (capital sul-africano) e por um pequeno percentual de recursos do governo moçambicano. O projeto

²³ Segundo o Código de Benefícios Fiscais de Moçambique (Lei nº4/2009) é classificado de projeto de grande dimensão ou mega-projeto aquele cujo investimento exceda o equivalente a, aproximadamente, US\$500 milhões de dólares.

consistente na importação de matéria-prima da Austrália e sua transformação em lingotes de alumínio para exportação para a Europa, exemplifica as estratégias de globalização do capital internacional assentadas em vantagens comparativas que hierarquizam as economias, aprofundam a divisão desigual do trabalho e criam mais dependência (MOSCA, 2005). Nesse sentido, João Mosca caracteriza os megaprojetos como sendo:

[...] implantações de unidades produtivas com tecnologia intensiva em capital não assumidas localmente, produzem quase que exclusivamente para exportação, geram bolsas de pobreza devido aos níveis de salário, provocam externalidades ambientais negativas não controlada pelo Estado, o valor da produção reflecte-se ficticiamente nos agregados macroeconómicos e podem relocalizar-se em qualquer momento criando desemprego (2005, p.377).

A primeira década do século XXI tem sido, portanto, marcada pela instalação de megaprojetos, principalmente os relacionados à indústria extrativa, como o projeto da SASOL (capital sul-africano com participação do Estado moçambicano) para exploração de gás natural, o projeto da brasileira Vale para exploração do carvão da mina de Moatize e o projeto da australiana Riversdale Mining (posteriormente comprada pela empresa portuguesa Rio Tinto) para exploração de carvão das minas de Benga e Zambeze. Ressalte-se que esses investimentos foram favorecidos por uma série de benefícios fiscais, como a isenção de direitos aduaneiros e do imposto sobre valor acrescentado (IVA) na importação de materiais de construção, máquinas, equipamentos, acessórios, peças sobressalentes acompanhantes e outros bens destinados às atividades, além de benefícios fiscais sobre o rendimento. Nota-se, no entanto, que esses benefícios não foram estendidos ao empresariado nacional como forma de estimular a formação de uma rede econômica complementar aos megaprojetos.

Nesse sentido, muito se tem questionado sobre os ganhos da exploração dos recursos naturais moçambicanos. Os pesquisadores moçambicanos Mosca e Selemane (2011) chamam atenção para o paradoxo da economia moçambicana atual: abundância de recursos naturais e minerais, presença de avultados investimentos diretos do estrangeiro, enquanto o orçamento do Estado moçambicano continua dependente de ajuda externa e aumenta o número de pobres. É certo que os investimentos realizados na última década propiciaram um crescimento inédito na economia moçambicana, como pode ser demonstrado pela evolução do PIB (tabela 4); entretanto, o padrão de acumulação experimentado pelo país está voltado para os projetos de capital estrangeiro que satisfazem demandas externas, contribuem para uma maior

extroversão da economia e aumentam a dependência de importações, deixando ao capital nacional um papel secundário no processo de acumulação (MOSCA, 2011).

TABELA 4 – Crescimento do PIB de Moçambique em 2004-2012 (%)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
8,8	8,7	6,3	7,3	6,8	6,3	7,1	7,3	7,4

Fonte: Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/mz-zf?display=graph>)

Mosca e Selemane (2012) levantam a questão de quais seriam as moedas de troca para contratos tão aliciantes concedidos às empresas multinacionais de mineração no quadro geral da cooperação e dos negócios entre países e elites. Para os autores, haveria uma tríplice aliança entre governo, cooperação e capital externo em detrimento de alianças internas, pela qual haveria um crescimento econômico exclusivo, com padrões de acumulação concentrado em elites associadas ao poder, gerando pobreza e uma sociedade fortemente segmentada. Assim, essa tríplice aliança que se conformou em Moçambique não tem sido capaz de distribuir os ganhos desse crescimento com parcela considerável da população, como também de criar uma elite com força suficiente para barganhar maior participação nesse crescimento. Nota-se que, nessa aliança, a divisão dos papéis dos atores é bastante nebulosa, considerando-se que é na esfera estatal que se misturam interesses públicos, privados (de uma elite que emergente conforme sua influência na FRELIMO) e até de outros Estados (cooperação). Nesse sentido, Abrahamsson e Nilsson (1994) alertam:

Ao mesmo tempo que o estado diminuiu a sua intervenção política e económica, os empresários locais são demasiado fracos para conseguirem um desenvolvimento da economia de mercado. O vácuo económico, que surge como consequência das dificuldades resultantes da passagem de uma economia planeada a nível central para uma economia de mercado, deu aos doadores internacionais uma influência sobre o desenvolvimento do país, que é exageradamente grande (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994, p.153)

Além da realização dos megaprojetos, a primeira década do presente século também é marcada por uma estratégia de aproximação com outros parceiros da cooperação, como China, Brasil e Índia, principalmente. Essas novas parcerias, juntamente com a realização de parcerias público-privadas, permitiriam ao governo moçambicano enfraquecer a influência da cooperação tradicional por meio da criação de fontes alternativas de financiamento da despesa pública, o que possibilitaria a manutenção de subsídios fiscais ao capital internacional e a

promoção de novos investimentos em serviços e infraestruturas com recurso ao endividamento público (CASTEL-BRANCO, 2011). Nesse intento, a cooperação chinesa tem sido particularmente importante. Se já na luta por independência a China marcava presença em território moçambicano com apoio diplomático e militar devido à inclinação socialista do movimento de libertação, as reformas empreendidas na economia chinesa a partir de 1978 levaram ao aprofundamento dessa relação, especialmente observada nesse século, a partir de vieses menos ideológicos e mais em bases de “benefícios mútuos” (CHICHAVA, 2008). Caracterizada por praticar uma cooperação sem a imposição de condicionalidades na área de governação, transparência e desempenho macroeconômico, a ajuda chinesa tem contado com a adesão de países como Moçambique que a considera mais sensível às necessidades locais. E por predominar a cooperação financeira, concretizada por meio de empréstimos sem juros ou a juros baixos concedidos pelo Banco de Exportação e Importação da China – Exim e pelo Banco de Desenvolvimento da China, a China vem exercendo importante papel na reconstrução da infraestrutura moçambicana, destacando-se em projetos como: modernização e reabilitação do Aeroporto Internacional de Maputo; construção dos edifícios do Ministério de Negócios Estrangeiros, da Procuradoria Geral da República e do Conselho de Ministros; expansão da rede de telefonia fixa por todos os distritos do país; construção da linha de transmissão de energia elétrica da província da Zambézia a Nampula; construção de infraestruturas esportivas e estradas; dentre outros projetos (HONG, 2012; ROQUE; ALDEN, 2012). Nota-se, no entanto, que essa incondicionalidade da cooperação não é absoluta, havendo acordos condicionados quanto ao fornecimento de mão-de-obra e fornecimento de recursos minerais como garantia desses acordos. Nesse sentido, a cooperação chinesa marca uma viragem da cooperação tradicional que é condicionada por fatores de ordem política para uma condicionada por fatores meramente econômicos (CHICHAVA, 2012).

Em paralelo à forte cooperação financeira, a China realiza outros projetos de cooperação, principalmente cooperação técnica nas áreas da saúde, educação e agrícola e cooperação comercial, por meio do incentivo à exportação para a China, via tratamento tarifário em condições especiais, de produtos dos países menos desenvolvidos (CHICHAVA, 2012; ROQUE; ALDEN, 2012). Nota-se que é no âmbito da cooperação técnica que a prática chinesa aproxima-se da cooperação realizada por outros países do Sul. Assim como a cooperação chinesa ingressa no contexto moçambicano para reduzir a influência da ajuda tradicional, a presença da cooperação brasileira, por exemplo, segue o mesmo objetivo, no

entanto, sem o aporte financeiro necessário para a promoção da construção das infraestruturas demandadas. Nesse sentido, o governo brasileiro tem buscado “compensar” seu reduzido orçamento com a realização de projetos de cooperação estruturantes e que não exijam, para sua realização, qualquer tipo de condicionalidade.

A cooperação orientada segundo princípios de solidariedade Sul-Sul, no entanto, não é isenta de críticas por parte dos moçambicanos. Afora as condicionalidades impostas por alguns países do Sul, como a China, a cooperação compõe um conjunto de relações que se completam com as relações políticas e, principalmente, econômicas. A intromissão de uma relação na outra traz a ideia de uma presença única, o que faz resvalar, muito comumente, as críticas sobre as relações econômicas nas outras formas de atuação de um país. A atuação controversa chinesa sobre exploração ilegal de madeira e pesca industrial proibida, assim como a atuação de empresas brasileiras em megaprojetos, tem recebido duras críticas da sociedade civil moçambicana. Muitas dessas críticas revelam uma consciência sobre a histórica exploração vivida pela população moçambicana e o desejo do estabelecimento de relações de ganhos mútuos, cujos dividendos também sejam distribuídos entre a população. Existe, portanto, uma dissonância entre a condução política do governo da FRELIMO e a sociedade civil sobre os rumos do projeto de crescimento econômico em andamento.

Apesar de Moçambique experimentar um momento político de maior abertura democrática, a falta de transparência, principalmente, em relação à participação do capital externo na economia moçambicana tem sido contestada pela sociedade civil. Inicialmente, as organizações da sociedade civil que surgiram no pós-socialismo, ainda contaminadas por uma lealdade ao projeto socialista, apoiaram quase integralmente o processo de abertura da economia moçambicana ao mercado, porque acreditavam que a mudança era necessária ao país. Essa análise muda anos depois, tendo em vista que os megaprojetos que se seguiram mostraram que era necessário pensar o desenvolvimento de outra forma, conforme aponta o entrevistado Maurício Sulila²⁴, diretor da ONG moçambicana Livaningo²⁵:

Na questão da monitoria de megaprojetos uma das grandes preocupações de fato que nós temos é o espaço e a transparência dos processos, os espaços de

²⁴ Entrevistado pela autora em Maputo, em 10 de setembro de 2012.

²⁵Livaningo é uma ONG criada, em 1997, inicialmente como um movimento contrário a um projeto de descarte de agrotóxico vencido em território moçambicano. Em 2011, é institucionalizada e amplia seu leque de atuação. Seu nome significa “farol que guia os caminhos”.

participação. Uma das coisas que está a vir à superfície, quando o governo decidiu na década de 1990, como uma forma de atrair investimento externo a questão da criação das zonas francas, portanto criando uma série de paraísos fiscais como se dizem, na altura nós, a sociedade civil, não entramos em grandes discussões, em grandes debates. Na altura, achávamos que temos que deixar alguma flexibilidade para haver investimento externo. Mas dez anos depois a análise é outra. Nós achamos que o desenvolvimento pode ser feito de várias formas, mas a questão dos paraísos fiscais não são sustentáveis. Portanto, uma Vale, uma Mozal, uma Sasol, quando fica isenta de pagar algumas taxas que são básicas, perdemos muito, o país perde muito. E acho que isto deve ser repensado. Portanto, hoje qualquer moçambicano que esteja a pensar em desenvolvimento centra na questão dos contratos dos megaprojetos, a questão dos paraísos fiscais deve ser repensada. De preferência, devia ser a mais transparente possível e envolver vários atores do desenvolvimento, incluindo as organizações da sociedade civil porque são elas que agora estão a exigir que os contratos sejam derrubados, aliás sejam renegociados. Portanto, que algumas dessas cláusulas apareçam publicamente, que sejam acessíveis, que deem espaços para uma grande discussão, um debate envolta delas. Sabemos do compromisso, que contratos são contratos, mas que há cláusulas que deviam ser revistas e nós agora falamos mais do que ontem sobre a necessidade de renegociação dos contratos dos megaprojetos (SULILA, 2012).

Nota-se, no entanto, que da confluência entre o anterior projeto socialista da FRELIMO e o presente projeto neoliberal de integração ao mercado mundial não decorreram mudanças radicais no plano político. Apesar de importantes avanços ocorridos, como o pluripartidarismo estabelecido em 1991, a FRELIMO mantém grande parte do seu poder político, pouco se alterando as bancadas partidárias eleitas, mantendo-se a prática de acesso às instâncias públicas via burocracia partidária. Entretanto, a maior liberdade na vida social, sob menor vigilância e repressão do que no regime anterior, tem possibilitado o fortalecimento das organizações não governamentais. Assim, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que a pauta atual das organizações revela grande preocupação com a presença do capital multinacional, principalmente na indústria extrativa, proporcionada pela abertura da economia moçambicana ao mercado internacional, é justamente este movimento de mudanças que proporcionou maior autonomia a essas organizações para atuar pressionando o Estado.

É certo que a influência das organizações não governamentais moçambicanas é limitada e enfrenta grandes desafios para a criação de espaços de participação na definição das políticas governamentais. Por outro lado, sua atuação é apoiada pela solidariedade de outras organizações não governamentais internacionais²⁶ e pelos próprios parceiros da ajuda

²⁶ O apoio de organizações não governamentais brasileiras às moçambicanas foram fortalecidas a partir do aumento da presença brasileira no país. A polêmica causada pelos reassentamentos realizados pela Vale, em razão da exploração de carvão em Moatize, é emblemática nesse processo, porque possibilitou às ONG desses países participarem de uma articulação conjunta contrária às ações da empresa brasileira – a Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale (informações disponíveis em < <https://atingidospelavale.wordpress.com>>).

internacional; este é o caso do apoio à participação em instâncias de monitoramento como o Observatório de Desenvolvimento e a Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva em Moçambique - ITIEM. Nota-se, assim, que a bandeira política da redução das desigualdades sociais é um longo processo de luta social em que a parcela excluída da população reivindica melhores condições de vida. Em sociedades em que a divisão dos ganhos do crescimento econômico é injusta, a tendência é a de que os excluídos se organizam para reclamar as carências coletivas vividos por vários estratos da população. Há um movimento já iniciado em Moçambique neste sentido, com o surgimento de organizações preocupadas em discutir problemas relacionados ao desenvolvimento, principalmente, as questões voltadas para os impactos sociais e ambientais dos megaprojetos em andamento.

No entanto, parece verdadeiro que a questão central é a ausência de um projeto nacional moçambicano que priorize outro tipo de desenvolvimento, ao invés da aposta no atual enclave mineiro exportador, de pouca utilização de mão-de-obra e reduzida capacidade de criação de empregos. A conjuntura atual reflete a tendência de manutenção na economia mundial a partir de um padrão de dependência clássica instalado desde o período colonial. Se para muitos governos um Estado bem estruturado, instituições fortalecidas e um volume de capital nacional em condições de realizar investimentos são elementos-chave para sair da dependência clássica, o percurso moçambicano revela uma baixa evolução nesse sentido. A abertura de mercado, as privatizações e a falta de autonomia para a definição de um projeto nacional tem sido questões dominadas pela cooperação internacional, que define parte considerável do programa neoliberal em curso e, em sentido contrário, orienta pela redução da ingerência estatal na vida econômica e social moçambicana. Por sua vez, a formação de uma elite detentora de capital nacional depende em grande parte de uma forte atuação estatal, seja por meio da concessões de subsídios ou pela criação de uma política de barreira tarifária; e essa parece ser uma tarefa pouco encampada pela elite partidária nacional. Assim, se não são

Um ponto importante dessa articulação para os dois países, foi o impedimento da entrada no Brasil do jornalista moçambicano Jeremias Vunjanhe, representante da ONG moçambicana Justiça Ambiental. Convidado por ONG brasileiras para denunciar os impactos negativos da presença da Vale em Moçambique na Cúpula dos Povos, evento paralelo à Conferência Rio +20, em junho de 2012, Jeremias foi retido pela Polícia Federal ao entrar no Brasil e deportado logo em seguida. Após a manifestação de organizações brasileiras e moçambicanas de repúdio ao ato do governo brasileiro, o jornalista moçambicano pode entrar no Brasil. Esse fato causou grande indignação entre as organizações e movimentos sociais e não foi explicado pelo governo brasileiro, inexistindo qualquer pedido de desculpa oficial ao jornalista ou à representantes moçambicanos.

Nota-se que, por meio dessa iniciativa, tem sido possível às organizações participantes maior troca de informações, inclusive em questões que extrapolam a atuação da Vale, como o projeto de cooperação ProSavana.

dadas as condições para a emergência de uma elite que promova a atividade produtiva, e conseqüentemente a criação de empregos, como esperar mudanças no patamar de dependência e um desenvolvimento inclusivo?

É certo que Moçambique experimenta um crescimento econômico sem precedentes, no entanto, é incerta a capacidade do governo moçambicano de negociar a exploração de seus recursos naturais com melhores ganhos para sua população. No entanto, a expectativa de que esse crescimento colabore para a redução da pobreza em que vive parcela considerável da população moçambicana é permanente. Não se pode desconsiderar que, saído de uma longa guerra civil, Moçambique necessita de grandes investimentos que possibilitem reconstruir suas estruturas básicas, principalmente, de transportes e energia, para dar seguimento (e expandir) a um projeto que privilegie o setor produtivo – em especial, a indústria extrativa e a agricultura, conforme prioriza sua Constituição. No entanto, uma vez em curso, esse projeto tem mostrado a premência da inclusão de sua população no processo de crescimento. E essa é uma árdua tarefa a ser encampada pela sociedade moçambicana.

4.2. MOÇAMBIQUE NA ROTA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA

Diferente de países como Suécia, Cuba e China que estiveram presentes em Moçambique desde sua luta por independência, as relações entre Brasil e Moçambique refletiram afastamento e fragilidade; no entanto, movimentos de reversão desse quadro foram observados desde a última década. A partir de uma política externa voltada para fortalecer os laços com o chamado Sul Global, o governo Lula aproximou-se de Moçambique com a proposta de aumento da cooperação, recebendo, em troca, o apoio aos pleitos brasileiros junto às organizações intergovernamentais, como a reivindicação por um assento no Conselho de Segurança da ONU. Apesar do discurso brasileiro de uma cooperação desvinculada de interesses econômicos, essa aproximação também possibilitou prospectar novas oportunidades de negócios para o mercado brasileiro, inferindo-se uma relação indireta entre cooperação e negócios.

Dado o discurso da cooperação Sul-Sul e sua caracterização construída desde a segunda metade do século XX, a cooperação brasileira procura se apresentar em termos distintos da cooperação tradicional presente naquele país. Em vez da ajuda direta ao orçamento e dos

empréstimos concessionais, a cooperação brasileira elegeu a cooperação técnica como abordagem preferencial de sua atuação no país; nesse sentido, tem caráter complementar e, em geral, pouco significativa dentro do universo da ajuda recebida por Moçambique. Essa abordagem, como poderá ser constatado a seguir, reflete não somente as diretrizes traçadas pelo ideário da cooperação horizontal, mas, sobretudo, reflete as limitações de recursos para a adoção de outras formas de cooperação mais custosas. Importa, portanto, verificar o teor dos projetos da cooperação técnica brasileira para compreender em que medida eles se adequam às diretrizes traçadas pela diplomacia brasileira.

4.2.1. Os projetos da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo Lula da Silva

O alto grau de dependência de ajuda que Moçambique tem experimentado desde o final da década de 1980 fez com que o país se tornasse um verdadeiro “laboratório” de cooperação internacional. Seguindo essa tendência internacional, o Brasil elegeu Moçambique para pôr em prática os projetos mais emblemáticos da estratégia da política externa no continente africano. Apesar de ser o terceiro país em investimentos realizados pelo governo brasileiro na África em 2010, com o valor de R\$8.625.830, sendo R\$5.093.786 alocados para a cooperação técnica internacional, há importantes projetos estruturantes desenvolvidos em território moçambicano (IPEA; ABC, 2013).

Cabe aqui, inicialmente, registrar as dificuldades encontradas durante a realização da pesquisa para identificar os projetos já executados e em execução pela cooperação governamental brasileira. O único catálogo descritivo dos projetos em cada país do continente – “A cooperação técnica do Brasil para a África”, de 2010 – não traz informações suficientes para a qualificação dos projetos, tal como prazo de vigência e valores investidos. Dessa forma, para a elaboração de um quadro dos projetos executados e em execução no governo Lula que permitissem avaliar o “peso” dos projetos e se os princípios norteadores da cooperação brasileira estão presentes nos mesmos, foi necessário recorrer à coleta direta de informações junto à própria ABC e seu sítio eletrônico, além de solicitar complementação de informações por meio do Serviço de Informação ao Cidadão. Ademais, cumpre salientar que o sítio eletrônico da ABC lista dezenas de projetos não identificados no próprio relatório da ABC em razão de serem projetos de menor porte, como cursos de formação, ou por serem

atividades dentro de outros projetos, como missões técnicas de prospecção e detalhamento de projetos.

Assim, no período de 2003 a 2010 é possível identificar 26²⁷ projetos de cooperação técnica executados e em execução, contemplando diversas áreas de atuação. Em ordem de importância de recursos disponibilizados por organizações brasileiras, em valor aproximado, podem ser destacadas as seguintes áreas: fortalecimento institucional, com o valor total aproximado de US\$32.458.990,51; agropecuária, com US\$16.813.482,00; formação profissional, com US\$3.714.112,00; saúde, com US\$3.235.959,00; segurança alimentar, com US\$2.737.186,00; infra-estrutura urbana, com US\$2.583.891,00; e ambiental, com US\$843.348,00. Como pode ser observado no quadro 5, a área de maior aporte de recursos – fortalecimento institucional – caracteriza-se por um maior número de projetos, com valor inferior a US\$1.000.000,00, com exceção dos projetos de formação de professores e de modernização da Previdência Social de Moçambique. A análise dos projetos da área de agropecuária mostra tendência diferente, com maior concentração de projetos e maior aporte de recursos por projeto. É importante registrar que, apesar do valor computado na área da saúde estar abaixo do que se poderia esperar diante de uma área bastante expressiva no discurso do governo Lula, a doação realizada pelo governo brasileiro a Moçambique, no valor de R\$13.600.000,00²⁸, para a primeira fase de instalação da fábrica de antirretrovirais, não está contabilizada nos dados da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (quadro 5).

O tempo médio de execução dos projetos de cooperação também é um indicativo interessante para perceber em que medida a cooperação estruturante se realiza na prática. Dos projetos identificados foi contabilizado o tempo médio de vigência de 3 anos e 3 meses, o que indica a preferência por projetos de execução de médio prazo. Os projetos identificados com maior duração foram: suporte técnico à plataforma de inovação agropecuária de Moçambique, com 5 anos de vigência; Programa ProSavana de melhoria da capacidade de pesquisa e de transferência de tecnologia no Corredor de Nacala, em Moçambique – ProSavana PI, com 5 anos de vigência; implantação do centro de formação profissional Brasil-Moçambique, com 5

²⁷ No quadro 5, 06 dos 26 projetos foram iniciados nos primeiros meses do governo Dilma Rousseff, indicando que toda a negociação e concepção dos projetos foram feitas ainda no governo Lula.

²⁸ Lei nº 12.117, de 14 de dezembro de 2009.

anos e 7 meses de vigência; e o projeto de capacitação em produção de medicamentos antirretrovirais, com 5 anos e 7 meses de vigência.

Área temática	Projetos em execução	Vigência	Participantes	Valor (US\$)
Ambiental	Reabilitação do CEFLOMA – Centro Florestal de Machipanda BRA/04/-044-S162	27/10/2009- 31/07/2013	Brasil – ABC	711.398,00
			Brasil - Universidade Federal do Paraná - UFPR.	131.950,00
			Moçambique - Universidade Eduardo Mondlane / Ministério da Educação	77.800,00
			TOTAL	921.148,00
Agropecuária	Capacitação técnica de moçambicanos em agricultura de conservação	Não informado	Brasil - EMBRAPA/Cerrados	Não informado
			França – Cirad	
			Moçambique - Instituto de Investigação Agrária de Moçambique, do Ministério da Agricultura – IIAM/Minag	
	Suporte técnico à plataforma de inovação agropecuária de Moçambique	2010-2014	Brasil – EMBRAPA	4.208.802,00
			Estados Unidos – USAID	Não informado
			Moçambique - Instituto de Investigação Agrária de Moçambique, do Ministério da Agricultura – IIAM/Minag	40.000,00
			TOTAL	4.248.802,00
	Programa Pró-Savana Melhoria da capacidade de pesquisa e de transferência de tecnologia no Corredor de Nacala em Moçambique – ProSAVANA PI*	2011- 2016	Brasil – ABC	6.422.680,00
			Brasil – EMBRAPA	6.182.000,00
			Japão – JICA	Não informado
Moçambique – Instituto de Investigação Agropecuária de Moçambique			2.025.230,00	

			TOTAL	14.629.910,00
Infraestrutura Urbana	Apoio ao desenvolvimento urbano de Moçambique – Fase II BRA/04/044-S214	04/06/2010-10/09/2013	Brasil – ABC	1.236.006,00
			Brasil - Caixa Econômica Federal	365.920,00
			Brasil – UNICAMP	30.400,00
			Brasil – USP	7.040,00
			Brasil – UFRGS	161.520,00
			Brasil – UFRJ	59.200,00
			Moçambique -Ministério das obras Públicas e Habitação.	499.120,00
			TOTAL	2.359.206,00
	Apoio à requalificação do bairro de Chamanculo no âmbito da estratégia global de reordenamento e reurbanização dos assentamentos informais do município de Maputo*	01/07/2011-31/12/2015	Brasil – ABC	723.805,00
			Brasil - Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal	Não informado
			Itália – Departamento Geral de Cooperação para o Desenvolvimento	1.698.995,00
			Moçambique - Conselho Municipal de Maputo	Não informado
			Aliança de Cidades	500.000,00
			Banco Mundial	1.850.000,00
			TOTAL	4.772.800,00
Apoio à implementação do Sistema Nacional de Arquivos do Estado – SNAE BRA/04/043-S130	06/08/2009-06/12/2013	Brasil – ABC	263.991,65	
		Brasil - Arquivo Nacional do Brasil	166.880,00	
		Moçambique - Ministério da Função Pública e Centro Nacional de Documentação e Informação de Moçambique	15.600,00	
		TOTAL	446.471,65	
	Apoio ao desenvolvimento gerencial estratégico do	24/04/2010-10/12/2012	Brasil – ABC	490.151,00
Brasil - Escola Nacional de			76.978,36	

Fortalecimento institucional	governo de Moçambique BRA/04/044-S198		Administração Pública - ENAP	
			Moçambique - Instituto Superior de Administração Pública – ISAP	363.348,69
			TOTAL	930.478,05
	Capacitação em técnicas militares de oficiais moçambicanos no exército brasileiro BRA/04/043-A151	19/01/2009-31/08/2009	Brasil - Ministério da Defesa – Escola Militar de Agulhas Negras	Não informado
			Moçambique - Ministério da Defesa Nacional	
	Fortalecimento institucional do instituto nacional de normalização e qualidade de Moçambique (INNOQ) BRA/04/044-S273	09/09/2010-31/12/2014	Brasil - INMETRO, INT e ABNT	Não informado
			Alemanha - Gtz e PtB	
			Moçambique - Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique (INNOQ)	
	Capacitação técnica em inspeção e relações de trabalho BRA/04/044-S209	04/06/2010-12/04/2013	Brasil – ABC	221.572,00
			Brasil - Ministério do Trabalho e Emprego	47.000,00
			Moçambique - Ministério do Trabalho de Moçambique	3.875,00
			TOTAL	272.447,00
	Programa UAB – Moçambique. Programa de cooperação para formação de professores, para atuação em escolas de nível básico e médio e agentes de serviço público	09/11/2010-09/11/2013	Brasil – ABC	1.226.940,00
Brasil – MEC/CAPES			26.484.975,00	
Brasil – SEED/MEC			79.440,00	
Moçambique – Instituto Nacional de Educação à Distância/ Universidade Pedagógica/Universidade Eduardo Mondlane			4.484.160,00	
TOTAL			32.276.515,00	
Capacitação jurídica de formadores e magistrados BRA/04/044-S291*	13/01/2011-13/01/2014	Brasil – ABC	860.500,00	
		Brasil – Escola Superior do Ministério Público da União	217.400,00	

			Moçambique – Centro de Formação Jurídica e Judiciária do Ministério da Justiça de Moçambique	147.000,00
			TOTAL	1.224.900,00
	Modernização da Previdência Social de Moçambique BRA/04/044-S289*	01/01/2011-31/12/2013	Brasil – ABC	1.088.662,50
			Brasil – INSS/DATAPREV	1.213.100,00
			Brasil – Ministério da Previdência Social	21.400,00
			Moçambique – Ministério do Trabalho e Instituto Nacional de Segurança Social	73.100,00
			TOTAL	2.770.030,50
Saúde	Capacitação em produção de medicamentos antirretrovirais BRA/04/044-S117	29/09/2008-31/04/2014	Brasil – ABC	754.530,00
			Brasil - Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz	197.378,00
			Moçambique - Ministério da Saúde – Misau e Sociedade Moçambicana de Medicamentos	57.300,00
			TOTAL	1.009.208,00
	Fortalecimento institucional do órgão regulador de medicamentos como agente regulador do setor farmacêutico	17/10/2008-28/02/2012	Brasil - ABC	378.242,00
			Brasil - ANVISA – Ministério da Saúde	55.746,00
			Moçambique - Departamento Farmacêutico - Ministério da Saúde	19.248,00
			TOTAL	453.236,00
	Fortalecimento das ações de prevenção e controle do câncer BRA/04/043-S149	08/08/2010-31/01/2014	Brasil – ABC	174.437,00
			Brasil – INCA	127.732,00
			Moçambique – Ministério da Saúde	132.000,00
			TOTAL	434.169,00
	Apoio ao desenvolvimento da Política nacional	06/07/2010-30/10/2013	Brasil – ABC	249.840,00

desaúde oral de Moçambique: pesquisa em saúde bucal – Maputo BRA/04/043-S150		Brasil – Ministério da Saúde	77.100,00
		Moçambique – Ministério da Saúde	2.400,00
		TOTAL	329.340,00
Apoio ao sistema de atendimento oral de Moçambique – implantação de laboratório de referência em prótese dentária em Maputo BRA/04/043-S151	06/09/2010- 30/10/2013	Brasil – ABC	221.800,00
		Brasil – Ministério da Saúde	47.250,00
		Moçambique – Ministério da Saúde	Não informado
		TOTAL	269.050,00
Implantação de projeto piloto de terapia comunitária em Moçambique como recurso de promoção da saúde BRA/04/044-S268	19/10/2010- 19/02/2012	Brasil – ABC	227.918,00
		Brasil – ANVISA	55.746,00
		Moçambique – Ministério da Saúde	19.248,00
		TOTAL	302.912,00
Implantação de Banco de Leite Humano e de Centro de Lactação em Moçambique BRA/04/044-S309*	28/02/2011 – 31/12/2013	Brasil – ABC	341.240,00
		Brasil – Instituto Fernandes Figueira da FIOCRUZ	176.840,00
		Moçambique – Ministério da Saúde	Não informado
		TOTAL	519.080,00
Apoio à implantação do Centro de Tele-Saúde, da Biblioteca e do Programa de Ensino a Distância em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente de Moçambique BRA/04/044-S310*	28/02/2011 – 31/12/2013	Brasil – ABC	98.640,00
		Brasil – Instituto Fernandes Figueira da FIOCRUZ	51.520,00
		Moçambique – Ministério da Saúde	Não informado

			TOTAL	150.160,00
	Programa de educação alimentar e nutricional – Cozinha Brasil-Moçambique BRA/04/044-S130	17/10/2008-30/04/2012	Brasil – ABC	950.326,00
			Brasil - Serviço Social da Indústria/Departamento nacional	1.187.480,00
			Moçambique - Ministério da Indústria e Comercio/ Instituto de Apoio a Pequena e Média empresa de Moçambique.	130.176,00
Segurança Alimentar			TOTAL	2.267.982,00
	Apoio ao desenvolvimento de um programa nacional de alimentação escolar de Moçambique BRA/04/044-S244	04/08/2010-05/08/2013	Brasil – ABC	537.980,00
			Brasil - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	61.400,00
			PMA – Programa Mundial de Alimentação	1.037.000,00
			Moçambique - Ministério da Educação – Mined	68.075,00
			TOTAL	1.704.455,00
	Formação profissional	Capacitação profissional em turismo e hospitalidade – área de segurança de alimentos BRA/04/044-A310	03/11/2009-31/03/2010	Brasil - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC-Ba
Moçambique - Ministério de Turismo				
Implantação do Centro de formação profissional Brasil-Moçambique BRA/04/043-S115		22/05/2009-30/12/2014	Brasil – ABC	3.635.092,00
	Brasil – SENAI/BA		79.020,00	
	Moçambique – INFEP		519.810,00	
	TOTAL		4.233.922,00	

QUADRO 5 – Projetos de cooperação técnica celebrados entre Brasil e Moçambique, no governo Lula (executados e em execução)²⁹

²⁹ Optou-se por inserir alguns projetos assinados em 2011, portanto, posteriormente ao fim do mandato do Presidente Lula. Justifica-se em razão de serem projetos claramente resultantes de processos de negociação iniciados dentro do governo Lula e assinados nos primeiros meses do mandato da Presidenta Dilma Rousseff.

Fonte: Elaboração própria com base em informações contidas no Catálogo da Agência Brasileira de Cooperação “A Cooperação Técnica do Brasil para a África” de 2010, no relatório do Programa de Cooperação Brasil-Moçambique, de julho de 2013, obtido diretamente junto à ABC e em informação fornecida por meio do Serviço de Informação ao Cidadão, sob o protocolo nº09200000380201412.

Diante de um modelo de cooperação desenhado para atender à demanda do país parceiro, é importante verificar em que medida os projetos executados e em execução correspondem às prioridades estabelecidas pelo governo moçambicano. No caso de Moçambique, a prioridade para atuação governamental gravita em torno da redução da pobreza, conforme determina o principal instrumento de planejamento do governo moçambicano no período, o Plano Ação para Redução da Pobreza Absoluta – PARPA II (de referência para o período de 2006 a 2009). Antes de adentrar propriamente nos objetivos do PARPA II, é necessário tecer algumas considerações sobre a eleição deste plano como principal instrumento orientador das políticas moçambicanas. Durante a década de 1990, a redução da pobreza se tornou a principal agenda dos principais doadores de ajuda. Com base nesse agenda, em 1999, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional aprovaram um conjunto de medidas para orientar a concessão de empréstimos para os países menos desenvolvidos, que ficou conhecido como *Poverty Reduction Strategic Papers - PRSP*. Esses PRSP se baseavam em três elementos: crescimento econômico com utilização intensiva do trabalho e alguma redistribuição de renda; investimento em capital humano por meio dos serviços de saúde e educação; e redes de segurança social para os grupos populacionais mais vulneráveis. Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) ressaltam que a sobrecarga de expectativas sobre esses documentos fizeram com que questões relacionadas à estabilização econômica, ao ajustamento estrutural, à democracia e ao aumento da participação fizessem parte da estratégia de redução da pobreza; no entanto, críticos desses documentos acusam os doadores de desconsiderarem as causas da pobreza, ignorando questões como o estabelecimento de um sistema tributário progressivo e a reforma agrária. A formulação de planos de redução da pobreza passaram a ser exigidos aos países menos desenvolvidos como requisito para a concessão de ajuda; nesse sentido, esses planos foram elaborados muito mais com base no entendimento do BM e FMI sobre o que é necessário para redução da pobreza do que sobre as expectativas dos países receptores da ajuda. Importante ressaltar que, apesar de haver um movimento para maior participação de organizações não governamentais, no caso moçambicano, a participação da sociedade civil tem se limitado à monitoria da

implementação dos PARPAs, por meio dos Observatórios de Desenvolvimento, e não sobre sua elaboração, conforme informação prestada pelo entrevistado Maurício Sulila, da ONG moçambicana Livaningo.

Em Moçambique, o primeiro plano voltado para a redução da pobreza foi elaborado ainda em 1999, sendo chamado de Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta - PARPA, com vigência inicialmente prevista para o período de 2000 a 2004. O PARPA foi reformulado logo em seguida, dando origem ao PARPA I (2001-2005); foi seguido pelo PARPA II (2006-2009) e o Plano de Ação para a Redução da Pobreza – PARP (2011-2014) (BRITO, 2012). Para a presente análise, no entanto, utilizaremos o PARPA II como referência, tendo em vista tratar-se do plano vigente quando da concepção da maioria dos projetos da cooperação brasileira no governo Lula. O objetivo principal do PARPA II visava diminuir a incidência da pobreza de 54% para 45% em 2009; para tanto, priorizou áreas do desenvolvimento do capital humano na educação e saúde, da melhoria na governação, do desenvolvimento das infraestruturas básicas e da agricultura, do desenvolvimento rural, e de melhoria na gestão macroeconômica e financeira (QUADRO 6). Distingue-se do PARPA anterior, entretanto, por incluir como prioridade a necessidade de maior integração da economia nacional e o aumento da produtividade.

PILAR	OBJETIVOS	PRIORIDADES
Geral	<ul style="list-style-type: none"> - A redução dos níveis de pobreza absoluta, e; - A promoção do crescimento económico rápido, sustentável e abrangente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver políticas e usar instrumentos para promover o crescimento real médio anual do rendimento nacional per capita; - Manter relações de estreita coordenação com a comunidade internacional para permitir a continuação dos fluxos de ajuda ao país e em particular ao Orçamento do Estado; - Assegurar a redistribuição do rendimento à população, em particular aos mais pobres, através dos serviços sociais e das restantes funções clássicas relevantes do Estado; - Continuar a monitorar a evolução dos níveis de pobreza, e; - Melhorar a monitoria da evolução económica, incluindo da produtividade, usando indicadores estatísticos mais apropriados, com melhor qualidade e em tempo oportuno.
Governação	<ul style="list-style-type: none"> - A consolidação da unidade nacional, da paz, da justiça e da democracia; 	<ul style="list-style-type: none"> - Assegurar a separação dos poderes executivo, legislativo e judicial; - Manter abertos os canais e o espírito de comunicação entre as

	<ul style="list-style-type: none"> - O combate à corrupção, burocracia e criminalidade; - O reforço da soberania e da cooperação internacional, e; - O desenvolvimento harmonioso do país. 	<p>diferentes forças políticas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Racionalizar as funções dos órgãos estatais para responder aos objetivos planificados, melhorar a coordenação intersectorial, e evitar redundância; - Descentralizar as funções estatais até ao nível distrital com implicações orçamentais, para facilitar o desenvolvimento local; - Rever o sistema salarial e de incentivos, e aplicar o sistema por contratos fora do quadro do pessoal para assegurar que as posições que exigem elevada qualificação técnica sejam preenchidas por nacionais, e que sejam criadas para responder à formulação de políticas prioritárias; - Garantir a defesa dos direitos de propriedade; - Racionalizar e regular o uso e aproveitamento da terra, e coordenar com a Sociedade Civil, incluindo o sector privado, formas de solução rápida de conflitos contratuais, respeitando a legislação em vigor; - Preparar um plano para enfrentar situações de vulnerabilidade natural ou de origem humana, como por exemplo secas, inundações, pragas, epidemias (e.g. sismos), aumentos de preços do petróleo, deterioração drástica dos termos de troca, e flutuações acentuadas das taxas de câmbio; - Assegurar a efetividade dos órgãos estatais de inspeção e auditoria do desempenho nas áreas financeiras e de património; - Combater a criminalidade; - Integrar nos programas e planos de atividade os principais compromissos internacionais de integração na sub-região continental, e na comunidade internacional, tendo em conta que o bem-estar dos produtores e consumidores moçambicanos não deve piorar como resultado dos acordos, e; - Contribuir para que os investimentos e o Orçamento do Estado tenham uma distribuição nacional equilibrada.
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar e melhorar os níveis de educação; - Melhorar e aumentar o acesso a cuidados de saúde; - Melhorar e aumentar o acesso à água potável e ao saneamento adequado; - Promover e consolidar o espírito de auto-estima dos cidadãos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar os níveis de acesso ao ensino, e melhorar a sua eficiência, com particular atenção para mulheres e raparigas, crianças com necessidades educativas especiais, órfãos e crianças das zonas rurais; - Incentivar que o pessoal formado aos vários níveis do sistema de educação responda às necessidades do empreendedorismo e do mercado, fazendo uso da ciência e tecnologia adequada e moderna; - Desenvolver a atividade científica e a inovação e aplicação tecnológica, tomando em consideração a sua aplicação prática e produtiva; - Aumentar os níveis de cobertura dos serviços de saúde; - Reduzir a mortalidade materno-infantil;

	<ul style="list-style-type: none"> - Valorizar a cultura do trabalho, zelo, honestidade e prestação de contas, e; - Potenciar o jovem moçambicano para a realização das suas potencialidades e capacidades criativas, empreendedoras e de espírito voluntarista. 	<ul style="list-style-type: none"> - Travar os níveis de incidência do HIV/SIDA e reduzir a incidência de mortes por malária e tuberculose; - Aumentar os níveis de cobertura dos serviços de abastecimento de água e saneamento; - Contribuir para a criação de oportunidades iguais entre mulheres e homens, sem discriminação negativa ou positiva, e dando preferência à harmonia entre a evolução social e as tradições locais; - Incluir no sistema de educação, a partir do nível primário, os temas da moral, da cultura do trabalho, e da responsabilização individual; - Fomentar o fortalecimento do movimento associativo juvenil como estratégia de organização e participação dos jovens na sociedade; - Desenvolver e consolidar as redes sociais de apoio aos cidadãos mais desfavorecidos, crianças órfãs, idosos, deficientes, mutilados, e doentes crónicos; - Integrar o sistema de apoio aos cidadãos mal nutridos e sujeitos a crises de fome com o desenvolvimento do sistema da produção alimentar, e; - Assegurar a manutenção do equilíbrio ambiental em todo o território nacional, incluindo nas áreas onde decorrem os novos projetos de atividades de qualquer natureza.
Desenvolvimento econômico	<ul style="list-style-type: none"> - O desenvolvimento rural; - Propiciar o desenvolvimento do empresariado nacional, e; - A criação de um ambiente favorável ao investimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular a transformação estrutural da agricultura, implicando o aumento da produtividade neste sector, bem como a integração no sector rural, no resto da economia e maior competitividade no mercado internacional; - Transformar o eixo rodoviário norte-sul num pólo de desenvolvimento nacional, com ligações multisectoriais e territoriais, para satisfazer objetivos gerais e dos três pilares; - Elaborar uma política nacional de energia sustentável e continuar a investir na eletrificação nacional, em particular das zonas rurais; - Contribuir para atingir e manter a estabilidade macroeconómica através da gestão competente das finanças públicas e das operações do Banco de Moçambique; - Aumentar gradualmente as receitas fiscais em proporção do PIB até 2009, atingindo 15% nessa altura, revendo as presentes taxas das leis base do IVA, IRPC e IRPS, sem as agravar; - Assegurar que o Estado honre os seus compromissos de pagamento pelos serviços e bens comprados no mercado; - Definir uma estratégia para orientar, sistematizar e regularizar os fluxos da ajuda externa e do crédito externo ao sector público,

		<p>bem como fazer uma gestão sustentável da dívida pública;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentivar o aumento da poupança nacional e o aumento sustentável do crédito e micro-crédito à economia, em termos reais; - Definir uma política do comércio internacional e uma estratégia de integração económica regional na África Austral e nos principais mercados internacionais, que seja favorável aos produtores e consumidores nacionais em termos agregados; - Promover a expansão do sistema agroindustrial, das manufaturas intensivas em mão-de-obra, e das indústrias locais orientadas para a exportação, em particular das unidades de pequena e média escala e as que derem um elevado contributo relativo para o rendimento nacional e a criação de emprego; - Garantir o uso sustentável dos recursos naturais e implementar mecanismos transparentes de gestão e exploração racional destes recursos; - Promover, regular e monitorar o desenvolvimento do turismo, assegurando que este sector dê um contributo líquido sustentável ao Orçamento do Estado, no médio e longo prazo, e; - Implementar um programa de construção de reservatórios escavados, sistemas de captação de água de chuva, pequenas, médias e grandes barragens para - satisfação das necessidades de água para consumo humano, pecuária, irrigação, pesca, indústria, turismo, produção de energia eléctrica entre os vários usos assim como para mitigar, de uma forma programada os efeitos negativos das secas e inundações, com vista a garantir uma gestão sustentável dos recursos hídricos do país.
--	--	---

QUADRO 6 – Resumo dos objetivos e ações fundamentais do PARPA II

Fonte: elaboração própria com base no PARPA II.

Ao cruzar as informações sobre os projetos da cooperação técnica brasileira e as prioridades estabelecidas no PARPA II chega-se a uma primeira conclusão: a análise da cooperação técnica brasileira em Moçambique aponta a área de fortalecimento institucional como a de maior número de projetos e de maior aporte de recursos, no entanto, as prioridades da governação apontam para a racionalização das atividades do Estado, em observância às condições prescritas pelos doadores tradicionais desde o final da década de 1990. Ou seja, inexistente indicativo no PARPA II de que o fortalecimento do Estado seja uma prioridade para reduzir a pobreza do país. Nesse sentido, projetos como o de “Apoio à implementação do Sistema Nacional de Arquivos do Estado – SNAE” e o de “Apoio ao desenvolvimento

gerencial estratégico do governo de Moçambique” parecem responder mais ao que o Brasil tem a oferecer do que à necessidade prioritária do governo moçambicano; também reflete maior importância dada pelo doador ao papel do Estado na condução econômica e social, diferente da redução das atividades do Estado prescrita pelas políticas neoliberais aos países africanos.

Apesar de o fortalecimento institucional não ser um item, de fato, contemplado com importância no PARPA II, existem indicativos que esse é um grande obstáculo à implementação de projetos, tanto de cooperação como de investimento em Moçambique. Em inquérito realizado pela instituição portuguesa Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais – IEEI, publicado em dezembro de 2006, concluiu-se que a falta de capacidade da administração pública, com excesso de burocracia e lentidão na tomada de decisões, é o segundo obstáculo para a realização de projetos mais apontado por atores locais, atores externos não portugueses e atores portugueses, atrás apenas carências em infraestruturas de transporte (CARDOSO, 2006).

Importante registrar que, nas entrevistas realizadas com servidores brasileiros das organizações executoras da cooperação, fica evidente a ideia de que Moçambique carece de serviços em todas as áreas e, portanto, todo projeto de cooperação é bem-vindo. Apesar das grandes carências estruturais moçambicanas, a dificuldade em cooperar em áreas não prioritárias está na incapacidade do governo moçambicano em coordenar as ações decorrentes desses projetos. Mesmo que não haja previsão de contrapartida financeira por parte de Moçambique, um projeto de cooperação exige do país parceiro a disponibilização de alguma estrutura para sua execução e a própria cooperação brasileira estabelece como diretriz apoiar projetos que contemplem a definição clara da contrapartida em termos técnicos e financeiros do país beneficiário.

Entretanto, as áreas de saúde, formação profissional, segurança alimentar, infraestrutura urbana e ambiental encontram perfeita aderência com as prioridades do Plano em seu pilar capital humano, enquanto os projetos do setor agropecuário adequam-se ao pilar desenvolvimento econômico. Da mesma forma, esses projetos concordam com as diretrizes estabelecidas para os projetos brasileiros de cooperação técnica, reforçando a ideia de criação de um modelo voltado para a estruturação dos países por meio de ações de impacto nacional, sustentáveis e com potencial de multiplicação nas esferas regionais e locais.

4.2.2. Desafios a um modelo brasileiro de cooperação em construção

Desde os primeiros passos da cooperação internacional para o desenvolvimento, a cooperação técnica sempre esteve presente na ajuda prestada aos países em desenvolvimento. A *expertise* técnica dos países desenvolvidos servia, sobretudo, para assistir outros países na prestação de toda sorte de serviços públicos com o objetivo de melhorar suas capacidades humana e institucional por meio da transferência, adaptação e uso de habilidades, conhecimento e tecnologia (LOPES, 2005). Apesar de, via de regra, essa assistência buscar suprir os poucos ou mesmo a ausência de profissionais qualificados para a prestação de determinado serviço, as abordagens da cooperação técnica variaram ao longo das décadas, acompanhando as tendências da cooperação internacional para o desenvolvimento.

No início, a cooperação técnica³⁰ prestada pelos países desenvolvidos concentrou-se na concessão de bolsas de estudos, organização de estágios e seminários de formação de pessoal, no envio de peritos e na contratação de consultores e outros profissionais para prestar a assistência. Carlos Lopes aponta dois momentos de mudança da cooperação técnica: o primeiro, entre as décadas de 1970 e 1980, com a redefinição de práticas para torná-las sustentáveis após o fim da assistência; e o segundo, nos anos de 1990, ela passou a ser compreendida não apenas como uma transferência, “mas como processo mais amplo formulado para criar e disseminar conhecimento humano com resultados esperados de desenvolvimento em todos os níveis da sociedade” (2005, p.178). A própria mudança de terminologia – de assistência técnica para cooperação técnica -, conforme orientação da ONU, na Resolução nº1383/1959, revela que a natureza da ajuda estava mudando (SOARES, 1994). Assim, a cooperação técnica, longe apresentar uma abordagem única, variou na forma e na participação de atores, conforme a concepção dos doadores em diferentes momentos.

Mesmo que não tenha como resultado um novo produto ou processo produtivo, a cooperação técnica “constitui-se um elemento mobilizador capaz de, a partir do reconhecimento e valorização do estágio preexistente, acelerar a ascensão de uma sociedade na escala tecnológica” (PLONSKI, 1994, p.367). Nota-se que o progresso técnico sempre teve um papel importante para o sistema produtivo, sendo a tecnologia condição para a reprodução

³⁰ No âmbito das Nações Unidas, a cooperação técnica é instituída como instrumento da cooperação internacional na III Assembleia Geral, por meio da Resolução nº200, em 1948.

e expansão do sistema capitalista. Entretanto, por um lado, a técnica que predominou nesse tipo de cooperação referia-se, muitas vezes, à superação de condições críticas em determinadas áreas, principalmente as sociais e ao próprio funcionamento do Estado. Por outro lado, a cooperação técnica orientada para transferir tecnologia com fins econômicos - a chamada cooperação técnica industrial -, a cargo da agência especializada Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial – ONUDI, tem tido papel controverso por exigir uma redefinição da divisão internacional do trabalho. Por isso, tem sido pouco relevante no universo da cooperação internacional para o desenvolvimento, o que, normalmente, leva a confundir a cooperação técnica com as atividades mobilizadoras da capacidade institucional dos Estados.

Muitas vantagens são apontadas para a realização da cooperação técnica entre países em desenvolvimento, sendo as principais delas a maior proximidade entre as condições econômicas, sociais e ambientais entre muitos países em desenvolvimento e ser menos dispendiosa em relação aos outros tipos de cooperação, como a cooperação financeira. Nesse sentido, nota-se que a eleição da cooperação técnica como tipo preferencial de cooperação brasileira na África baseia-se tanto nas diretrizes fornecidas pelo discurso da cooperação Sul-Sul, discurso este qualificado pelo governo brasileiro, como nas limitações de recursos para promover outros tipos de ação cooperativa. A abordagem brasileira busca diferenciá-la da cooperação técnica praticada pelos demais países, buscando centrar-se, cada vez mais, em projetos estruturantes de maior impacto e que possibilitem desdobramentos em longo prazo.

Além de reforçar a importância da necessidade de fortalecimento institucional, a cooperação estruturante traz a ideia da formulação de uma cooperação a ser executada em longo prazo, em detrimento de uma cooperação a partir de atividades pontuais, como, por exemplo, a realização de cursos de curto prazo desconectados de uma ação programática. Nesse sentido, a cooperação passa a reivindicar maior planejamento das instituições envolvidas no processo e, em consequência, maior previsibilidade de recursos disponíveis, bem como uma relação bastante concertada com os países parceiros. Apesar de o governo brasileiro posicionar-se preferencialmente pela realização de uma cooperação estruturante, nota-se que muitas dificuldades ainda se fazem presentes no planejamento das instituições envolvidas, principalmente no que se refere à previsibilidade de recursos e das ações no horizonte de maior prazo. A seguir, apontam-se três questões importantes para compreensão das atuais dificuldades da implantação de uma cooperação estruturante.

a) A cooperação brasileira como *policy transfer*

A estruturação setorial de longo prazo de que trata a cooperação estruturante associa-se, comumente, à disseminação de boas-práticas ou políticas públicas de sucesso no país de origem. É comum a utilização do conceito trazido por Dolowitz e Marsh para caracterizar a *policy transfer* – também conhecida como *lesson-drawing*, *policy convergence* ou *policy diffusion* – como sendo o “processo pelo qual o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (2000, p.1, tradução nossa). Nota-se que a literatura sobre o assunto muito tem se preocupado com o processo - desde a identificação da demanda à aplicação da política passando necessariamente pela compreensão do contexto - e as restrições a essas transferências, buscando responder a questões sobre quais são os atores-chave envolvidos, o que é transferido, de onde são retirados os ensinamentos, etc (BENSON, 2013; DOLOWITZ; MARSH, 2000; LOPES, 2013).

No caso da cooperação brasileira, argumenta-se que as políticas públicas e tecnologias desenvolvidas no contexto brasileiro seriam facilmente adaptáveis às realidades africanas, particularmente, em razão das semelhanças agroclimáticas e epidemiológicas (CABRAL, 2011). É importante, no entanto, tecer algumas considerações a esse argumento, conforme aponta Lídia Cabral

A ideia de que as políticas públicas brasileiras podem ser facilmente transferíveis para o contexto africano segue uma lógica tecnicista que ignora, não apenas a capacidade de absorção dos países africanos (pelos motivos acima assinalados), mas também, a própria trajetória das políticas públicas brasileiras e, em particular, o papel importante que a sociedade civil e os movimentos sociais dentro do Brasil têm desempenhado na formação e desenvolvimento dessas políticas. [...] A transferência destas conquistas para África não pode, portanto, ignorar esta trajetória e deixar de considerar a importância das dinâmicas Estado-sociedade na formação de modelos de desenvolvimento (2011, p.34).

Primeiramente, cumpre assinalar que a ideia de política pública possui uma gama variada de definições, que vão desde a política pública como uma soma de decisões sobre o que fazer e o que não fazer a um conjunto específico de ações dos governos (HEIDEMANN,

2009; SOUZA, 2006). Surgido no mesmo contexto do pós-Segunda Guerra, que forjou a noção de desenvolvimento, o termo política pública revela o esgotamento da exclusividade do mercado como regulador social e a necessidade de maior participação do Estado na promoção do desenvolvimento das sociedades. Nesse sentido, Heidemann ressalta que “o Estado passa a exercer uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do uso do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou “horizontal” (por exemplo, política econômica), como de alcance ou impacto setorial (por exemplo, política de saúde)” (2009, p.29).

Ao contrário do que uma abordagem mais tecnicista possa parecer, a formulação de uma política pública envolve atores diversos que não só o ente governamental. Dessa forma, importa aqui ressaltar a política pública como produto de um processo social e, portanto, um processo dinâmico do qual participam variados atores, nos quais se incluem atores da sociedade civil e do próprio mercado. Essa dinâmica tem início com a formulação de uma demanda coletiva que, por meio de uma luta por legitimação e reconhecimento do Estado, transforma-se em interesse público e incorpora o direito a ele referente. Corrobora para essa ideia a definição de política pública formulada por Bruno Jobert (2004), entendendo-a a partir de sua função de manutenção da coesão social, estando as bases de sua formulação em uma teoria do Estado em ação e nos processos de integração do sistema e integração social que envolvem, respectivamente, regulação e legitimação.

É certo que em países em desenvolvimento as demandas por políticas públicas perpassam diversificadas áreas, ainda que em diferentes graus. No entanto, é a capacidade de articular-se em torno da demanda, em busca do reconhecimento que a transforme em interesse público, que pode assegurar a satisfação dessa demanda em longo prazo. Nota-se, nesse sentido, que Brasil e Moçambique possuem realidades muito diferentes. Já nas últimas décadas do século XX, movimentos pró-democracia iniciam o processo de abertura e consolidação democrática, que tem como seu marco a Constituição de 1988. Além da liberdade conseguida pelos movimentos sociais a partir da abertura democrática, a participação de representantes da sociedade civil em algumas esferas públicas, como os conselhos setoriais, permite a legitimação de demandas sociais importantes e, portanto, a capacidade de influenciar o Estado sobre essas demandas.

Em Moçambique, observa-se, mais recentemente, uma divisão da atuação da sociedade civil: de um lado, organizações não governamentais estrangeiras, que atuam dentro de uma

lógica neoliberal de transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil; e de outro, movimentos e organizações locais que começam a contestar as políticas adotadas pelo governo e, de alguma forma, buscam participar mais efetivamente das decisões políticas. Apesar de existir um movimento crescente de contestação política pelas organizações locais, a interação entre Estado e sociedade esbarra em um Estado fortemente influenciado pelo componente militar quanto à concepção organizacional e aos métodos e formas de comando, inexistindo mecanismos de participação eficientes que permitam que suas demandas sejam consideradas (MOSCA, 2002). Não se sabe ao certo, portanto, em que medida a transferência de algumas políticas afetam as populações diretamente interessadas e, conseqüentemente, a eficiência dos projetos de cooperação dada a relação distanciada entre o Estado e a sociedade. Entretanto, exemplos recentes, como o PROSAVANA, demonstram que os projetos orientados por demandas não oriundas das populações locais ou mesmo que não passem por um processo de legitimação dentro do Estado, transformando-se em direitos das populações, tende a cada vez mais ser contestados e não se sustentar em longo prazo.

b) A inexistência de um marco legal da cooperação

Todo projeto brasileiro de cooperação tem por base legal a celebração prévia de um Acordo Básico de Cooperação, devidamente referendado pelo Congresso Nacional, cujo conteúdo deve versar sobre os objetivos da cooperação, os instrumentos de formalização e implementação das iniciativas e todos os demais aspectos necessários ao cumprimento do Acordo. No caso da cooperação entre Brasil e Moçambique, um Acordo Básico de Cooperação assinado em 15 de setembro de 1981, e somente promulgado pelo Decreto nº 89.929 de 09 de julho de 1984, estabelece as bases para a cooperação, principalmente nos campos econômico, científico, técnico, tecnológico, cultural e de formação de pessoal, segundo princípios de igualdade, benefício recíproco, respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não ingerência nos assuntos internos, e de autodeterminação dos povos na livre escolha de seu sistema político-social e de seu processo de desenvolvimento. A cada entendimento sobre projetos de interesse comum, no entanto, faz-se necessária a assinatura de um termo de Ajuste ou Acordo Complementar, que detalhará o projeto a ser executado ao abrigo do acordo básico.

Nota-se que, à altura que em que o acordo básico foi assinado, a cooperação entre o Brasil e Moçambique era praticamente inexistente, não se prevendo os possíveis problemas operacionais na sua execução. Segundo a ABC, em razão da intensificação do programa de cooperação com o país na última década, foi elaborada nova proposta de acordo em 2011 para tentar sanar as defasagens do atual Acordo de 1984 que dificultam sua operacionalização, a exemplo da não previsão de isenção de impostos aos equipamentos ou insumos adquiridos no âmbito dos projetos de cooperação. Encaminhada a proposta à chancelaria moçambicana, não houve, no entanto, pronunciamento sobre a matéria até 2013, conforme informação prestada pelo entrevistado Armando Cardoso, analista de projetos da ABC.

Apesar da existência de acordos bilaterais que lastreiem a cooperação brasileira com alguns países, a inexistência de um marco legal sobre a cooperação internacional prestada pelo Brasil é apontada como uma grande limitadora ao aperfeiçoamento das estruturas operacionais da cooperação brasileira. Das limitações decorrentes da inexistência de uma legislação regulamentadora decorrem impactos de várias ordens, principalmente sobre a permanência das entidades executoras brasileiras em território estrangeiro. Nesse sentido, o caso do escritório da FIOCRUZ em Moçambique é exemplar para compreender essas dificuldades.

Em 2008, motivada pela avaliação que reconhece a viabilidade da instalação da fábrica de medicamentos antirretrovirais, a FIOCRUZ instalou seu primeiro escritório em território africano, com o objetivo de acompanhar as diversas iniciativas da instituição no continente, fazendo-se representar nessas iniciativas, e também fazer prospecção de novas possibilidades de cooperação. Apesar da instalação física do escritório, não foi possível sua legalização jurídica na estrutura do governo brasileiro em razão da ausência de legislação que autorize criação de representação governamental no estrangeiro fora dos quadros do Ministério das Relações Exteriores. Segundo José Luiz Telles, diretor do escritório regional da FIOCRUZ, a falta de legalização do escritório tem resultado em restrições severas à representação da FIOCRUZ, impedindo a instituição de ter uma sede própria – o escritório está atualmente instalado em espaço cedido pela Embaixada brasileira em Maputo, no Centro Cultural Brasil-Moçambique -, orçamento que permita a contratação de pessoal e viagens de acompanhamento de projetos em toda África a partir do escritório regional.

Além da própria possibilidade de representação das entidades executoras dos projetos de cooperação no exterior, a participação de servidores públicos brasileiros em projetos de

cooperação é limitada temporalmente, considerando que ao servidor público só é autorizado a permanência até o limite de noventa dias para recebimento de diárias no exterior, conforme determina o art.6º da Lei nº 5.809/72, que dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior. Assim, a cada três meses, o servidor lotado para executar atividades em projetos de cooperação no exterior deve retornar ao Brasil e realizar a respectiva prestação de contas referentes às diárias do período. A inexistência de um marco legal, nesse sentido, impacta não só na presença temporal dos servidores, mas, principalmente, na eficiência da utilização dos recursos relativos a essa presença. Segundo o entrevistado José Telles, nos termos em que vem funcionando o escritório da FIOCRUZ em Maputo, seria menos dispendioso o funcionamento a partir do Brasil, considerando a redução de custos com diárias e passagens aéreas. Ademais, é importante registrar que o formato de remuneração de servidores públicos civis em missão no exterior constituído do salário da instituição a qual está vinculado (computado como horas técnicas) somado às diárias correspondentes ao período no exterior (recebidas em dólar) podem desestimular a ida de técnicos brasileiros a missões no exterior.

Outra questão importante é a impossibilidade de transferência de recursos ao país cooperante. Não existindo autorização legal para a saída de recursos para a execução de projetos de cooperação em território estrangeiro, a solução encontrada pelo governo brasileiro foi o repasse dos recursos necessários a agências internacionais, principalmente ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Dessa forma, foram assinados dois projetos “guarda-chuva” com o PNUD – os projetos BRA/04/43 e BRA/04/44 – para a execução de projetos de cooperação com países em desenvolvimento, cujos recursos depositados pelo governo brasileiro devem ser desembolsados mediante articulação entre os assinantes. Ao atuar como intermediário, o PNUD possibilita o financiamento do envio de técnicos que não sejam servidores e a compra de máquinas e equipamentos (CABRAL; WEINSTOCK, 2010; COSTA LEITE; 2012).

Segundo informação dos entrevistados da FIOCRUZ e ABC, o esboço de normas que busquem preencher as lacunas legais que travam a cooperação brasileira já foi desenhado. A proposta de decreto que autoriza o estabelecimento de representações de instituições brasileiras no exterior fora dos quadros do MRE encontra-se em discussão no Ministério do Planejamento e o projeto de lei que cria a Agência Brasileira de Cooperação e Desenvolvimento – ABCD, com maior independência do MRE, quadro funcional e

orçamento próprios, ainda é alvo de discussão interna e incertezas, considerando o discurso da Presidenta Dilma Rousseff³¹ que traz outro sentido à cooperação brasileira.

Se no início o governo de Lula da Silva o discurso da cooperação Sul-Sul colaborou para marcar maior protagonismo internacional do país, foi somente nos últimos anos de governo que a operacionalização começou a ocorrer e permitiu identificar as falhas e lacunas da prática da cooperação brasileira; ao iniciar o governo Dilma Rousseff, as necessidades de aperfeiçoamento já estavam identificadas e instrumentalizar a cooperação brasileira passou a ser uma decisão política que refletiria qual o papel do Brasil na arquitetura mundial. Até o momento, a ausência de aprovação dos projetos normativos já desenhados sinaliza pouca disposição em investir na cooperação brasileira, tendência confirmada pela redução orçamentária dos projetos já negociados. Nota-se, por fim, que a (in)decisão política sobre a normatização da ação cooperativa brasileira - e o consequente aumento de recursos para essa atividade - em razão da contenção de despesas no governo Dilma Rousseff acaba por retroalimentar a ineficiência e ineficácia no uso dos recursos hoje existentes. Ou seja, para não aumentar as despesas públicas, o governo brasileiro decide por não colocar em pauta uma legislação que dê maior autonomia aos executores da cooperação e, no entanto, a ausência dessa mesma legislação possibilita o uso menos eficiente dos recursos, gerando grande morosidade, conforme poderá ser visto na análise de dois projetos específicos da cooperação técnica brasileira em Moçambique.

c) Disponibilidade de recursos

Um dos fatores importantes para qualificar a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é analisar os investimentos realizados nos projetos de cooperação. É por meio dessa análise que se pode encontrar os elementos necessários para afirmar se há uma real disponibilidade do governo brasileiro em investir, para além do

³¹ Em viagem à Etiópia, por ocasião dos eventos comemorativos do cinquentenário da União Africana, em maio de 2013, a Presidenta Dilma Rousseff evidenciou a intenção de realizar mudanças estruturais na ABC, criando uma nova agência que alie a viabilização de investimentos e a cooperação técnica. A criação da nova agência nesses termos acarretaria mudanças significativas no discurso brasileiro para a cooperação internacional para o desenvolvimento dentro dos marcos da cooperação sul-sul. Nota-se, no entanto, que a proposta conta com rejeição dentro da própria ABC e ainda não se registra nenhum movimento efetivo para sua operacionalização.

discurso, na prática cooperativa e em que grau de importância ela pode ser inserida na arquitetura mundial da cooperação e junto aos países parceiros.

Como já dito, a estrutura da cooperação brasileira é bastante pulverizada, com a participação de diversos órgãos executores, que colaboram com recursos não financeiros, tais como horas técnicas, equipamentos e instalações colocadas à disposição dos projetos, etc. Devido a esse perfil, os dados quantitativos sobre a cooperação brasileira são divulgados com grande lapso temporal, por meio de relatórios elaborados pelo IPEA em colaboração com a ABC. Registre-se, nesse sentido, que, até o momento, nenhum dado sobre investimentos referentes à cooperação no governo de Dilma Rousseff foi publicado. Os dois relatórios elaborados com dados de 2005-2009³² e de 2010 da cooperação brasileira apontam para um total investido de R\$4.523.668.053,49³³, observando-se um importante incremento no último ano de governo de Lula da Silva. A Tabela 5 ilustra a evolução dos dados gerais da cooperação brasileira, demonstrando que a maior parte dos investimentos é destinado à organismos internacionais; a cooperação técnica ocupa o terceiro lugar entre as modalidades que recebem maior investimento. Particularmente, destaca-se a variação do total entre os anos 2009 e 2010, quando os investimentos em cooperação mais que dobram e atingem o ápice de recursos investidos.

³² No relatório, é ressaltado que o período originalmente pretendido de levantamento de dados era de 2000 a 2009, entretanto, o relatório justifica que este período revelou-se inviável dado o caráter pioneiro do levantamento e a escassez de registros desses recursos. Assim, inexistem publicações oficiais sobre a cooperação brasileira nos dois primeiros anos do governo de Lula da Silva.

³³ Importante registrar uma mudança de metodologia na contagem por modalidade de cooperação, criando-se no segundo relatório as modalidades de cooperação científica e tecnológica, apoio e proteção a refugiados e operações de manutenção da paz.

TABELA 5 – A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional em valores no período de 2005-2010 (R\$)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Cooperação técnica	27.755.710,55	32.801.148,70	35.599.271,59	58.738.112,72	97.744.759,99	101.676.174	354.315.177,55
Cooperação científica e tecnolog.	—	—	—	—	—	42.255.987	42.255.987
cooperação educacional	56.104.204,86	56.454.857,68	56.376.649,16	70.666.566,99	44.473.906,96	62.557.615	346.633.800,65
cooperação humanitária	1.185.826,34	5.524.359,06	31.804.809,29	29.744.778,97	87.042.331,20	284.186.759	439.488.863,86
apoio e proteção a refugiados	—	—	—	—	—	1.039.225	1.039.225
Operações de manut. da paz	—	—	—	—	—	585.063.470	585.063.470
gastos com organismos intern.	299.145.649,02	509.533.963,63	445.421.638,10	457.249.200,67	495.159.128,01	548.361.950	2.754.871.529,43
TOTAL	384.191.390,77	604.314.329,07	569.202.368,14	616.398.659,35	724.420.126,16	1.625.141.181,00	4.523.668.053,49

Fonte: IPEA; ABC, 2010; IPEA; ABC, 2013.

Por atuar em uma lógica de *demand-driven*, a assinatura de um acordo complementar de cooperação indica o recurso necessário para a execução de determinado projeto, recurso este que somente poderá ser disponibilizado mediante a devida aprovação orçamentária para utilização no ano fiscal subsequente. Nota-se, assim, que, diferente de agências de cooperação internacionais que possuem uma política explícita de cooperação e que, portanto, distribuem seus recursos conforme essa política, a cooperação brasileira opera com um desenho de processo decisório que exige maior tempo para a liberação de recursos.

Quanto à cooperação técnica, a análise dos dados do período demonstra a tendência ascendente dessa abordagem, com a variação de R\$ 27 milhões, em 2005, para R\$101 milhões, em 2010. Neste último ano, Moçambique recebeu da cooperação brasileira o total de R\$8.625.830 (USD\$5.179.434,37³⁴), correspondendo a 13,3% do total de recursos da cooperação investidos no continente africano³⁵, sendo R\$5.093.786 alocados para a cooperação técnica internacional (IPEA; ABC, 2013). Particularmente interessante para compreender a evolução da cooperação brasileira por ser o ano de maior aporte de recursos, o ano de 2010 será utilizado aqui para efeito comparativo com a cooperação de outros países.

³⁴ O cálculo de conversão de reais para dólares, referente aos recursos investidos pela cooperação brasileira em Moçambique, considerou a cotação de R\$1,6654 para compra, em 31/12/2010, conforme informação do sítio oficial do Banco Central.

³⁵ Em 2010, o total de recursos investidos no continente africano é de R\$64.680.495, sendo Cabo Verde e Guiné-Bissau os dois países que receberam mais recursos da cooperação em relação a Moçambique, com R\$15.758.050 (24,4%) e R\$13.736.411 (21,2%), respectivamente.

Em tendência contrária ao crescimento da cooperação brasileira, a cooperação internacional para o desenvolvimento prestada por países desenvolvidos experimentou um importante decréscimo no mesmo período, em grande parte atribuída aos efeitos da crise financeira de 2008. A agência sueca de cooperação *Swedish International Development Cooperation Agency*- SIDA, uma das mais atuantes agências de cooperação em Moçambique, apesar de experimentar um crescimento de 2005 a 2008, decresceu o volume de recursos de USD\$119 milhões, em 2008, para USD\$84,1 milhões, em 2010, o ponto mais baixo pós-crise, sendo USD\$44,4 milhões dirigidos ao apoio ao orçamento geral do governo moçambicano. Ressalte-se que, apesar da redução experimentada no período, Moçambique foi o maior receptor da ajuda sueca, respondendo por 5,5% do total da ajuda prestada pela agência (SIDA, 2014).

Diferentemente da ajuda sueca, a cooperação portuguesa experimentou seu ponto de declínio em 2011, motivada por contenções de caráter orçamentário. A cooperação portuguesa caracteriza-se pela regular e forte concentração geográfica nos PALOP e Timor-Leste, correspondendo, conjuntamente, a 80% da ajuda bilateral portuguesa em 2010, sendo o total recebido por Moçambique de USD\$112.632 milhões. Desse montante, é de se destacar que USD\$91.852 milhões correspondem à ajuda prestada como empréstimo concessional para a execução de projetos e apenas USD\$1.987 milhão foram orientados como donativo para apoio orçamental geral, modalidade de ajuda mais significativa em Moçambique (INSTITUTO CAMÕES, 2014). Dos chamados Parceiros do Apoio Programático – PAPS de Moçambique, também conhecidos como G-19, observa-se que a ajuda direta ao orçamento fez o total de USD\$325,59 milhões, que se somado aos empréstimos realizados pelo Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento totalizam o valor de USD\$444,40 milhões, em 2010 (PARCEIROS DE APOIO PROGRAMÁTICO, 2014).

Importante registrar que a contabilização do montante da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é realizada de forma diferenciada da dos países membros da OCDE. Por não operar em algumas modalidades de cooperação, principalmente naquelas que exijam a transferência direta de recursos, seja por empréstimo ou subvenção ao orçamento, o Brasil restringe a contagem de sua cooperação aos valores investidos com cooperação técnica, científica e tecnológica, educacional, humanitária, apoio e proteção a refugiados, operações de manutenção de paz e gastos com organismos internacionais. Nota-se que, diferente do CAD/OCDE, nem mesmo o perdão de dívidas é contabilizado. Entretanto, alguma

controvérsia pode existir quanto à contabilização dos valores referentes às operações de manutenção de paz que, no caso brasileiro, é bastante significativa. Segundo orientação do CAD/OCDE, os investimentos realizados nas operações de manutenção de paz não são reportáveis como ajuda; no entanto, alguns custos relativos a atividades dentro dessas operações - relacionadas a direitos humanos, acompanhamento de eleições, reabilitação de soldados desmobilizados, infraestrutura nacional, acompanhamento e formação de administradores, conselhos para a estabilização econômica, repatriamento e desmobilização de soldados e eliminação de armas e remoção de minas - podem ser reportados como ajuda. Observa-se, no caso brasileiro, a incorporação dos valores investidos em atividades essencialmente militares nas operações de paz (mobilização, desmobilização, desarmamento e reintegração de combatentes) à contabilização da cooperação brasileira.

TABELA 6 – Números da cooperação em Moçambique no ano de 2010 (USD\$ milhões)

2010	PAP	Portugal	Suécia	Brasil
Ajuda direta ao orçamento	325,59	2,649	44,4	Não
Empréstimo concessional	118,82	91,852	0,021	Não
Outras modalidades	Não	18,131	39,679	5,179
TOTAL	444,40	112, 632	84,1	5,179

Fonte: elaboração própria a partir das informações das agências de cooperação dos respectivos países.

Os dados da cooperação de outros países e instituições servem para compreender a dimensão da cooperação brasileira no contexto moçambicano. Infere-se dos dados que os recursos dispendidos pela cooperação brasileira ainda estão distantes de produzir grande impacto na realidade do país, o que pode ser exemplificado pelo desconhecimento da sociedade moçambicana sobre a cooperação brasileira, tal como percebido em trabalho de campo. Nota-se que, apesar da análise quantitativa isolada não explicar a importância da cooperação brasileira, os valores e sua distribuição permitem concluir: 1) o volume de recursos alocados pela cooperação brasileira é insuficiente para enfrentar os desafios impostos pela realidade moçambicana, considerando que, mesmo com o grande volume da cooperação Norte-Sul, o país era considerado o quarto país menos desenvolvido do mundo em 2010, ocupando a 184ª posição do Índice de Desenvolvimento Humano; e 2) o Brasil não aloca

recursos nas modalidades de cooperação mais correntes entre os países desenvolvidos – o apoio direto ao orçamento e o empréstimo concessional, o que pode gerar efeitos de ordens diferentes – colocando o Brasil em um patamar inferior de importância na arquitetura moçambicana de ajuda internacional, caracterizando-a como complementar à cooperação Norte-Sul ou, de outra forma, diferenciando-a das demais justamente por sua orientação voltada para a estruturação do Estado, por meio do fornecimento de instrumentos que propiciem o desenvolvimento de longo prazo, e não, a entrega direta de recursos.

É importante registrar que, apesar da tendência de crescimento apontada no período, as entrevistas realizadas com executores da cooperação brasileira revelam tendência contrária a partir do governo de Dilma Rousseff, com significativa contenção orçamentária. Dada a inexistência de relatórios oficiais sobre a cooperação brasileira no governo Dilma Rousseff, essa informação não pôde ser devidamente confirmada, mas indica a insegurança que permeia a cooperação estruturante e seu planejamento.

Apesar de não exaustivos, os três fatores apontados aqui – a questão do *policy transfer*, a inexistência de um marco legal da cooperação e a disponibilização de recursos - são exemplificativos dos desafios a serem enfrentados pela cooperação brasileira, principalmente no seu caráter estruturante. Outros fatores se fazem presentes dentre esses desafios, como a apropriação do projeto pelo país parceiro, as diferenças culturais e uma cultura de “pedir e receber” bastante presente na sociedade moçambicana, conforme apontaram alguns entrevistados em campo. Apesar de a cooperação brasileira reivindicar uma proximidade cultural da qual resultaria maior facilidade na execução dos projetos, a realidade das relações entre os dois países indica um acentuado afastamento, que não foi superado pela mera influência dos africanos escravizados trazidos ao Brasil, ou mesmo pela língua comum.

O enfrentamento dos desafios à cooperação em Moçambique requer o aperfeiçoamento do modelo em construção e, conseqüentemente, maiores investimentos nesse processo. A falta de condições para planejar a cooperação brasileira em longo prazo tem sido um elemento constante que parece se reproduzir no governo Dilma. Ademais, por ser uma cooperação ainda infante, a avaliação dos projetos executados carece de instrumentos que permitam perceber a dinâmica do país parceiro e suas interações com a sociedade civil, o que em alguns casos, como o PROSAVANA, é de grande importância para uma imagem favorável da presença brasileira no país.

4.3. MOÇAMBIQUE: UMA OPORTUNIDADE PARA UM NOVO OLHAR AFRICANO SOBRE O BRASIL E DO BRASIL SOBRE SI

A experiência moçambicana como recebedora de cooperação internacional para o desenvolvimento é interessante para perceber os valores e interesses que movem essa cooperação. Se, por um lado, a cooperação tradicional reflete uma visão de mundo liberal, calcada na abertura de mercado e apoio à democracia – e, por isso, pode-se dizer que voltada para processos -, a presença da cooperação horizontal revela, por outro lado, preocupação com a necessidade de fortalecimento da capacidade decisória e de execução do Estado recebedor para atingir o almejado desenvolvimento. Apesar da predominância atual da contribuição direta ao orçamento nacional, a CNS para Moçambique é atrelada à observância de uma série de indicadores a serem atingidos, previamente determinados nos Planos de Ação para Redução da Pobreza, que, via de regra, são orientados pelos doadores. Nesse sentido, a preocupação da cooperação tradicional com o papel do Estado no desenvolvimento do país é, evidentemente, instrumental, retirando-lhe grande parte de sua capacidade decisória.

Ao decidir-se por uma abordagem voltada para a estruturação da prestação de serviços estatais (sobretudo, por meio da cooperação técnica) e produção de resultados mais visíveis, como a construção de infraestruturas pela cooperação financeira chinesa, a cooperação horizontal afirma a importância do Estado no processo de desenvolvimento. Reconhece, portanto, a agência do Estado na tomada de decisão e na execução de medidas e, nesse sentido, objetiva fortalecê-la. Esse reconhecimento não significa, entretanto, que a cooperação não se alinhe a outros interesses e atores, assim como na cooperação tradicional.

O protagonismo da política externa do governo de Lula da Silva criou expectativas quanto ao país se tornar uma nova “potência” em cooperação internacional para o desenvolvimento. Apesar dessa “potência” não se confirmar na prática, as bases para a criação de modelo de cooperação que se diferencia do tradicional foram colocadas e ainda sofrem adaptações, conforme a execução de novos projetos. O posicionamento de não condicionar política ou economicamente a cooperação e não transferir diretamente recursos transmite a mensagem de que o Brasil intenciona construir relações entre doador e recebedor em conformidade com as diretrizes da cooperação Sul-Sul. No entanto, questões de ordem

política e, principalmente, econômicas, põem em dúvida em que medida outros interesses estão de fato embutidos na cooperação brasileira, como será analisado no capítulo seguinte.

A história da cooperação em Moçambique é bastante representativa de como negócios, diplomacia e cooperação podem estar imbricados e, mesmo que não haja relação formalizada, cada tipo de relação pode influenciar direta ou indiretamente as demais. Mesmo com o crescimento econômico experimentado na primeira década do século XXI, o país ainda não foi capaz de reduzir consideravelmente a pobreza e retomar a sua soberania no que concerne a orientação do planejamento nacional, uma vez que a ajuda internacional e as empresas que ingressaram no país tem tido papel central para atingir esses objetivos. A recente descoberta de reservas de gás na Bacia do Rovuma, que promete colocar o país entre os dez principais produtores mundiais, e a continuidade das prospecções e pesquisas de reservas de carvão despertam grande interesse mundial, entretanto, sem garantir que um modelo de desenvolvimento menos dependente tomará curso.

É certo que a cooperação brasileira não é capaz de impactar nas decisões políticas e econômicas moçambicanas, mas no conjunto das ações é possível detectar o aumento da influência brasileira. Segundo inquérito realizado pela IEEI, o Brasil foi apontado como 11º país com maior peso e influência em Moçambique em 2006, mas foi considerado o 5º país com o qual os moçambicanos acreditam ser prioritário reforçar as relações externas no futuro, atrás da África do Sul, Portugal, Estados Unidos e China, países com importantes relações comerciais e de cooperação em Moçambique. Nesse sentido, o Brasil foi visto como uma economia emergente, que crescia a uma taxa de 2,9% em 2006, com uma democracia consolidada e de dimensões continentais, um país que cada vez mais reivindica maior participação nos processos decisórios internacionais, principalmente nas negociações sobre um comércio internacional justo. Ademais, o sucesso das políticas domésticas de combate à pobreza no Brasil permitiram criar uma identificação por parte de muitos países africanos que buscam levar a termo políticas com esse objetivo.

A análise doméstica da cooperação brasileira em Moçambique tem levantado importantes questões sobre a atuação brasileira. Organizações não governamentais, como a Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional - FASE, elaboraram estudos para analisar as motivações e as práticas da cooperação e investimentos brasileiros do Brasil na África; mostram que cooperação, investimentos e comércio são elementos inseparáveis e que a elaboração dos

projetos de cooperação exige maior participação social e necessidade de consulta dos envolvidos. No âmbito das relações econômicas, ONGs reclamam um posicionamento do BNDES sobre a criação de mecanismos para a observância dos direitos humanos por parte de empresas brasileiras beneficiadas por financiamentos do banco. Dessa forma, essa nova matriz de política externa tem reforçado, em importantes segmentos da sociedade civil brasileira, a ideia de que a política externa precisa se tornar uma política pública, expressando claramente sua estratégia de atuação no continente africano e qual o projeto de desenvolvimento projeta para si e sua atuação externa (SCHLESINGER, 2013).

Apesar da prática não corresponder aos primeiros impulsos do discurso da cooperação brasileira no continente africano, a experiência moçambicana mostra-se importante para seu aperfeiçoamento. Se por um lado, a proposta de projetos como o PROSAVANA cria conflitos e dúvidas sobre a presença brasileira, a parceria com um país amplamente experiente em recebimento de ajuda pode auxiliar a reverter uma imagem desfavorável junto à sociedade civil moçambicana. Aliado a isso, conforme aponta Cardoso (2006), a sustentabilidade das ações, a eficácia da intervenção e o cumprimento das obrigações assumidas podem desempenhar um papel fundamental na forma como o Brasil é visto pela opinião pública moçambicana.

5. COERÊNCIA E CONTRADIÇÃO NO DISCURSO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA: OS CASOS DOS PROJETOS DA FÁBRICA DE MEDICAMENTOS ANTIRRETROVIRAIS E DO PROSAVANA

Mas o que há com Moçambique, pobre economia africana, tão desigual na distribuição de renda e tão modesta estrategicamente, que o faz atrair tanta atenção?

(José Flávio Saraiva, África parceira do Brasil atlântico)

A análise da cooperação Norte-Sul evidenciou que, em muitos momentos, mais do que ser utilizada para promover o desenvolvimento do país receptor, a cooperação serviu de barganha para negociações políticas e econômicas ou mesmo para resolver questões internas, como a doação de alimentos que servia para subsidiar a agricultura dos países doadores. A posição assimétrica limitou a capacidade dos países receptores de reivindicarem condições mais favoráveis nessas negociações, restando a estes aceitar a interferência estrangeira na condução de sua vida política e econômica.

Apesar da cooperação brasileira claramente se recusar a esse tipo de interferência, como já ressaltado nos capítulos anteriores, a presença brasileira em Moçambique aponta para importantes contradições entre discurso e prática. Ao mesmo tempo em que o discurso propaga uma cooperação não vinculada a interesses econômicos, observa-se a presença de grandes empresas brasileiras como benfeitoras nos projetos da cooperação brasileira ou mesmo diretamente interessadas nos resultados produzidos pelos projetos. Nesse sentido, busca-se neste capítulo evidenciar essas contradições por meio da análise de dois projetos que vão alcançar um significado importante para a cooperação técnica brasileira: o projeto da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o Programa de Cooperação Tripartida para o desenvolvimento agrícola da Savana tropical em Moçambique - ProSavana.

5.1. O PROJETO DA FÁBRICA DE MEDICAMENTOS ANTIRRETROVIRAIS: EXEMPLO DE COOPERAÇÃO BRASILEIRA SOLIDÁRIA

Na sua primeira viagem oficial ao continente africano, em 2003, o então Presidente Lula se comprometeu publicamente a desenvolver um programa de atenção ao problema do HIV/AIDS em Moçambique, por meio da instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais. Nessa ocasião, foi assinado um protocolo de intenções sobre cooperação científica e tecnológica na área de saúde, que iniciou as negociações para o desenvolvimento do projeto. Essas iniciativas, no entanto, não haviam sido precedidas de qualquer consulta ou estudo de viabilidade por parte das entidades que viriam a ser vinculadas ao projeto. A construção da fábrica de medicamentos receberia especial atenção do Presidente e foi considerado por ele o “cartão de visitas” da cooperação brasileira. Do anúncio do projeto à constatação de sua viabilidade, transcorreram cinco anos para que o projeto começasse a ser iniciado, tendo por instituição executora a Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ.

A proposta concebida pelo governo brasileiro em parceria com o governo moçambicano previa um conjunto de ações que extrapolavam a mera instalação física da fábrica de medicamentos antirretrovirais; incluía a capacitação técnica dos funcionários moçambicanos para trabalhar na fábrica e o fortalecimento do órgão regulador de medicamentos de Moçambique, considerando que para a inserção dos medicamentos produzidos na fábrica no mercado internacional se exige a observância de normas de padrão internacional. Nesse sentido, todo planejamento do projeto considerou o mercado regional africano para a venda do medicamento, bem como Moçambique se tornar autossuficiente na produção, com uma política de saúde mais abrangente e acessível à sua população. Nota-se que esse projeto marca a passagem de uma cooperação na área de saúde predominantemente voltada para a realização de pesquisas de iniciativa individual de pesquisadores brasileiros para uma cooperação de caráter estruturante, voltada para o fortalecimento de um setor estratégico de atendimento da saúde pública.

5.1.1. A política brasileira de atenção ao HIV/AIDS

Desde a década de 1990, a política brasileira de atendimento a portadores de HIV e doentes de AIDS é considerada referência internacional por seu caráter universal, que engloba

prevenção, diagnóstico e tratamento. A Lei nº 9.313, de 13 de novembro de 1996, que dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos aos portadores do vírus e doentes, é um marco para as políticas de saúde pública e resulta de um difícil processo de negociação que envolveu o governo brasileiro e as empresas farmacêuticas detentoras das patentes dos medicamentos.

Com a assinatura do Acordo sobre aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (em inglês, *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS*), em 1994, no governo de Itamar Franco, e a posterior alteração da lei nacional sobre propriedade industrial, com a Lei nº 9.279/96, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o governo brasileiro passou a conceder patentes a produtos e processos farmacêuticos. Isso resultou no expressivo aumento dos custos do tratamento por impedir que o Brasil fabricasse medicamentos antirretrovirais genéricos sem o pagamento de *royalties* às indústrias farmacêuticas e também por submeter o governo ao preço praticado pelas multinacionais. Sob a justificativa de que os altos custos para o tratamento impediriam a manutenção da política pública de atendimento gratuito, o governo brasileiro anunciou que poderia licenciar compulsoriamente alguns medicamentos do tratamento HIV e AIDS, suspendendo temporariamente o direito de exclusividade dos titulares das patentes e permitindo a produção, uso, venda ou importação do produto ou processo patenteado, por um terceiro, desde que tenha sido colocado no mercado diretamente pelo titular ou com o seu consentimento.

A Lei de Propriedade Industrial, nos artigos 68 a 74, prevê o instrumento da licença compulsória nos casos de abuso de poder econômico, não exploração do objeto da patente, comercialização insuficiente às necessidades do mercado e mesmo em situações de emergência nacional ou interesse público, declarados em ato do poder Executivo Federal. Na área da saúde, em especial do tratamento para HIV/AIDS, a licença compulsória tornou-se um importante instrumento que permitiu o início das negociações com a indústria farmacêutica pela redução dos preços dos medicamentos. Introduzida no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a política de garantia de acesso a medicamentos aos portadores de HIV e doentes de AIDS se manteve no governo Lula da Silva, com o decreto da licença compulsória de outros medicamentos.

Nota-se que a disputa com a indústria farmacêutica pela qual o Brasil foi internacionalmente reconhecido é um dos aspectos da política nacional de DST e AIDS, que prevê a existência de três componentes que se articulam entre si: 1) promoção, proteção e prevenção; 2) diagnóstico e assistência; e 3) desenvolvimento institucional e gestão do

programa. O primeiro dos componentes traz como referencial a noção de que o processo de saúde e doença é resultado de determinantes sociais, culturais, econômicos, comportamentais, epidemiológicos, demográficos e biológicos, sendo, portanto, necessárias ações de caráter geral e específico, considerando a situação de vulnerabilidade e risco de cada grupo da população. Por meio da Política Nacional de DST/AIDS, o Ministério da Saúde reconheceu a importância das organizações não governamentais nas ações de prevenção e a necessidade de fortalecimento direto e por meio da promoção da integração das mesmas com as organizações governamentais locais. O segundo componente, além da garantia do acesso universal e gratuito aos medicamentos antirretrovirais, estabeleceu como diretriz a garantia de acesso a exames laboratoriais necessários ao diagnóstico e tratamento em vários níveis de atenção do Sistema Único de Saúde – SUS, por meio da integração, ampliação e descentralização dos serviços da rede pública de saúde. O componente de desenvolvimento institucional e gestão estabeleceu como linhas estratégicas principais a formação de recursos humanos, a produção de dados e disseminação de informações, o aprimoramento da gestão, promoção da cooperação técnica internacional com países e organismos internacionais (sendo uma das estratégias, o estreitamento de relações com países africanos de língua oficial portuguesa) e o desenvolvimento de sistemas e suporte de informática, contribuindo para o alcance do objetivo geral e cumprimento dos objetivos de impacto setoriais (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1999).

Por ser um programa de atendimento bastante abrangente, a política brasileira tornou-se referência internacional e, nesse sentido, passou a fazer parte do portfólio da cooperação técnica brasileira, principalmente com países sul-americanos e países africanos de língua oficial portuguesa.

5.1.2. A realidade moçambicana na área da saúde

A região da África Subsaariana é a região de maior incidência de infectados pelo vírus HIV, estando Moçambique entre os dez países mais afetados. Segundo as estimativas apresentadas pela UNAIDS, agência das Organizações Unidas para a AIDS, referente ao ano de 2013, Moçambique possui cerca de 1.600.000 de pessoas vivendo com HIV/AIDS, sendo 1.400.000 de adultos acima de 15 anos, com uma taxa de prevalência em adultos entre 15 e 49 de 10.8%, e 190.000 crianças infectadas entre 0 e 14 anos. As estimativas por sexo indicam

que 820.000 mulheres acima de 15 anos estão infectadas com o vírus, situação que reflete uma tendência mundial de crescimento da incidência do vírus sobre as mulheres e tem consequências sociais que vão além da própria doença (UNAIDS, 2014). Para os órfãos devidos a AIDS, as consequências são dramáticas, com problemas sérios de acesso à educação e fraco acesso a outros recursos em razão de discriminação dentro das famílias substitutas, impedindo o rompimento do ciclo vicioso da pobreza (MOÇAMBIQUE, 2006).

Segundo o Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta – PARPA II (2006-2009) do governo moçambicano, além das graves implicações de natureza humana, a pandemia do HIV/AIDS no país poderá afetar negativamente a economia por três diferentes formas: redução no crescimento da população e na acumulação de capital humano; redução da acumulação de capital físico; e redução da produtividade da força de trabalho. Ainda segundo o PARPA II, as estimativas indicam que o HIV/AIDS poderá fazer reduzir o crescimento econômico per capita na ordem de 0,3 a 1,0% por ano, impactando, conseqüentemente, na dificuldade de redução das taxas de pobreza. Dada a importância do tema para a redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida da população, o governo elegeu a questão como um assunto transversal que exige uma resposta multissetorial, por meio de provimento de cuidados e tratamentos adequados e melhoria das condições sócio-sanitárias. Reconhece, assim, que o HIV e a AIDS são entraves ao desenvolvimento do país, sendo que os elevados índices de pobreza contribuem para a rápida expansão da doença e vice-versa.

Diante desse quadro, a resposta governamental ao problema não tem sido suficiente para travar a progressão dos dados na velocidade esperada. Ao longo da última década, o Ministério da Saúde de Moçambique – MISAU contou com dois instrumentos orientadores para o tratamento do tema: os Planos de Ação para Redução da Pobreza Absoluta – PARPAs (posteriormente denominado PARP) e os Planos Estratégicos Nacionais de Combate ao HIV/SIDA (PEN I, II e III). O PARPA II, documento vigente quando do início da execução do projeto da fábrica de medicamentos antirretrovirais, tinha por objetivos fundamentais na área de: 1) redução do número de novas infecções do nível atual de 500 por dia, para menos de 350 em 5 anos e menos de 150 em 10 anos; 2) transformar o combate ao HIV/AIDS em uma emergência nacional; 3) reduzir o estigma e a discriminação ligados ao HIV/AIDS; 4) prolongar e melhorar a qualidade de vida das pessoas infectadas pelo HIV e dos doentes de AIDS; 5) reduzir as consequências do HIV/AIDS a nível dos indivíduos, das famílias, comunidades, empresas e ainda os impactos globais; 6) aumentar o grau de conhecimento

científico sobre o HIV/AIDS, suas consequências e as melhores práticas no seu combate; 7) reforçar a capacidade de planificação, coordenação e descentralização dos mecanismos de tomada de decisão e gestão de recursos; 8) promover ações que reduzam o peso sobre as mulheres dos cuidados domiciliários, e; 9) empreender ações de combate à feminização do HIV/SIDA. Nota-se, no entanto, que a escassez de recursos domésticos e o alto grau de dependência de ajuda externa tornam a articulação de uma resposta eficiente mais difícil.

A resposta ao HIV/SIDA em Moçambique continua a ser essencialmente sustentada pela assistência externa. Em 2011, os recursos internacionais representaram cerca de 95% do total despesas para o HIV no país. Recursos públicos domésticos foram responsáveis por 5,1% do a resposta (US\$ 13,4 milhões) e privado nacional inferior a 0,1%, com US\$ 230 milhares. A maior contribuição foi feita pelo Governo dos Estados Unidos da América, cuja contribuição totalizou US\$ 187 milhões de dólares e foi responsável por 72% da resposta à SIDA em Moçambique. Outros financiadores incluíam o Fundo Global para o HIV, TB e Malária (US\$ 23 milhões), financiadores bilaterais (US\$ 11 milhões), agências da ONU (US \$ 11 milhões), ONGs internacionais e filantrópicas (US \$ 10 milhões), e outras organizações multilaterais (US \$ 5 milhões) (UNAIDS, 2014, p. 23, tradução nossa).

Importa aqui tecer algumas considerações, conforme depoimento do entrevistado José Telles, responsável pelo escritório da FIOCRUZ em Maputo, sobre a presença da cooperação norte-americana na política voltada para HIV/AIDS. Segundo Telles, a forma de atuação da cooperação norte-americana, além de diferenciar-se pelo volume de recursos – no ano em que o projeto da fábrica começava a ser executado, em 2008, chegou ao total de US\$228.624.653 -, é executada, basicamente, por meio de organizações não governamentais. A política norte-americana para a cooperação em atenção em HIV/AIDS é realizada pela iniciativa *The U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief – PEPFAR*, fundo governamental que objetiva combater o HIV/AIDS em qualquer país, sendo comumente acessado por organizações não governamentais criadas por universidades norte-americanas para a execução direta de projetos. No caso de Moçambique, essas organizações não governamentais têm se incumbido do atendimento direto à população nos centros de saúde, inclusive na realização de exames laboratoriais, cujos dados produzidos são, posteriormente, estudados por pesquisadores e analisados em *papers* produzidos pelas universidades.

Um fator levantado pelo entrevistado é de como a participação dessas organizações não governamentais norte-americanas contribuíram para enfraquecer o sistema de saúde pública do país. Segundo Telles, a crise financeira dos últimos anos colocou limites ao financiamento dessas ONGs e tem levado essas organizações a substituírem a força de

trabalho estrangeira por moçambicana, levando a um *braindrain* diferenciado. Ao invés da saída do profissional moçambicano do país, o profissional migra do sistema público de saúde para o privado, sendo atraído por uma condição muito mais vantajosa oferecida pelas ONGs, com recebimento salarial em dólar. Sobre essa e outras questões relata o entrevistado:

Por vezes essa pessoa que pede demissão atua no mesmo lugar só recebendo em dólar pela ONG. Isso é um movimento que tem sido observado aqui e que, em essência, expressa o que é essa cooperação estrangeira, uma cooperação vampira. Não fortalece os sistemas nacionais, cria sistemas paralelos. E mais, isso eu vi em Angola e vi aqui, se eu compro esse equipamento para malária, esse equipamento só pode ser utilizado para malária. Então, eu ouvi isso de uma representante do Instituto Nacional de Saúde de Angola, dizendo que ela tem laboratórios aonde o funcionário não deixa ser utilizado o microscópio para fazer exame de TB [tuberculose] porque aquele microscópio foi comprado com recurso do projeto de malária. Algo assim absurdo. Como nós vimos aqui no Hospital Central de Maputo, a cooperação espanhola que comprou todo um equipamento para vídeo-conferência, a sala fica fechada porque ela só pode ser utilizada para uma programação da cooperação espanhola. Então, nós queríamos fazer uma vídeo-conferência sobre aleitamento materno, mas não poderíamos usar aquela sala [...] (TELLES, 2012).

Diante desse contexto crítico, observa-se que a resposta do governo moçambicano é profundamente dependente da ajuda externa recebida, assim como em outros níveis da atuação governamental. Assim como os planejamentos nacionais são pautados pelos doadores internacionais, as políticas de atenção ao HIV e a AIDS parecem seguir essa regra e, apesar de todo o investimento realizado, Moçambique ainda se mantém entre os dez países com maior número de infectados pelo HIV. Nesse quadro, a proposta da cooperação brasileira para o tema parece inovadora e propõe um caminho inverso ao que tem sido trilhado, no sentido de empoderar o governo moçambicano com a criação de estruturas capazes de oferecer melhor condição de resposta aos desafios impostos pela presença do HIV e da AIDS no país.

5.1.3. A participação da FIOCRUZ no projeto da fábrica

A política brasileira de atenção ao HIV e a AIDS estrutura-se em todos os níveis de atendimento do SUS, a partir da coordenação do Ministério da Saúde. É na Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, fundação vinculada ao Ministério da Saúde, no entanto, que se encontra a *expertise* na área de produção de medicamentos, por meio da unidade técnico-

científica do Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos. Essa unidade destaca-se como o maior laboratório farmacêutico oficial do Brasil e é responsável pela produção de medicamentos para programas estratégicos do Ministério da Saúde, como antibióticos, anti-inflamatórios, anti-infecciosos, antiulcerantes, analgésicos, medicamentos para doenças endêmicas, como malária e tuberculose, antirretrovirais contra a AIDS, medicamentos para o sistema cardiovascular e o sistema nervoso central e para os programas de diabetes e hipertensão (FIOCRUZ, 2015). Quanto à produção de medicamentos antirretrovirais, Farmanguinhos exerce papel estratégico como regulador de preços no mercado desses medicamentos, o que colabora para maior abrangência do programa de acesso universal aos medicamentos.

Antes de ser instada a participar do projeto da instalação da fábrica de medicamentos antirretrovirais, a FIOCRUZ já cooperava com países africanos, principalmente por meio de iniciativas individuais de pesquisadores e na área de produção e exportação de vacinas sem custos aos países receptores. O anúncio do projeto da instalação da fábrica de medicamento antirretrovirais em Moçambique e a perspectiva do aumento da cooperação internacional para o desenvolvimento gerada pelo governo Lula, levaram a FIOCRUZ a se reestruturar para o atendimento das demandas da cooperação internacional. Foi criado um escritório regional da FIOCRUZ em Maputo, em 2008, para acompanhar o projeto da fábrica e dos demais projetos no continente, e uma estrutura interna de gestão, o Centro de Relações Internacionais em Saúde – CRIS, em 2009, ampliando as funções da Assessoria de Cooperação Internacional já existente. A FIOCRUZ também procurou estruturar sua estratégia de atuação no continente africano, conforme decisões do seu Congresso Interno, órgão máximo de representação da instituição. Foi traçado por esse Congresso, como uma das suas diretrizes, a consolidação do escritório regional e o reforço da cooperação internacional no continente africano. Entretanto, como ressalta o entrevistado José Telles (2012), a definição de uma estratégia clara de atuação ainda é dificultada pela complexidade institucional da FIOCRUZ, que é composta por um conglomerado de unidades técnico-científicas que atuam com grande autonomia, e pela própria identificação de projetos que estabeleçam linhas de ação coerentes com a cooperação estruturante. Ao mesmo tempo em que ressalta as dificuldades, Telles (2012) ressalta que o caminho para a definição dessa estratégia já foi em grande parte traçado pela definição do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde – PECS, concebido no âmbito da CPLP, no qual áreas estratégicas são eleitas com base no conceito de cooperação estruturante, como o

estabelecimento de redes de escolas técnicas em saúde, de institutos nacionais de saúde, de bibliotecas, etc.

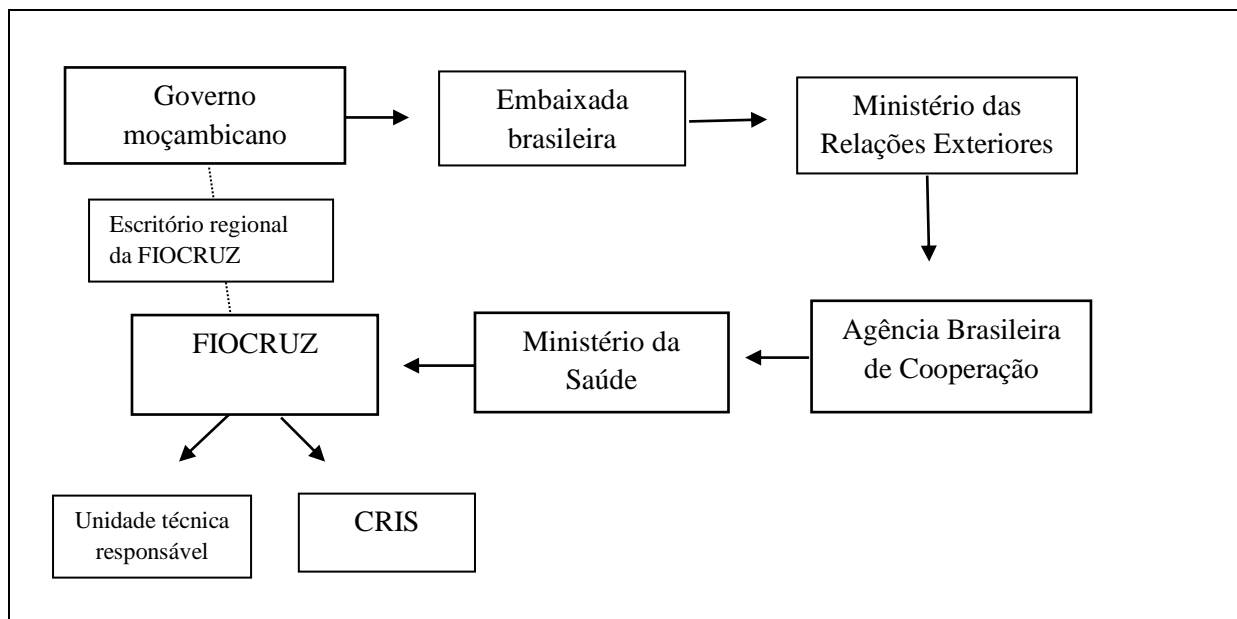


FIGURA 4 – Processo da cooperação brasileira com participação da FIOCRUZ

Fonte: elaboração própria com base nas informações do entrevistado José Luiz Telles

Quanto ao escritório regional, conforme já tratado no capítulo 4, sua implantação não foi acompanhada da devida regulamentação jurídica, o que tem impedido uma melhor gestão e expansão das atividades do escritório. Apesar disso, foi a partir de Maputo que novos projetos foram iniciados no país, tais como: implantação de um mestrado em Biociências, em parceria com o Instituto Nacional de Saúde de Moçambique; implantação do Centro de Tele-Saúde, da biblioteca e do programa de ensino à distância em saúde da mulher, da criança e do adolescente de Moçambique; implantação do Banco de Leite Humano de Moçambique; e fortalecimento das ações governamentais em resposta à epidemia de HIV e SIDA, em cooperação trilateral com os Estados Unidos. Importante registrar que alguns desses projetos ensejaram desdobramentos, como a negociação para a implantação de um outro mestrado em saúde pública e o estudo para a implantação de um doutorado em Biociências pelo Instituto Nacional de Saúde e Universidade Eduardo Mondlane. Além disso, houveram iniciativas para a negociação da segunda fase de alguns projetos.

Nossa proposta de cooperação estruturante é: se saio de cena, não só continuam como complexificam as demandas. Quer dizer, outras questões acabam aflorando no próprio processo de desenvolvimento daquela cooperação. Então, dá o exemplo

da fábrica, dá o exemplo do mestrado... o que se esperava do mestrado? Que se avançasse para um doutoramento. O que se espera da fábrica? Além da produção de medicamentos, na conformação de uma política de assistência farmacêutica, de um processo regulatório de medicamentos à medida que nós vamos ter um laboratório de qualidade aqui. Moçambique e todo o restante da África tem um problema seriíssimo de saúde pública, de medicamentos falsificados, então, nós vamos ter controle de qualidade desses medicamentos. Então, você começa de um ponto e vai gerando novas demandas que, em última instância, acabam fortalecendo essa área do governo e, por sua vez, fortalecendo a própria saúde pública do país (TELLES, 2012).

Nota-se que, apesar da grande *expertise* em saúde pública e da predisposição institucional para o aumento da cooperação técnica, especialmente com os países africanos, a FIOCRUZ tem esbarrado com os limites da atuação de seus servidores e de sua presença institucional, como já analisado. Nesse sentido, observa-se que, no governo Dilma Rousseff, há o crescimento da atuação da FIOCRUZ em outro tipo de cooperação – produção e exportação de vacinas -, na qual fica evidente o princípio do ganho mútuo, um dos princípios basilares da cooperação Sul-Sul. A participação da FIOCRUZ em programas de produção e distribuição de vacinas tem sido reconhecida internacionalmente, como a parceria entre Brasil e Cuba, com apoio da Organização Mundial da Saúde, para distribuição de vacinas contra meningite aos países no cinturão que vai do oeste do Senegal ao leste da Etiópia. Importante registrar o anúncio sobre o acordo entre a FIOCRUZ e a Fundação Bill & Melinda Gates, em 2103, para a produção de uma vacina contra o sarampo e rubéola especialmente desenvolvida para exportação, principalmente para países africanos. Segundo este acordo, o investimento realizado pela Fundação Bill & Melinda Gates permitirá à FIOCRUZ construir uma nova fábrica de vacinas e medicamentos no Brasil, com capacidade de produção de 30 milhões de doses por ano a partir de 2017, oferecendo o menor preço do mercado. Dessa forma, todos os interessados saem ganhando: a Fundação Gates, que consegue um preço melhor no mercado; a FIOCRUZ, que cria condições para expandir sua planta produtiva; e o países receptores das vacinas, que recebem o material sem custos.

5.1.4. O projeto de instalação da fábrica de medicamentos antirretrovirais

Antes mesmo da conclusão dos estudos que decidiram pela viabilidade da implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais na província de Maputo, localizada na cidade de

Matola, foram iniciadas as negociações sobre as bases que constituiriam o projeto e as contrapartidas de cada parceiro. A previsão inicial de custos para a instalação da fábrica foi de R\$31 milhões, cabendo ao Brasil, além da transferência de toda a *expertise* relacionada à instalação da fábrica e produção dos medicamentos, a doação de todos os equipamentos e insumos para o início do funcionamento das atividades. Da contrapartida moçambicana, caberia ao governo a compra da planta da fábrica e as obras de instalação, no valor orçado aproximado de US\$5,4 milhões (LOPES, 2013).

Muitas dificuldades foram observadas na integralização do orçamento para a execução do projeto. A contrapartida do governo brasileiro, no valor de R\$13,6 milhões, a ser consignado no orçamento do Ministério da Saúde e doado ao governo moçambicano, somente foi liberado no final de 2009, por meio da Lei nº 12.117, de 14 de dezembro de 2009. Do lado moçambicano, o cronograma do projeto foi atrasado em razão da alegação de falta de recursos para compor o total da sua contrapartida. Conforme relato de José Telles (2012), a frustração do então presidente Lula ao saber que não inauguraria a fábrica na sua visita a Moçambique, em 2008, levou-o a empreender maiores esforços no sentido de viabilizar o projeto. Assim é que, durante a visita a Moçambique em 2008, o presidente brasileiro pediu e anunciou publicamente que a empresa brasileira Vale realizaria uma doação de US\$4,5 bilhões para viabilizar a fábrica. A partir da doação realizada pela Vale, o governo brasileiro teve a garantia de que o projeto seria viabilizado na prática. Em 2009, a Vale iniciou as obras na planta já comprada pelo governo moçambicano, uma antiga fábrica de soros na cidade de Matola, que foram concluídas em 2011. Segundo o entrevistado, foi uma grande decepção para o Presidente Lula a não inauguração da fábrica na sua última visita ao país como presidente, em 2010.

Nota-se que as dificuldades para a implantação de um projeto de tal envergadura não se limitaram à sua implantação física, mas demandou um corpo de funcionários que possibilitassem seu funcionamento. Diante da ausência de capital humano com formação em produção farmacêutica, a Companhia Vale garantiu a contratação de um diretor de produção indicado pela FIOCRUZ para morar em Moçambique e trabalhar diretamente na fábrica. Esse diretor ficou responsável por coordenar as atividades de produção da fábrica, após a transferência da *expertise* brasileira e capacitação dos funcionários contratados pelo governo moçambicano, 45 funcionários no total, sendo 15 contratados no período da inauguração, além dos 30 que eram da planta anterior da fábrica de soros (LOPES, 2013).

Na divisão dos trabalhos, uma empresa brasileira acabou por ingressar de forma pontual como uma das parceiras da cooperação, criando uma triangulação peculiar ao projeto. Importa registrar o esclarecimento dado pelo entrevistado José Telles sobre a participação da Vale. O anúncio da doação para a realização das obras da fábrica de medicamentos precedeu os acontecimentos que resultaram em um grande mal-estar gerado pela exploração da mina de carvão de Moatize pela Vale. Este empreendimento exigiu o reassentamento de cerca de 700 famílias da província de Tete a partir do ano de 2009. As informações trazidas pelos noticiários locais denunciavam as péssimas condições de vida a que foram submetidos os reassentados e o descumprimento pela Vale dos acordos realizados em audiências públicas. Desde então, algumas manifestações realizadas pelos reassentados foram registradas, como o bloqueio de estradas e da linha férrea que dá acesso a mina. A inauguração da fábrica de medicamentos, em 21 de julho de 2012, foi uma grande oportunidade para a Vale mitigar os efeitos negativos relacionados ao reassentamento provocado pela exploração da mina, promovendo junto a mídia moçambicana sua participação no projeto.

Importa registrar que, até as vésperas da inauguração da fábrica, os cooperantes brasileiros sentiam certa resistência ao projeto dentro do próprio governo moçambicano. A implantação da fábrica marcou a passagem de uma política pública extremamente dependente de ajuda externa para uma que colocou o governo moçambicano no centro da gestão de uma área de política social fundamental para a atenção do HIV e AIDS. Isso traz como principal impacto a necessidade de orçamento suficiente para custear os gastos com funcionários, manutenção e compra de insumos para a produção dos medicamentos, por meio de licitações que levem em consideração as especificações internacionais para a produção, além da estruturação do setor nacional de regulamentação de medicamentos, exigindo grande esforço por parte do governo moçambicano.

Apesar das dificuldades, a fábrica de medicamentos foi inaugurada em 21 de julho de 2012, com a presença do Vice-Presidente brasileiro Michel Temer e da governadora da cidade de Maputo, não havendo qualquer representação oficial de alto nível do governo moçambicano. Sob a denominação Sociedade Moçambicana de Medicamentos S.A, vinculada ao Instituto de Gestão de Empresas e Participação do Estado, órgão responsável pelos processos de privatização em Moçambique, a fábrica iniciou suas atividades, primeiramente, com o embasamento e rotulagem dos medicamentos vindos do Brasil e, em novembro de 2012, entregou sua primeira remessa do antirretroviral Nevirapina 200mg, localmente

produzido. A cerimônia de entrega da primeira remessa de medicamentos e da entrega dos diplomas de conclusão de curso dos técnicos moçambicanos capacitados pela FIOCRUZ contou com a presença do agora ex-Presidente Lula, que reafirmou seu compromisso com as questões relacionadas ao desenvolvimento do continente africano³⁶ (LOPES, 2013).

5.1.5. As repercussões do projeto dentro do Brasil e junto à sociedade moçambicana

Diante do grave quadro humanitário decorrente do HIV e AIDS, a cooperação brasileira soma-se a um conjunto de instituições presentes em Moçambique especializadas no tratamento do tema. Nota-se, no entanto, que a iniciativa de instalação de uma fábrica de produção de medicamentos é inédita no continente africano e permite ao país experimentar um grau de autonomia para a formulação de políticas na área sem precedentes. A cooperação brasileira se diferencia, portanto, por afirmar a necessidade de fortalecimento do sistema público de saúde moçambicano ao invés da criação de estruturas de atendimento paralelas, altamente dependentes das oscilações da ajuda externa.

Apesar de sua importância e ineditismo, o projeto não é isento de críticas tanto do lado moçambicano como brasileiro. A pesquisa em campo permitiu perceber o grande desconhecimento da população moçambicana a respeito do projeto, mesmo meses após a inauguração da fábrica. Algumas das críticas levantadas foram que: a instalação da fábrica tinha por objetivo garantir ao Brasil o mercado africano para a venda de medicamentos; o Brasil seria beneficiado por meio da venda de insumos para a fábrica; e o Brasil se utilizava do projeto para financiar as empresas de equipamentos que foram comprados para a fábrica. Essas críticas desconsideravam pontos importantes do acordo de cooperação: 1) a Sociedade Moçambicana de Medicamentos é integralmente de propriedade do governo moçambicano, não detendo o governo brasileiro, ou qualquer instituição pública brasileira, qualquer percentual acionário ou direito sobre a produção dos medicamentos produzidos no âmbito da

³⁶ Após sua saída da Presidência da República, o ex-presidente Lula continuou a realizar atividades do continente africano, inclusive acompanhando a execução do projeto da fábrica, por meio do Instituto Lula. Segundo informações divulgadas pela imprensa brasileira, as viagens do ex-Presidente ao continente, por meio do Instituto e sob a justificativa de realizar cooperação em políticas públicas e ampliar as relações internacionais, foram efetivamente pagas por empreiteiras brasileiras, o que criou uma vinculação entre a imagem do ex-presidente e os interesses empresariais brasileiros (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003).

fábrica; 2) quanto à compra de insumos para a fábrica, tem-se que o Brasil não é produtor de insumos para a produção de medicamentos, importando os produtos da China e da Índia, após realização de processo licitatório devidamente acompanhado pela agência reguladora de medicamentos; e 3) a compra de maquinário junto a empresa brasileira decorreu, segundo cooperantes, das facilidades para a compra e transporte das máquinas dentro do Brasil, não se caracterizando como uma condicionalidade da cooperação (LOPES, 2013).

Por outro lado, a vinculação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos ao órgão responsável pelas privatizações dentro do Estado moçambicano trouxe insegurança entre os cooperantes brasileiros diante da possibilidade de venda da fábrica pelo governo moçambicano. Nesse sentido, abriu-se a discussão se uma cooperação sem nenhuma condicionalidade é a melhor cooperação. Faz sentido o investimento em um projeto de cooperação quando não existe uma garantia de que os esforços serão utilizados para o objetivo inicialmente proposto? Essa questão é colocada pela necessidade de instrumentalizar a cooperação de maior eficácia, com a correspondência entre o investimento realizado e o objetivo proposto.

Nota-se que, no caso da fábrica de medicamentos, a cooperação brasileira reafirmou os princípios orientadores da cooperação Sul-Sul e buscou diferenciar sua presença das demais agências estrangeiras. Apesar da possibilidade do governo moçambicano se desfazer da fábrica, o posicionamento do governo brasileiro foi de respeito à soberania daquele Estado, não impondo qualquer condicionalidade sobre a fábrica, expressando, portanto, uma relação fundada na crença real da possibilidade de aperfeiçoamento da resposta do sistema público de saúde para a questão do HIV e AIDS por meio da reunião de esforços entre os países. Mesmo que do projeto possam advir vantagens para instituições como a FIOCRUZ – a maior visibilidade de sua presença no continente colaborou para um importante acordo com a Fundação Bill & Melinda Gates na área de produção e exportação de vacinas para países africanos -, as vantagens porventura auferidas enquadram-se na ideia de benefício mútuo, o que reforça todos os participantes da arquitetura da cooperação.

5.2. PROSAVANA: COOPERAÇÃO E NEGÓCIOS CAMINHANDO JUNTOS

Diferente da cooperação internacional no campo de saúde, a análise da cooperação técnica brasileira na área agrícola revela que, setorialmente, ela pode ter matizes bastante diferentes. As polêmicas geradas em torno do Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique – PROSAVANA tem questionado se efetivamente a cooperação brasileira no setor pode colaborar para o desenvolvimento agrário e a segurança alimentar dos países parceiros. Apesar da afirmação contrária do lado brasileiro, denúncias de organizações não governamentais moçambicanas apontam para a transferência de uma política agrícola que privilegia o agronegócio voltado para exportação em detrimento do fortalecimento dos pequenos agricultores; estes estariam sendo expropriados de suas terras, aprofundando ainda mais a pobreza do país.

Essas denúncias surgiram em um contexto em que os países africanos aparecem como a grande fronteira agrícola mundial, por possuírem recursos naturais (terra e água) e mão-de-obra de baixo custo. Ao mesmo tempo em que a demanda por terras reflete a necessidade de outros países por *commodities*, esta posição é estimulada pela estratégia de atração de investimentos diretos estrangeiros de alguns governos africanos como forma de reverter o declínio da produção camponesa local.

É nesse contexto que a cooperação técnica brasileira na área agrícola e de segurança alimentar ingressa na realidade africana. O primeiro grande projeto no setor negociado na linha de cooperação estruturante foi o Cotton-4, em parceria com os governos de Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, com execução iniciada no início de 2009. Suas origens remontam o contencioso do algodão na OMC, entre Brasil e Estados Unidos, pelo qual ficou acordada uma compensação financeira americana para a realização de projeto de apoio à cotonicultura em países africanos, com o objetivo de promover a cooperação técnica para o desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão.

Em razão do sucesso brasileiro na exportação de grãos e da grande expertise acumulada por instituições como a EMBRAPA, a demanda de países africanos por cooperação no setor agrícola e de segurança alimentar experimentou um grande avanço. Nota-se que o portfólio de projetos contempla desde a aplicação de técnicas em campo ao fortalecimento das instituições gestoras da área, com grande inclinação para os chamados projetos estruturantes em razão das vantagens deles resultantes: aumento do impacto social e

econômico sobre o público-alvo da cooperação; maior sustentabilidade dos resultados dos programas e projetos; facilidade de mobilização de instituições brasileiras para a implementação de diferentes componentes dos programas/projetos; e criação de espaço para a mobilização de parcerias triangulares com outros atores internacionais (IPEA, 2010).

Apesar de ser uma área da cooperação brasileira com participação predominante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da EMBRAPA, o recente aumento da participação do Ministério de Desenvolvimento Agrário aponta para a introdução de perspectivas importantes, aliando desenvolvimento agrícola e segurança alimentar por meio de políticas voltadas à agricultura familiar (CABRAL, 2011). O Programa Mais Alimentos África – PMAA, iniciado em 2011 a partir de compromissos assumidos pelo então presidente Lula na iniciativa “Diálogo Brasil-África em Segurança alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, é, nesse sentido, interessante para compreender algumas mudanças no direcionamento desse setor da cooperação e, ao mesmo tempo, mudanças no próprio conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento utilizado pela Agência Brasileira de Cooperação. Criado com o objetivo de promover iniciativas no âmbito da cooperação Sul-Sul, o Programa Mais Alimentos África agrega projetos de cooperação técnica a uma linha de crédito do governo brasileiro, a ser aprovada pela Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, para financiar exportações brasileiras de máquinas e equipamentos agrícolas destinados à agricultura familiar africana, objetivando a transferência de conhecimento e de crédito para países que necessitam de adquirir segurança e autonomia alimentar. Atualmente, aderiram ao acordo Gana, Zimbábue, Moçambique e Senegal. Assim, percebe-se que, se o conceito de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional apresentado no relatório do IPEA e ABC exclui a cooperação financeira da sua contabilização, projetos como o PMAA impõem a revisão desse conceito.

As dinâmicas dos novos projetos e do próprio campo revelam a necessidade de adequação e aperfeiçoamento da cooperação brasileira. Se alguns programas levantam contradições da própria política nacional para o campo, com embates entre interesses do agronegócio e de pequenos agricultores, a transferência de políticas demonstra a necessidade de novos desenhos e novas formas de atuação. Ademais, como demonstra a resistência da sociedade civil moçambicana ao ProSavana, o conhecimento do ambiente dos países parceiros torna-se essencial não somente para alcançar os resultados esperados dos projetos como para legitimar a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

5.2.1. Entre dois modelos de política agrícola: o agronegócio e a agricultura familiar no Brasil

Desde o período colonial, a organização agrária brasileira foi marcada por grande desigualdade na distribuição de terra, sendo caracterizada pelo latifúndio e monocultura, que, em conjunto com a escravidão, foram o tripé da economia colonial voltada para extroversão. Esse modelo baseado no latifúndio, monocultura e escravidão sofreu modificações ao longo dos séculos, observando-se, no entanto, resquícios do mesmo na sociedade brasileira contemporânea. A abolição da escravatura ensejou a substituição da mão-de-obra escrava negra pela imigrante europeia e japonesa, que se concentrou no sudeste e sul do país. As políticas de atração de imigrantes, diferente do tratamento dado à população de ex-escravos, previam, dentre outras medidas, a concessão de pequenas parcelas de terra, o que possibilitou o surgimento de uma organização agrícola de pequena produção, de caráter familiar e, prioritariamente, voltada para o cultivo de bens alimentares para consumo interno, que funcionava junto com os latifúndios de café, principalmente.

Até meados da década de 1960, quando se iniciou o processo de modernização da agricultura brasileira, a realidade do campo era caracterizada pela pouca eficiência da produção, dela decorrendo a necessidade de investimentos públicos para a implantação de técnicas mais avançadas, por meio de instrumentos de crédito rural e incentivos fiscais e da criação de estrutura para a pesquisa voltada para a inovação tecnológica da agropecuária brasileira (CLEMENTS; FERNANDES, 2013; MILHORANCE, 2013). No intuito de modernização e aumento de produtividade voltada para exportação, a região do cerrado brasileiro torna-se fundamental para esse processo, por ser considerada uma região de terra abundante e disponível. A celebração de um acordo de cooperação entre Brasil e Japão para a criação do Programa Nipo-brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER, em 1974, objetivando, do lado japonês, diversificar seus fornecedores de grãos, principalmente de soja, e, do lado brasileiro, tornar a região do cerrado mais produtiva e contribuir para o desenvolvimento regional do país, deu um grande impulso para a ocupação em larga escala do cerrado. Desde o início, o programa já previa a participação de empresas privadas juntamente com os governos de ambos os países. Foi criada para coordená-lo a empresa Companhia de Promoção Agrícola – CAMPO, formada por 49% de capital japonês e 51% de capital brasileiro. Considerado um sucesso pelos governos dos dois países, o

programa teve mais duas etapas – PRODECER II e III -, estendendo sua área de atuação do Estado de Minas Gerais até o Maranhão, passando por grande parte do planalto central brasileiro (CAMPO, 2014).

Financiado pelos governos japonês e brasileiro e pelos bancos privados dos respectivos países, o Prodecer foi implementado em 1980 e deu origem a produção intensiva de soja na região de cerrado brasileiro, hoje considerado uma das áreas agrícolas mais produtivas do Brasil (Mapa 1). Através do Prodecer, entre 1980 e na virada do século, 345 mil hectares foram transferidos a 717 experientes produtores de larga escala sob a competência do projeto. As operações desses produtores foram fortemente subsidiadas pelo governo brasileiro como parte dos negócios de terras (Inocêncio, 2010). Nesse processo, a soja tornou-se um dos principais produtos primários agrícolas produzidos no Cerrado. A maior parte da soja produzida nesta região do país é direcionada para processamento agroindustrial e destinada ao mercado internacional (Sauer e Leite, 2012). Inevitavelmente, a expansão das monoculturas de soja no Cerrado criou espaços para a participação de investimentos estrangeiros pelas corporações transnacionais como a ADM, Bunge, Cargill, Dreyfus, Monsanto, Syngenta e Dupont. Essas empresas, entre outras, têm colhido benefícios consideráveis com o controle em grande escala sobre a terra agrícola nacional e com o controle das instalações de processamento através de um processo complexo e contínuo de fusões e aquisições. No espaço de apenas uma década, entre 2005 e 2005, a participação do capital internacional no setor de grãos do Brasil agroindustrial aumentou drasticamente, passando de 16 para 57% (Sauer e Leite, 2012). (CLEMENTS; FERNANDES, 2013, p.4).

Um ano antes da celebração do PRODECER, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA foi criada, em 26 de abril de 1973, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, com o desafio de criar “um modelo de agricultura e pecuária tropical genuinamente brasileiro, superando as barreiras que limitavam a produção de alimentos, fibras e energia no nosso País” (EMBRAPA, 2015). Na primeira década, a EMBRAPA reuniu seus esforços em torno de sua organização e infraestrutura, formação de quadros técnicos especializados e ampliação dos estudos sobre os solos brasileiros. Os primeiros centros de pesquisa foram criados para o desenvolvimento das culturas de trigo (em Passo Fundo/RS), arroz e feijão (em Goiânia/GO), gado de corte (em Campo Grande/MS) e seringueira (em Manaus/AM). Hoje, a EMBRAPA possui 46 unidades descentralizadas³⁷ e 16 escritórios para a realização de negócios, cobrindo grande parte do território brasileiro e com um alto grau de especialização técnica sobre as principais culturas.

³⁷ As unidades descentralizadas são: Embrapa Acre; Embrapa Agroenergia; Embrapa Agrobiologia; Embrapa Agroindústria de Alimentos; Embrapa Agroindústria Tropical; Embrapa Agropecuária Oeste; Embrapa Agrossilvipastoril; Embrapa Algodão; Embrapa Amapá; Embrapa Amazônia Ocidental; Embrapa Amazônia Oriental; Embrapa Arroz e Feijão; Embrapa Café; Embrapa Caprinos e Ovinos; Embrapa Cerrados; Embrapa

A partir da junção do progresso técnico e da disponibilização de crédito aos produtores, o sistema agrário brasileiro pode unir-se aos sistemas industrial, mercantil, financeiro e tecnológico, formando o agronegócio, expressão da reunião do capital nacional e internacional para sua ampliação e inserção nos mercados (CLEMENTS; FERNANDES, 2013). Esse processo, que se intensificou ao longo da década de 1980, acabou por reforçar as características da organização agrária brasileira, com a introdução da monocultura da soja voltada para exportação e forte concentração de terras por empresas multinacionais em detrimento do pequeno agricultor e da população indígena. Apesar da expansão da fronteira agrícola no cerrado se dar sob a justificativa de terra abundante e disponível, os conflitos agrários que se seguiram demonstraram que a população nativa havia sido alijada do processo da modernização agrícola promovido pelo governo militar. Se ao longo da ditadura militar os movimentos sociais que militavam por condições mais justas no campo foram sufocados, esses movimentos eclodiram com a redemocratização, denunciando os impactos negativos do PRODECER: extenso desmatamento de áreas do cerrado e da floresta amazônica; deslocamento de pequenos produtores rurais e comunidades indígenas; compactação e erosão do solo; contaminação dos recursos hídricos em razão do uso intensivo de pesticidas e fertilizantes químicos (CLEMENTS, 2013; FUNADA-CLASSEN, 2013; MILHORANCE, 2013; PATRIOTA, 2013). Os movimentos sociais passaram a reivindicar maior atenção aos conflitos no campo e maior investimento público na agricultura familiar, possibilitando, portanto, problematizar a estrutura agrária brasileira. Nesse sentido, ocupações de terras articuladas pelo Movimento dos Sem Terra – MST por todo país e manifestações de pequenos agricultores para reivindicação de programas de crédito diferenciados começaram a ser observados com maior frequência, resultando na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em 1996, por meio do Decreto nº 1.946/96, e do Ministério Extraordinário da Política Fundiária, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Clima Temperado; Embrapa Cocais; Embrapa Florestas; Embrapa Gado de corte; Embrapa Gado de leite; Embrapa Gestão Territorial; Embrapa Hortaliças; Embrapa Informação tecnológica; Embrapa Informática Agropecuária; Embrapa Instrumentação; Embrapa Mandioca e Fruticultura; Embrapa Meio Ambiente; Embrapa Meio-Norte; Embrapa Milho e sorgo; Embrapa Monitoramento por satélite; Embrapa Pantanal; Embrapa Pecuária Sudeste; Embrapa Pecuária Sul; Embrapa Pesca e Aquicultura; Embrapa Produtos e Mercado; Embrapa Quarentena Vegetal; Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia; Embrapa Rondônia; Embrapa Roraima; Embrapa Semiárido; Embrapa Soja; Embrapa Solos; Embrapa Suínos e Aves; Embrapa Tabuleiros Costeiros; Embrapa Trigo; e Embrapa Uva e Vinho (EMBRAPA, 2015).

Com a chegada de Lula da Silva à Presidência da República, a agricultura familiar alcançou outro *status* com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, a expansão do PRONAF e a promulgação da Lei nº 11.326, de 24/07/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, e a Lei nº 11.346, de 15/09/2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A institucionalização de políticas voltadas para a agricultura familiar representou a cristalização da representação de dois modelos de produção agrícola: a agricultura capitalista patronal e a pequena produção de caráter camponês (MILHORANCE, 2013). Se, por um lado, o modelo de produção da agricultura familiar experimentou um grande avanço no período, a importância do agronegócio permaneceu inalterada na economia nacional, considerando seu grande peso para a balança comercial brasileira, e uma atuante bancada ruralista no Congresso que coloca os interesses do agronegócio na agenda das negociações internacionais. Linhas de créditos também foram desenvolvidas para o agronegócio, com grande expansão do crédito para a produção de biocombustíveis. O Brasil é, atualmente, o primeiro produtor e exportador de café, açúcar, etanol de cana-de-açúcar, suco de laranja e, além disso, lidera o ranking das vendas externas do complexo da soja (farelo, óleo e grão) (MAPA, 2015).

5.2.2. A organização agrária de Moçambique

Desde a independência, a agricultura é considerada a base do desenvolvimento moçambicano, conforme cristalizado no art. 103 da sua Constituição, cabendo ao Estado a promoção do desenvolvimento rural para a satisfação crescente e multiforme das necessidades do povo e o progresso econômico e social do país (MOÇAMBIQUE, 2004). Nota-se, entretanto, que os dados do setor agrário revelam pouca capacidade de garantir a segurança alimentar de sua população, 70% dela residente no meio rural. O setor caracteriza-se por uma produção agrícola estacionária, pouco eficiente na relação rendimento por hectare e pouco integrada ao mercado. As políticas governamentais na área, por sua vez, experimentam grande instabilidade institucional e escassez de recursos (MOSCA, 2014). Fatores como a distribuição fundiária e o modelo da estruturação produtiva são importantes para compreender a atual situação do setor em Moçambique.

Se atualmente a questão do *land grabbing* (grilagem de terras) é tema recorrente entre pesquisadores do campo do desenvolvimento agrícola na África, para Sam Moyo (2013) o tema tem origem na chegada dos primeiros colonos europeus no continente. Para o autor, a organização agrária de muitos países africanos é marcada por ondas de deslocamentos que tem início com a colonização por países europeus desde o séc. XVIII. Ao longo da colonização, a desestruturação das organizações tradicionais por meio da expropriação das terras dos africanos e da coerção econômica do trabalho aliada ao acesso discriminatório aos mercados pelos camponeses africanos remanescentes resultou na mudança da produção de alimentos por parte dos camponeses para a produção de *commodities* dominadas por grandes proprietários agrícolas apoiados por juntas de comercialização estatais e comerciantes europeus (MOYO, 2013).

Em Moçambique, essa primeira onda representou o ingresso do país no sistema-mundo por meio da cultura do algodão. O regime da cultura do algodão implantado pelo Estado português em 1926, e vigente até 1961, consistia no estabelecimento de zonas onde os concessionários tinham a exclusividade de compra, do descaroçamento e da comercialização do algodão produzido obrigatoriamente pelos africanos. O expediente da obrigatoriedade da cultura do algodão, diferente, portanto, das culturais tradicionais voltadas para o consumo interno, e a utilização de meios coercitivos sobre a mão-de-obra foram essenciais para o crescimento da produção algodoeira moçambicana, principal fornecedora da então crescente indústria têxtil portuguesa. Por esse regime, o algodão produzido pelos africanos recebia preços inferiores aos praticados no mercado internacional, fazendo recair sobre os produtores diretos os efeitos negativos das oscilações dos preços no mercado internacional e, por outro lado, permitindo que o capital se acumulasse na metrópole (BELLUCCI, 2007). Além do algodão, outros produtos agroindustriais eram produzidos para exportação: açúcar, sisal, chá, copra (polpa seca do coco) e óleos vegetais (FRANCISCO, 2003).

Com a independência, a alienação de terras e o regime de exploração do trabalho foram interrompidos, iniciando-se um processo de nacionalização das terras já expropriadas ou a criação de uma nova forma de arrendamento da posse da terra. Ao chegar ao poder, a FRELIMO adotou como estratégia para o desenvolvimento rural a nacionalização da terra e a mecanização das culturas nas propriedades que os colonos portugueses haviam abandonado, conforme uma política que considerava que a agricultura tradicional e a baixa produtividade eram insuficientes para constituir uma base de acumulação para a industrialização

(ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; BELLUCCI, 2007). Assim, com o objetivo de aumentar a produção e também o controle político sobre os camponeses, foram criadas *machambas* estatais e as aldeias comunais. As *machambas* estatais eram empresas de propriedade do Estado, compostas por trabalhadores assalariados que operavam equipamentos e técnicas produtivas científicas, buscando alta produtividade. Segundo Abrahamsson e Nilsson (1994), apesar dos esforços, as *machambas* estatais não atingiram o resultado esperado – elas cultivaram menos de 50% dos terrenos utilizados no período colonial -, revelando altos custos de produção e grande destruição de capital, resultado do baixo nível de formação técnica, da mecanização exagerada e da sabotagem premeditada de camponeses insatisfeitos³⁸.

A reunião da população camponesa nas aldeias comunais e a criação de cooperativas de produção são fatores que também marcaram a política para o campo no período. As aldeias foram criadas tanto com o objetivo de conscientização sobre o novo regime socialista que se instalava como para facilitar a oferta de educação, saúde, assistência sanitária e água, já que as famílias camponesas estavam dispersas pelo território, possibilitando também que elas abandonassem, gradualmente, os métodos de cultura tradicionais por meio da criação de cooperativas financiadas e apoiadas pelas *machambas* estatais. Nota-se que, apesar do esforço voltado para a produção coletiva nas *machambas* e nas cooperativas, a população camponesa não abandonou a produção familiar tradicional; esta, no entanto, passou a ser dificultada pelas grandes distâncias a serem percorridas a partir da mudança para as aldeias (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; BELLUCCI, 2007).

Um importante fator que repercute até os dias de hoje é a nacionalização das terras em Moçambique, que passaram a ser propriedade do Estado a partir da instalação do regime socialista. Compete ao Estado moçambicano determinar as condições de uso e aproveitamento da terra, conferindo o respectivo direito de uso e aproveitamento – por meio da concessão de DUAT - às pessoas singulares ou coletivas, de acordo com sua finalidade social ou econômica. Mesmo sendo uma regra estabelecida pela Constituição de 1975 e reafirmada

³⁸ Segundo Abrahamsson e Nilsson, os “terrenos que em 1974-77 foram abandonados pelos agricultores portugueses não estavam realmente abandonados quando as *machambas* estatais após 1977 se iriam encarregar deles. Durante os primeiros anos de independência os camponeses tinham feito sua própria “reforma agrária” voltando a ocupar as suas antigas terras. A verdadeira penetração portuguesa no campo tinha sido feita, em muitos casos, há menos de uma geração e a população camponesa ainda se lembrava muito bem que terras é que cada família possuía” (1994, p.217).

pelas Constituições posteriores, de 1990 e 2004, a proibição de alienação de terra pública não foi capaz de impedir o surgimento de um mercado informal de comercialização de terras, em grande parte atribuído ao enfraquecimento do papel do Estado na administração pública e à tendência crescente de monopolização de terras (SERRA, 2013).

Assim, em que pese os esforços de modernização da agricultura, fatores internos como a guerra civil, fenômenos naturais (a grande seca da década de 1980, especialmente), falta de investimento em infraestrutura e serviços nas áreas rurais afastaram os camponeses das regiões mais férteis e, principalmente, induziram a uma concentração urbana cada vez maior. Diante do fracasso de uma política agrícola de forte intervenção estatal e do estado crítico de insegurança alimentar da população, os países africanos foram compelidos a parar de subsidiar a agricultura, segundo as prescrições das instituições de *Bretton Woods*. Na segunda metade da década de 1980, iniciou-se a implementação de programas de reajustamento estrutural em muitos países africanos, resultando no desmantelamento e privatização das estruturas estatais de política agrária e na abertura de mercado às elites domésticas e investidores estrangeiros para produção em larga escala para exportação, pressionando os pequenos agricultores para áreas marginais. Nesse sentido, a política agrícola voltada para exportação desarticulou a economia interna desses países e aprofundou a dependência da ajuda alimentar e importação de alimentos (MOYO, 2013).

A abertura da economia moçambicana ao mercado, com a sobrevalorização de sua moeda, criou uma concorrência desleal entre os produtos agrícolas moçambicanos e os produtos sul-africanos. O recrudescimento dos efeitos da guerra, com a desarticulação da pouca infraestrutura física existente, como destruição de lojas, armazéns, estradas e pontes, levaram ao isolamento das áreas agrícolas e, conseqüentemente, ao impedimento da comercialização dos seus produtos. Aliada a esses fatores, a política de ajuda alimentar dos países doadores criava empecilhos para a recuperação da economia local, tendo em vista que os doadores não compravam o excedente da produção moçambicana, mas doavam ou vendiam os produtos *in natura* trazidos dos seus países a preços subvencionados, o que tornava os produtos locais mais caros em relação aos produtos importados, bloqueando o acesso dos produtores locais ao mercado. Conforme lembra o pesquisador moçambicano João Mosca, “apoiar de forma massiva, a produção agrícola e principalmente de bens alimentares nos países pobres, seria criar a própria concorrência em espaços com eventuais vantagens comparativas e impor reformas drásticas nas políticas agrárias dos países desenvolvidos”

(2014, p.27). Dessa forma, observou-se, na década de 1980, a transformação da economia rural em uma economia de troca, em que os camponeses deixaram de acreditar no dinheiro e passaram a exigir bens de consumo em troca direta do seu excedente de produção (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

O panorama de abandono do campo permanece visível ainda na entrada deste século, impactando decisivamente no agravamento da pobreza no país. Os dados apresentados por Mosca (2014) são bastante representativos da situação do setor na primeira década deste século: as dotações orçamentárias para a agricultura situaram-se abaixo de 3%; o setor agrário recebeu 26,9% do total de investimentos realizados na economia moçambicana, sendo dois projetos florestais responsáveis por 73% desse valor; mesmo com a grande dependência da ajuda externa, entre 2005 e 2011, a agricultura só foi contemplada com 7,6% do total dos fluxos dos recursos; o setor recebeu cerca de 9,4% do total do crédito concedido à economia; poucos recursos tem sido investidos na extensão rural pública, do que decorre haver poucos técnicos qualificados. Ressalte-se que a descoberta de importantes jazidas de recursos naturais, como carvão e gás natural, voltou a atenção da atividade estatal para a promoção da exploração desses recursos, com a criação de infraestrutura e vantagens fiscais não estendidas ao setor agrícola.

Com o aumento do preço das *commodities* na primeira década do século XXI, em grande parte atribuída ao “efeito China”, uma nova corrida por terras foi observada no continente (MOYO, 2013). O aumento dos preços de combustível e de produtos alimentares, principalmente no período entre 2006 e 2008, propiciou a entrada do capital agrário estrangeiro em território moçambicano, considerando as vantagens comparativas existentes – terra e mão de obra barata e abundante. Esse capital agrário, diferente do capital investido pelo colonizador e pela atividade estatal, toma a forma de poderosos conglomerados multinacionais, mas que, no entanto, mantém seu modelo de produção voltado para a extroversão a partir de monoculturas – como açúcar, algodão, caju, copra, madeira e tabaco - em extensas áreas e com alguma influência junto aos centros de decisão política (MOSCA, 2014). Assim, o ingresso do capital agrário provoca tanto o aumento da concentração de terra como a intensificação da subordinação dos camponeses ao monopólio do capital, muitas vezes subcontratados para a produção de culturas que compõem o negócio. Segundo Mosca (2014), a subcontratação de camponeses “[...] integra o pequeno agricultor, num mercado dominado pela empresa que beneficia de uma situação monopsónica [de monopólio] de mercado,

determina as quantidades, qualidade, momentos de produção, faz extensão rural e distribui insumos a crédito amortizável contra a entrega da produção” (2014, p.48). Entretanto, quando o mercado não está favorável, é o rendimento do camponês que tende a se reduzir.

Ainda com suas economias voltadas para a extroversão, o aumento da produção agrícola gerado pela entrada do agronegócio não tem sido capaz de garantir a segurança alimentar das populações africanas. Ao invés, a intensificação do uso de terras “desocupadas” para a produção de biocombustíveis em detrimento da produção de grãos tem provocado o aumento dos preços dos alimentos e de insumos agrícolas, aprofundando a dependência do capital monopolista e desestimulando a produção local de alimentos, além de acirrar as disputas entre as culturas alimentares e as culturas de rendimento.

[...] nos países africanos que, na verdade, têm investido na agricultura, esses investimentos têm geralmente privilegiado um modelo orientado para a exportação em grande escala, até o ponto em que estes países se tornaram importantes exportadores de alimentos onde mesmo porções tão significativas das suas populações sofrem de fome e desnutrição. Por um lado, a negligência de investimento público na agricultura nas últimas décadas, muitas vezes reflete o peso desproporcional de agências internacionais de desenvolvimento nas decisões políticas dos governos do continente. Por outro, a priorização de grande escala, os investimentos agrícolas orientados para a exportação reflete não apenas o aumento do investimento estrangeiro por ‘grilagem’ das empresas transnacionais - públicas ou privadas -, mas também, e talvez mais importante, uma percepção ainda perversa da agricultura familiar como estruturalmente improdutiva (PATRIOTA, 2013, p.128-129).

A necessidade de aumento do excedente agrícola ainda não tem provocado uma mudança na política agrária em Moçambique, sendo o setor mantido em posição secundária em relação ao setor extrativo. O padrão de acumulação centrado no exterior e a falta de investimentos públicos no fomento da produção alimentar tende a manter o ciclo de pobreza a que está sujeita grande parte da população rural. Há o risco, nesse sentido, que as alianças entre capital externo, cooperação e o estado moçambicano possam aprofundar esse ciclo, excluindo, cada vez mais, os pequenos agricultores do processo do crescimento econômico.

5.2.3. O Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique - PROSAVANA

A parceria entre Brasil e Japão para o fortalecimento da ajuda em Moçambique, com base nos conhecimentos acumulados pelo Programa de Cooperação para o Desenvolvimento

Agrícola dos Cerrados – PRODECER, já mencionado neste capítulo, foi anunciada em 2007, sendo o Memorando de Entendimento entre os três países assinado em 2009. Originalmente, conforme informa o entrevistado José Luiz Bellini Leite, coordenador do escritório da EMBRAPA em Maputo, em razão da experiência com o cerrado brasileiro, o governo moçambicano solicitou ao governo japonês a promoção de um projeto para o desenvolvimento e modernização do setor agrícola na savana moçambicana. Considerando que a expertise do PRODECER pertencia ao Brasil, o país foi chamado a participar do projeto. Registre-se que, apesar das negociações para a celebração do programa terem se iniciado em 2007, a celebração do Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para a implementação do projeto "incremento da capacidade de pesquisa e de difusão tecnológica para o desenvolvimento agrícola do corredor de Nacala, Moçambique", somente foi concretizada em 2010.

O ProSavana consiste em um programa estruturado em três projetos –o ProSavana Projeto de Investigação, ProSavana Plano Diretor e o ProSavana Projeto de Extensão e Modelos -, tendo por objetivo a criação de novos modelos de desenvolvimento agrícola no Corredor de Nacala³⁹; o programa é orientado para o mercado e suas vantagens comparativas, sem desconsiderar, no entanto, os aspectos ambientais e socioeconômicos da atividade (PROSAVANA, 2015). O primeiro projeto a ser negociado foi o ProSavana PI e conta com a participação direta da EMBRAPA na sua execução. O ProSavana PI objetiva a melhoria da capacidade de pesquisa e transferência de tecnologia com vistas ao desenvolvimento da agricultura no Corredor de Nacala, centrando sua atuação em cinco componentes: 1) componente de fortalecimento da infraestrutura do Instituto Agrário de Moçambique - IAM, especialmente os centros zonais de Lichinga e Nampula, que receberão instalações e equipamentos novos, além do treinamento do quadro de pessoal do Instituto; 2) componente de impactos sociais, econômicos e ambientais, cujo objetivo é criar um modelo de avaliação dos impactos no Corredor de Nacala que possibilite ao governo moçambicano a formulação de políticas que garantam o desenvolvimento sustentável; 3) componente de gestão territorial, responsável pelo levantamento de dados sobre recursos do solo, tipos de solo e áreas agroecológicas, o que possibilitará fazer recomendações sobre a adequação do solo às diferentes culturas; 4) componente de sistemas de produção (excedentes exportáveis), no qual

³⁹ O Corredor de Nacala compreende a província de Nampula, grande parte do Niassa, Cabo Delgado e província central da Zambézia (CLEMENTS; FERNANDES, 2013).

serão geradas tecnologias para produção em larga escala para as culturas de soja, milho, algodão, feijão e arroz; e 5) componente agricultura familiar, com a inclusão de pequenos produtores que estão no Corredor. Segundo o entrevistado Henoque Ribeiro da Silva⁴⁰, em 2013, já haviam sido implantados 37 experimentos na campanha (safra agrícola) de 2012 e 2013, dentro das instalações o IAM, em Nampula e Lichinga. Esses primeiros experimentos já teriam produzidos resultados, com indicativos sobre variedades, épocas de plantio, adubação e calagem; entretanto, todos os resultados precisavam ser validados nas próximas campanhas.

Para a execução do ProSavana PD foi contratada, por meio de processo licitatório, a organização Fundação Getúlio Vargas (FGV Projetos), que ficou responsável, do lado brasileiro, pela formulação do plano diretor do Programa. O contrato com a FGV foi encerrado em 2014, mas, até o momento, o plano diretor ainda não havia sido divulgado; apenas uma nota técnica conceitual para discussão entre as parte interessadas foi divulgada. O ProSava PEM ainda está em fase embrionária e visa à criação de modelos de desenvolvimento agrícola comunitários com melhoria do serviço de extensão agrária no Corredor de Nacala. Por ainda estar em fase de negociação, os valores referentes não foram divulgados, estando envolvidos no projeto, além da ABC, o Ministério de Desenvolvimento Agrário, a Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - ASBRAER, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER e Universidades brasileiras ainda não definidas.

PROGRAMA	PROJETOS	AÇÕES	PRAZO	PARTICIPANTES	ORÇAMENTO BRASILEIRO (US\$)
	ProSavana PEM (Projeto de Extensão e Modelos)	Aumento da produção agrícola em cada escala de organização produtiva pela adoção de modelos de desenvolvimento agrícola em áreas-alvo da região do ProSAVANA	20 anos	Brasil - ABC, MDA, ASBRAER, SENAR, EMATER e Universidades Japão – JICA Moçambique - DNEA	Sem definição

⁴⁰ Entrevistado pela autora em Brasília, em 21 de agosto de 2013.

ProSavana	ProSavana PD (Plano Diretor)	Formular um Plano Diretor com vista ao Desenvolvimento Agrícola, que contribua para o desenvolvimento social e económico do Corredor de Nacala.	10 anos	Brasil – ABC, FGV Agro Japão – JICA Moçambique - MINAG	1.322.858,08
	ProSavana PI (Projeto de Investigação)	Componente 1: infraestrutura do IAM dos centros zonais de Nampula e de Lichinga Componente 2: impacto sociais, económicos e ambientais Componente 3: Gestão territorial Componente 4: Sistemas de produção (Excedentes exportáveis) Componente 5: Agricultura familiar	05 anos	Brasil – ABC, EMBRAPA Japão – JICA Moçambique - IIAM	14.629.910,00

QUADRO 7 – Composição do ProSavana

Fonte: elaboração própria com base nas informações dos entrevistados

Nota-se que, à medida que o ProSavana avançava, uma forte discussão política em torno do Programa ganhou força. Na perspectiva de que a entrada massiva de capital agrário promoveria a expulsão dos pequenos agricultores de suas terras, muitas organizações não governamentais moçambicanas e brasileiras se manifestaram contra o ProSavana. Inspirado no PRODECER, apesar dos cooperantes brasileiros negarem qualquer correspondência entre os dois projetos, o ProSavana é criticado por, possivelmente, permitir que as mesmas consequências observadas no cerrado brasileiro se configurem na realidade moçambicana – expropriação de pequenos agricultores e produção de um dano ambiental de grande impacto na região (CLEMENTS; FERNANDES, 2013; FUNADA-CLASSEN, 2013, a; SCHLESINGER, 2013). Segundo a professora japonesa Funada-Classen (2013), recente relatório do ProSavana PD deixa evidente que o projeto intenciona abrir caminho para investidores estrangeiros por meio do alargamento da área-alvo, da instalação do conceito de

“zoneamento” e “agrupamento”, pela introdução de Projetos de Rápido Impacto – PRI, estabelecimento de diretrizes pouco rígidas e delimitação das terras para os produtores locais.

Assim, o Brasil estaria promovendo a exportação das contradições de seu modelo agrário para território moçambicano, com o favorecimento do agronegócio em detrimento dos pequenos produtores locais, ao mesmo tempo em que favoreceria a entrada de capital brasileiro nesse processo. Se a todo momento o discurso da cooperação brasileira buscou desvincular seus projetos de interesses econômicos (e os cooperantes brasileiros entrevistados são perfeitamente conscientes dos princípios que a orientam, segundo os marcos da cooperação Sul-Sul), essa separação é inviabilizada no caso do ProSavana. Eventos promovidos pela ABC, como o “Seminário Internacional Agronegócio em Moçambique: Cooperação Internacional Brasil Japão e Oportunidades de Investimento”⁴¹, em abril de 2011, em São Paulo, com o objetivo de atender o componente de atração de investimentos em agricultura comercial em Moçambique, através das ações do ProSavana, demonstraram o envolvimento da cooperação brasileira na promoção de investimentos naquele país.

Em seguida a estes eventos, mais de cem agricultores brasileiros, em sua maioria do estado do Mato Grosso, visitaram Moçambique. Em 2010, a senadora Katia Abreu, na qualidade de presidente da CNA, também visitou aquele país. Segundo autoridades moçambicanas, não há ainda investimentos assegurados. Contudo, investidores brasileiros já iniciaram parcerias com moçambicanos e portugueses, como é o caso da Agromoz, que recentemente iniciou atividades que visam à produção de soja, algodão e milho em Gurué, distrito da província de Zambézia.

Em setembro de 2011 foi anunciado que a primeira leva de 40 agricultores partiria de Mato Grosso rumo a Moçambique, organizada pela Associação Mato-Grossense dos Produtores de Algodão (Ampa). A missão se daria após convite do ministro da Agricultura de Moçambique, José Pacheco, que afirma: “Os agricultores brasileiros têm experiência acumulada que é muito bem-vinda. Queremos repetir em Moçambique o que eles fizeram no Cerrado 30 anos atrás. A grande condição para os agricultores é ter disposição de investir em terras moçambicanas. É preciso empregar 90% de mão-de-obra moçambicana”.

Em abril de 2012, um grupo de empresários e representantes de governo visitou Nampula e Niassa e desenvolveu conversações em Maputo. O número total de participantes foi de 55: 19 do Japão, 16 do Brasil e 20 de Moçambique. Eles representaram oito grandes empresas de comercialização em larga escala e uma empresa japonesa de engenharia, uma fábrica no Brasil, o setor público e proprietários rurais no Brasil (SCHLESINGER, 2013).

Mais polêmica foi gerada pelo lançamento do Fundo de Investimentos em Agricultura para o Corredor de Nacala - o Fundo Nacala -, pela FGV Projetos, realizado em cerimônia em Brasília e em Maputo, em 2012. Segundo informação do sítio eletrônico da FGV,

⁴¹ Evento custeado pela ABC, sob o nº BRA/04/044-A782.

administradora do Fundo em conjunto com a empresa 4I. GREEN, o Fundo, de natureza privada, tem por objetivo financiar empreendimentos que estimulem o desenvolvimento agrícola e regional da região de Nacala, em Moçambique, estando alinhado com as estratégias apontadas pelo Plano Diretor para o Desenvolvimento da Agricultura do Corredor de Nacala, plano este elaborado pela própria instituição. Na primeira chamada do Fundo, os administradores esperam captar US\$ 2 bilhões nos mercados brasileiros e japoneses, com cota mínima de US\$100 mil e duração prevista de 10 anos. De acordo com as informações divulgadas na imprensa brasileira, o potencial de desenvolvimento do Fundo está atrelado à “riqueza em recursos naturais da região, que sinaliza não apenas um excelente retorno aos investidores de longo prazo, como o torna um projeto de baixo risco, pois está baseado em um plano de desenvolvimento acordado com o governo moçambicano” (AGROANALYSIS, 2015).

Em entrevista concedida ao canal Terra Viva⁴², o coordenador do projeto, Cleber Guarany, estima a movimentação total de US\$500 milhões para desenvolver 300 mil hectares, em culturas de arroz, milho, soja e algodão na primeira fase do projeto. Para atrair investidores ao Fundo, Guarany aponta como vantagens comparativas: a disponibilidade de terras inexploradas; o solo menos ácido que o do cerrado (e que, portanto, exige menos fertilizantes); engajamento dos países parceiros do ProSavana; proximidade com os mercados consumidores, especialmente a China; e a existência de infraestrutura para a comercialização, como o porto de Nacala e uma ferrovia que atravessa todo Corredor. Segundo Guarany, o Fundo prevê a integração do pequeno, médio e grande produtor na mesma cadeia de valor. A integração do pequeno produtor dar-se-ia por meio da abertura de financiamento a juros mais baixos que o mercado, da assistência técnica ao produtor e da assinatura de um contrato de compra⁴³. Essa forma de integração, por subcontratação, como analisa Mosca (2014), traz como vantagem ao investidor a redução dos investimentos (principalmente, com terras e mão-de-obra), distribuindo-o com o pequeno produtor, dos conflitos de terras e dos custos de produção, garantindo os melhores preços de compra junto ao pequeno produtor em razão da grande assimetria na capacidade de negociação entre os agentes do lado da oferta e da procura.

⁴² Entrevista disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=3pWPf2PG1MI&list=PL10E48F5ACF8E2F8E&index=5>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

⁴³ Cleber Guarany prevê a criação de um Fundo Social que teria funções parecidas com o PRONAF e, portanto, seria responsável por realizar essa integração do pequeno produtor.

Apesar de todos os entrevistados ligados ao governo brasileiro afastarem qualquer relação entre o Fundo Nacala e a cooperação brasileira, o movimento dos atores envolvidos contradiz essa posição. Relatório elaborado pela organização não governamental FASE enumera alguns fatos que colaboram para a falta de clareza dos papéis desempenhados pelas esferas pública e privada: 1) o lançamento do Fundo durante viagem oficial do Vice-Presidente brasileiro a Moçambique, na qual foi enfatizado o apoio do governo à iniciativa; 2) a justaposição de papéis desempenhados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV na execução do Programa ProSavana e na concepção do Fundo; 3) a falta de clareza nas declarações oficiais prestadas por membros do governo brasileiro e moçambicano que vinham associando as iniciativas; 4) a forma de apresentação das informações sobre o Fundo pela FGV Projetos na internet que vincula as iniciativas; 5) a assimetria de informações entre os três governos envolvidos no ProSavana sobre o Fundo; 6) a ausência de documentos oficiais do Fundo disponíveis para consulta pública; e 7) a cobertura deficiente da mídia sobre o tema (FASE, 2014).

Todos esses fatores imbricados entre o estabelecimento do agronegócio brasileiro, cristalizado no lançamento do Fundo Nacala, e a cooperação brasileira, por meio do ProSavana, tem levantado importantes questionamentos por parte da sociedade civil moçambicana e também brasileira. Em carta aberta⁴⁴ subscrita por várias organizações dos países participantes, em 2013, a preocupação e repúdio ao projeto é manifestada aos três Chefes de Estado, alertando para a total ausência de um debate público profundo, amplo, transparente e democrático e para os impactos negativos irreversíveis que podem decorrer do ProSavana, como o surgimento de famílias sem-terra, agravamento da pobreza, destruição dos sistemas de produção familiar, poluição dos ecossistemas e desequilíbrio ecológico.

A repercussão negativa do ProSavana junto à sociedade moçambicana tem surtido algum impacto na sua execução e dos investimentos a ele atrelados. Natália Fingermann (2014) ressalta que as críticas ao programa trouxeram impactos positivos no sentido de aumentar a participação da sociedade civil e aprimorar o grau de transparência da coordenação. Inclusive, para dar maior transparência, foi especialmente criado um sítio eletrônico⁴⁵ para divulgação de informações e documentos referentes ao programa. Relatório

⁴⁴ Disponível no sítio eletrônico da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG:<http://www.abong.org.br/notas_publicas.php?id=6219>.

⁴⁵ <<http://www.prosavana.com/index.php>>

da FASE informa que, em razão da pressão da sociedade civil por mais esclarecimentos sobre o funcionamento do Fundo Nacala e sua relação com a iniciativa governamental, o Fundo não chegou a iniciar suas operações. Assim, observa-se uma grande articulação das organizações não governamentais, do campo e da cidade, voltadas para o aprofundamento das discussões sobre o Programa, o que põe em causa a capacidade desses governos de articular e satisfazer os diversos interesses em questão.

5.3. COOPERAÇÃO E NEGÓCIOS: RELAÇÕES PRESENTES E NÃO INSTITUCIONALIZADAS

A análise dos projetos da fábrica de medicamentos antirretrovirais e do ProSavana revelam dinâmicas de atuação da cooperação brasileira bastante distintas setorialmente. A cooperação realizada no campo da saúde se caracteriza pela exclusiva presença do Estado na promoção e execução de políticas públicas de atenção do HIV e da AIDS, seja porque há um desinteresse do setor privado ou os custos impostos por este são demasiado altos para serem arcados pelo governo moçambicano e sua população – disso decorre alto grau de dependência da ajuda externa nesse campo. Diferentemente, no projeto do setor agrícola a presença do setor privado está no cerne do alcance do objetivo proposto. Ou seja, sem a participação do setor produtivo agrícola (moçambicano e ou estrangeiro) não haveria a construção de novos modelos de desenvolvimento agrícola. Nota-se, entretanto, que é preciso problematizar essa presença do setor privado quando se trata de cooperação para o desenvolvimento.

Interessante pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, de Lisboa, coordenada por Cardoso (2006), parte do pressuposto de que existe uma interação entre diplomacia, cooperação e negócios, independentemente do direcionamento da ação externa, atuando o Estado como catalizador das ações estratégicas.

O facto de as atividades diplomáticas, da cooperação e dos negócios se influenciarem mutuamente não implica necessariamente que a ajuda pública ao desenvolvimento ou o apoio estatal a atividades empresariais sejam instrumentalizados para objectivos de política externa. Convém, no entanto, assumir que as acções dos Estados na ordem externa estão longe da neutralidade – tal é válido não só para ‘interesses’ que veiculam, mas também para os ‘valores’ que defendem (CARDOSO, 2006, p.6).

Ao considerar a existência de um triângulo que serve de base para a ação externa, a pesquisa aponta algumas variáveis significativas que condicionam o grau de desenvolvimento dos lados do triângulo e a articulação entre os vértices: a cultura e tradição administrativa dos países; o grau de internacionalização da economia do país; a robustez e organização da sociedade civil; o nível de capital social e o nível de cooperação entre atores públicos e privados. Dessa forma, essas variáveis imporiam limitações a ação política estatal “na medida em que existem outros factores sociais e económicos condicionantes, fora do âmbito de controlo dos decisores políticos, cuja transformação implicaria uma acção consistente de longo prazo e uma mobilização de todos os sectores da sociedade” (CARDOSO, 2006, p.15).

No caso brasileiro, como já ressaltado nos capítulos anteriores, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional é instrumentalizada para servir à ação externa brasileira, sendo, portanto, orientada para atuar conforme as diretrizes dessa política e não, a partir de decisões mais independentes da mesma. A cooperação é, nesse sentido, produto das interações entre atores e instituições que definem a política externa. No governo de Lula da Silva, essas interações foram particularmente complexificadas com a manutenção de grupos de interesse no poder e a integração de outros elementos na estrutura governativa, como quadros da esquerda e integrantes de movimentos sociais. Corroborando o entendimento de Cardoso (2006), a neutralidade ou afastamento da cooperação em relação a interesses políticos e ou econômicos é difícil de ocorrer, ao mesmo tempo em que a interação cooperação-negócio é igualmente difícil de ser comprovada institucionalmente, como bem atesta o caso do ProSavana. Todos os cooperantes brasileiros entrevistados para essa pesquisa foram taxativos em afirmar inexistir qualquer relação entre o programa e a criação do Fundo Nacala, de caráter privado; entretanto, a realização de eventos pela ABC, com objetivo de promover investimentos brasileiros em território moçambicano, e a própria imbricação entre eles sugerem o contrário.

Mesmo quando o setor privado participa diretamente da cooperação essa institucionalidade não é evidente. A doação realizada pela Vale ao projeto da fábrica de medicamentos antirretrovirais não foi motivada pela obtenção de vantagens diretas decorrentes do projeto, mas, sobretudo, pela necessidade de reforçar laços locais e construir uma imagem favorável no país. É interessante perceber que justamente no projeto da fábrica de medicamentos, a participação direta do capital privado brasileiro não foi capaz de desnaturalizar a atuação brasileira conforme os marcos da cooperação Sul-Sul. Apesar da

parceria ainda pouco frequente entre governos e empresas na promoção da cooperação para o desenvolvimento - nesse caso em particular, pode-se questionar se é possível uma cooperação trilateral com esse arranjo -, o projeto da fábrica de medicamentos é um exemplo de que ela pode ser utilizada para viabilizar determinadas ações, quando dessa participação não se observem interesses contraditórios. Dessa forma, a coerência mantida entre discurso e prática da cooperação brasileira no campo da saúde deve ser ressaltada, permitindo diferenciá-la de outros modelos de cooperação, inclusive dos praticados por países do Sul.

Ao atuar ou não em conformidade com interesses do setor privado, a cooperação brasileira tem se destacado por focar no papel do Estado, atuando na promoção do fortalecimento das suas estruturas físicas e do quadro de servidores do país receptor. Nesse sentido, colabora por via indireta para o planejamento e a regulação de alguns setores, como a regulação do setor de medicamentos e, na área agrícola, a elaboração do Política Nacional de Biocombustíveis, diante das perspectivas geradas pela assinatura de um Memorando de Entendimento nesse setor. Assim, o Estado brasileiro atua, em uma ponta, como promotor e garantidor da presença brasileira e, em outra, fortalece a institucionalidade do seu parceiro, possibilitando que ele crie condições de resposta às diversas demandas sociais, econômicas e políticas.

6. CONCLUSÃO

A análise da cooperação internacional para o desenvolvimento é um tema que se dissemina por importantes campos das Ciências Sociais. Desde sua origem no pós-Segunda Guerra, a cooperação tem passado por importantes transformações no seu modo de atuação e de abordagens; no entanto, muitos questionamentos ainda são feitos sobre sua eficácia na promoção do desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul criou expectativas quanto a uma melhora da sinergia para atingir as metas traçadas pelos países em desenvolvimento. O discurso elaborado pelos novos promotores da cooperação internacional caracteriza-se por estimular relações mais horizontais, ainda que assimétricas, evitando qualquer interferência nos assuntos domésticos do país receptor. As primeiras análises desse modelo de cooperação atestam a dificuldade de verificação do impacto dessa ajuda sobre os países receptores, tendo em vista a diversidade de formas de atuação dos diferentes países emergentes, que, inclusive, muitas vezes imiscuem a cooperação prestada com seus interesses econômicos.

O caso moçambicano foi exemplar para compreender a evolução da cooperação para o desenvolvimento. Desde sua independência, Moçambique recebe grande quantitativo de ajuda externa e, mesmo assim, mantém-se como um dos países com piores índices de desenvolvimento humano, o que demonstra que o impacto da ajuda no processo de desenvolvimento parece ainda incerto e controverso. O percurso histórico da cooperação internacional, analisado a partir da experiência moçambicana, revelou-se muito rico para entender as mudanças que se operaram na própria cooperação tradicional e o contexto que possibilitou a emergência da cooperação Sul-Sul, bem como o interesse brasileiro em cooperar com países africanos.

O movimento de aproximação com países africanos promovido pelo governo de Lula da Silva chamou a atenção para a qualidade da presença brasileira no continente. A agenda de pesquisa aberta a partir desse movimento, da qual esta tese é parte, colocou em foco tanto a pretensão brasileira de ocupar espaços nas instâncias decisórias da ordem internacional, como os interesses que tem motivado o Brasil a estabelecer ou reforçar as relações com países em desenvolvimento, especialmente com os países africanos. Os estudos preliminares da presente pesquisa revelaram as controvérsias da cooperação brasileira em Moçambique, o que nos instigou a realizar esta investigação tendo como ponto de partida a seguinte pergunta: *quais as interfaces entre a cooperação técnica brasileira para o desenvolvimento internacional e os*

negócios brasileiros em Moçambique no governo de Lula da Silva? O trabalho empreendido para respondê-la centrou-se, sobretudo, no nível da atuação estatal, seja para a promoção da própria cooperação, seja para a promoção dos negócios brasileiros.

O ímpeto do então presidente Lula em promover a cooperação brasileira no continente africano refletiu um momento de maior protagonismo da política externa brasileira, que, por sua vez, incluía outras alianças com países do Sul voltadas para construção de novas arquiteturas na política e economia mundiais. A construção do discurso da cooperação brasileira na África e sua operacionalização prestaram-se, notadamente, para que o governo brasileiro angariasse o apoio de alguns países africanos nos pleitos internacionais, como a reivindicação de um assento no Conselho de Segurança da ONU, sem o êxito esperado, e a eleição de representantes brasileiro na direção de importantes organizações, como a FAO e a OMC. Assim, se a cooperação preconizada pelos países do Sul deveria ser caracterizada pelos ganhos mútuos dos parceiros, esse ganho, do lado brasileiro, foi explicitado no âmbito político. Apesar não explícito no discurso da cooperação, os ganhos econômicos também pautaram essa presença, como pode ser analisado por meio dos projetos de instalação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e do ProSavana. A análise desses dois projetos permitiu compreender as interfaces entre a cooperação e os negócios brasileiros em Moçambique, expondo as coerências e contradições entre o discurso e a prática da cooperação brasileira.

No projeto de instalação da fábrica de medicamentos ficou evidente que, apesar da participação direta de uma empresa brasileira no projeto, a coerência com as diretrizes da cooperação Sul-Sul foi mantida. Os objetivos do projeto se harmonizaram com as prioridades contidas no planejamento do governo moçambicano e não se constatou, do lado brasileiro, a imposição de qualquer condicionante para a viabilização do mesmo. Assim, a instalação da fábrica pode ser enquadrada como um caso típico de cooperação horizontal. A participação da empresa Vale, ao invés de significar a existência de algum interesse econômico voltado para a exploração da fábrica, foi o elemento que viabilizou a execução do projeto, mesmo sem dele resultar proveito econômico direto.

Diferentemente, o ProSavana demonstrou uma imbricação entre a cooperação e os negócios brasileiros, mesmo não havendo participação direta de empresas no programa. Os resultados esperados articulavam-se diretamente com a pretensão de investimentos do agronegócio brasileiro em Moçambique, o que foi sugerido pela criação do Fundo de Nacala.

A criação desse fundo de investimentos não seria possível sem a realização de um projeto que o viabilizasse, com a precedência de estudos sobre a gestão territorial e desenvolvimento tecnológico para a adequação do solo às diferentes culturas a serem produzidas em larga escala. Dessa forma, ao contrário da instalação da fábrica de medicamentos antirretrovirais, o ProSavana vinculou fortemente a cooperação aos interesses econômicos do setor privado brasileiro.

Em resposta à pergunta de partida, pode-se, portanto, concluir que as interfaces entre a cooperação e os negócios brasileiros podem assumir diversas matizes, que passam pela vinculação indireta, vinculação indireta e, mesmo, podem estar desvinculados. É importante salientar, no entanto, que, apesar da ação governamental promover tanto cooperação como negócios, isso não significa que eles sejam dependentes. Ou seja, os investimentos brasileiros serão realizados independentemente da existência de projetos de cooperação; da mesma forma que a cooperação poderá ser desenvolvida sem que dela decorram consequências diretas aos investimentos. A localização dos investimentos parece ser muito mais definida pela prospecção de vantagens comparativas ou pela própria localização do recurso a ser explorado, como no caso da indústria extrativa mineira, do que em razão da presença de cooperação entre os países. No caso de Moçambique, importantes investimentos brasileiros já haviam sido negociados quando os projetos de cooperação mais significativos começaram a ser executados, ao final do mandato do presidente Lula. Mais do que coincidir com o momento do aumento da cooperação, os investimentos brasileiros ocorreram em razão do contexto moçambicano de crescimento econômico, de abertura de mercado, de descoberta de importantes reservas de recursos naturais, que favoreceram a atração de investimentos ao país.

Quando a vinculação ocorre, apesar de independentes, a cooperação propicia a criação de um ambiente político favorável para a realização de acordos comerciais e investimentos. Enquanto instrumento de política externa, a cooperação permite o alargamento e aprofundamento das relações entre os países, o que significa que, diante de situações de impasse ou conflito, o Estado pode ser um intermediador da relação entre setor privado e governo estrangeiro; ou ele funciona como o próprio promotor e garantidor dessa imbricação. O caso do ProSavana é um exemplo que demonstra como a cooperação para o desenvolvimento pode ser utilizada para a expansão do capital, por meio da utilização das capacidades do Estado para fazê-lo. O inverso dificilmente será verdadeiro, com empresas criando um ambiente favorável para a cooperação; entretanto, o projeto da fábrica de

medicamentos antirretrovirais demonstrou uma interação possível nesse sentido. Se não fossem os recursos disponibilizados pela Vale - que não auferiu vantagens direitas do projeto -, a instalação e funcionamento da fábrica não seriam viabilizados. Isso não significa, entretanto, que vantagens indiretas não foram possíveis. A participação da empresa brasileira no projeto possibilitou a exploração de uma imagem favorável junto à sociedade moçambicana, demonstrando a responsabilidade social da empresa, fato que ganha maior importância com as polêmicas decorrentes do reassentamento das famílias deslocadas pela exploração da mina de carvão de Moatize.

Ao longo da trajetória desta investigação, a análise da cooperação em Moçambique reforçou a impressão de que os interesses econômicos se fazem constantemente presentes na ajuda. Muitas abordagens utilizadas pela cooperação dos países desenvolvidos confundiam-se com formas de comércio internacional, promovendo a circulação de mercadorias e serviços dentro do território moçambicano, muitas vezes, em condições desfavoráveis para este país. Apesar desta pesquisa ter se centrado no nível da atuação governamental para atingir os objetivos propostos, não se pode desconsiderar que, em um contexto de crescente interdependência da economia mundial, os Estados atuarão no sentido de maximizar suas economias nacionais. Assim, a pergunta proposta de forma subjacente – *é possível, dentro da lógica capitalista, uma cooperação desvinculada de interesses econômicos?* – encontra resposta nas diversas motivações que instigam os Estados a cooperarem. Entendemos, no entanto, que mais do que os únicos motivadores, os interesses econômicos formulados dentro da lógica de troca interesseira do modo de produção capitalista são limitadores ao discurso solidário da cooperação, assim como a posição assimétrica dos países. Outros interesses podem promover a ajuda, como a necessidade de definição de um *status* político na arena internacional, a manutenção de zonas de influência e relações de poder, etc.

A constatação de que a cooperação internacional será sempre interessada, seja política ou economicamente, colabora, juntamente com outros fatores, para explicar o porquê de Moçambique não alcançar os resultados esperados para o seu desenvolvimento, apesar de receber uma grande quantidade de ajuda desde a independência. Na qualidade de cooperação interessada, suas diretrizes não corresponderam, em muitos casos, às reais necessidades dos moçambicanos, como ficou evidente no capítulo 4. Os condicionamentos realizados pela cooperação tradicional tem prescrito um receituário que ainda não resultou em uma forma sustentável de desenvolvimento. Por outro lado, a ajuda prestada pelos países desenvolvidos

foi essencial para evitar o completo colapso social do país na época da guerra civil, ainda agravada por intempéries climáticas. O caso moçambicano, nesse sentido, demonstra que, mesmo que nem sempre promova o desenvolvimento, a cooperação internacional é necessária para minorar os efeitos das fragilidades estruturais dos países, evitando seu colapso social, político e econômico. Foi nesse contexto de alta dependência de ajuda externa que Moçambique buscou diversificar suas relações com países do Sul, principalmente China, Brasil e Índia, objetivando maior autonomia em relação aos condicionamentos impostos pelos países desenvolvidos.

Notou-se, porém, que, da mesma forma que a cooperação tradicional, a cooperação Sul-Sul também sujeita-se às limitações impostas pela lógica capitalista e pelas assimetrias entre os países. Dessa forma, cada país emergente agiria conforme seus interesses e motivações, além de atuarem de acordo com suas limitações domésticas de recursos e da estrutura disponível para a cooperação. No caso brasileiro, as limitações existentes sobrepujaram as pretensões de atingir um novo patamar na arquitetura da cooperação internacional. Apesar de imbuídos da importância da cooperação Sul-Sul para o protagonismo da política externa no governo Lula, o corpo funcional da cooperação esbarrou em negociações demoradas, falta de recursos e na ausência de uma legislação que lastreasse suas ações no exterior. Essas limitações podem ser exemplificadas pelo fato de que grande parte dos projetos de cooperação somente se concretizaram no final do segundo mandato do governo Lula, apesar de suas negociações terem se iniciado nas primeiras visitas do presidente Lula ao continente. Assim, as limitações da cooperação brasileira a posicionam no universo da ajuda externa em Moçambique. Nesse universo, a cooperação brasileira tem ocupado parcela desimportante se comparado ao volume disponibilizado pelos países desenvolvidos.

Ressalte-se que os resultados apresentados nesta tese retratam menos de uma década de cooperação, período insuficiente para avaliar o real impacto dos projetos para o aprofundamento das relações com o governo moçambicano. A adoção do conceito de cooperação estruturante como prática preferencial impõe o transcurso de maior prazo para conhecimento dos impactos produzidos. E, além disso, exige das esferas governamentais maior capacidade de planejamento e execução da cooperação a longo prazo, o que significa maiores recursos e uma estrutura mais eficiente. Apesar de não figurar entre os objetivos desta investigação, a análise dos impactos da cooperação brasileira abre-se como uma nova

perspectiva de abordagem na agenda de pesquisa da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Observa-se, no entanto, que a expectativa criada em torno do protagonismo da política externa do governo Lula da Silva foi arrefecida ao longo do primeiro mandato do governo da presidenta Dilma Rousseff. Diferente do ex-Presidente Lula, a política externa brasileira foi colocada em posição de menor importância, voltando-se o esforço presidencial para questões da política doméstica. Mais do que a redução da diplomacia presidencial na África, no governo Dilma Rousseff, a cooperação brasileira tem experimentado uma mudança de tom no seu discurso, com a expressa pretensão de reunião, em uma única agência, da promoção da cooperação e investimentos, o que torna indubitável as imbricações entre ambos. Esse arrefecimento mostra, sobretudo, que as relações entre o Brasil e países do continente africano ainda experimentam a dinâmica de aproximação e afastamento, que a caracterizou no século XX. A tendência é a de que, em um contexto globalizado, esse afastamento seja menos proeminente do que em momentos anteriores.

Por ser um fenômeno recente, a cooperação brasileira tem buscado construir seu próprio modelo, que o destaque dos outros doadores. A presente pesquisa foi defrontada por novas informações referentes à execução dos projetos da cooperação a todo momento, demonstrando seu dinamismo, e pelo surgimento de uma rica literatura que procura compreender a cooperação Sul-Sul e sua integração à arquitetura da cooperação internacional. Ao reaproximar-se dos países africanos, a cooperação possibilitou, inclusive, que pesquisadores se interessassem pelo estudo das relações políticas e econômicas contemporâneas com os países africanos, extrapolando as pesquisas sobre as influências da presença do negro africano no Brasil a partir de uma imagem mitificada. Há, no entanto, um grande caminho a ser percorrido para a compreensão das relações dicotômicas de afastamento e aproximação que caracterizam as relações do Brasil com o continente. Esperamos, com a presente tese, animar os debates sobre a presença brasileira na África, abrindo caminho para o seu aprofundamento.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, Maurício. **O princípio da cooperação**: em busca de uma nova racionalidade. São Paulo: Editora Paulus, 2004. 2ª edição.

ABRAHAMSSON, Hans; NILSSON, Anders. **Moçambique em transição**: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. Maputo: Padrigu; CEEI-ISRI, 1994.

AFONSO, Maria Manuela; FERNANDES, Ana Paula. abCD: introdução à cooperação para o desenvolvimento. **Revista Fórum DC**, Lisboa, jan. 2005.

AFONSO, Rui S.; MARQUES, João M. Recursos minerais da República de Moçambique. Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical; Maputo: Direção Nacional de Geologia, 1998.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília: ABC, 2010.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. **Moçambique: perfil e oportunidades comerciais**. APEX: Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/portal/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1475>>. Acesso em: 20 de jun. 2012.

AGROANALYSIS. **FGV lança fundo pioneiro de investimentos em agronegócio**. Disponível em: < http://www.agroanalysis.com.br/materia_detalhe.php?idMateria=1313>. Acesso em: 09 jan. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 20, jun. 2003, p.87-102.

_____. **Relações internacionais e a política externa do Brasil**: história e sociologia da diplomacia brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

AMORIM, Celso. Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília. SILVA, Luíz Inácio Lula da Silva; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A política externa do Brasil. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

_____. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim**: 2003-2010. v.I. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicação e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, 2011.

ASANO, Camila; WAISBICH, Laura. Livro Branco: o Itamaraty está mudado? **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição 79, fevereiro 2014.

AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v.5 (8), jan.2006.

_____. La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente. **Real Instituto Elcano Ari**. 2010.

_____. **La Cooperación Sur-Sur y Triangular**. Quito: Editorial IAEN, 2013.

BELLUCCI, Beluce. **Economia contemporânea em Moçambique**: sociedade linhageira, colonialismo, socialismo, liberalismo. Rio de Janeiro: Educam, 2007.

_____. Uma visão do Brasil sobre a África. In: **III Seminário Brasil e China**, 2010, Brasília. Disponível em: <http://5c912a4babb9d3d7cce1-6e2107136992060ccfd52e87c213fd32.r10.cf5.rackcdn.com/wp-content/files/A_Viso_do_Brasil_sobre_a_frica_por_Beluce_Bellucci.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2013.

BENSON, David. Review article: constrains on policy transfer. **CSERGE Working Paper EDM 09-13**. [2013?].

BNDES. BNDES Exim. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/BNDES_Exim/index.html>. Acesso em: 07 abril 2014.

_____. Estatuto do BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes_pt/institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRASIL. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

BRITO, Luís de. Pobreza, “PARPAS” e governação. In: BRITO, Luís de (org.); CASTELBRANCO, Carlos Nuno (org.); CHICHAVA, Sérgio (org.); FRANCISCO, António (org.). **Desafios para Moçambique 2012**. Maputo: IESE, 2012.

CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios. **Textos Cindes**, Rio de Janeiro, n.26, dez. 2012. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=viewcategory&catid=7>. Acesso em: 18 out 2012.

CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Julia. Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects. **Overseas Development Institute**, London, 6 sep. 2010.

CAMPO. **Proceder**. Disponível em: <<http://www.campo.com.br/proceder/#origem>>. Acesso em: 05 jan.2015.

CAMPOS, Pedro Henrique. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung et al (org.). **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Expressão popular, 2009.

CARDOSO, Fernando Jorge. **Diplomacia, cooperação e negócios: o papel dos actores externos em Angola e Moçambique**. Lisboa: IEEI, 2006.

CARNEIRO, Emmanuel Moreira. **Especialização rendeira e extroversão na África subsaariana: caracterização e consequências**. Cascais: Príncípa Editora, 2012. 2ª edição.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp, IE-Unicamp, 2002.

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. Dependência de ajuda externa, acumulação e ownership: contribuição para um debate de Economia Política. In: **Desafios para Moçambique 2011**. Maputo, IESE, 2011. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011_15.AjdExt.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2012.

CARTA CAPITAL. **Moçambique abre primeira fábrica de medicamentos contra Aids do continente**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/saude/mocambique-abre-primeira-fabrica-de-medicamentos-contr-aids-do-contidente/>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

CAU, Hilário Simões. **A construção do Estado em Moçambique e as relações com o Brasil**. 2011. 132f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CERVO, Amado Luiz. Parte III: Do projeto desenvolvimentista à globalização. In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012. 4ª ed.

CHATURVEDI, Sachin. Development cooperation: contours, evolution and scope. In: _____; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth (org.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** New York: Zed Books, 2012.

CHICHAVA, Sérgio. Impacto e significado do investimento chinês em Moçambique (200-2010). In: CHICHAVA, Sérgio; ALDEN, Chris (org.). **A Mamba e o Dragão: relações Moçambique-China em perspectiva**. Maputo: IESE e SAIIA, 2012.

_____. Mozambique and China: from politics to business? **Discussion paper nº5**, IESE, 2008.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. Estrangeirização, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique. **Observador Rural**, n.6, maio 2013. Disponível em: <http://www.omrmz.org/images/publicacoes/Observador_6.pdf>. Acesso 05 jan. 2015.

CONECTAS. **Quais as obrigações do BNDES em matéria de direitos humanos?** Disponível em: <<http://conectas.org.br/pt/acoes/empresas-e-direitos-humanos/noticia/8511-quais-sao-as-obrigacoes-do-bndes-em-materia-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, 1978, Buenos Aires. **Plan de Acción de Buenos Aires**. Buenos Aires: Organização das Nações Unidas, 1978.

COSTA LEITE, Iara. **Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos**. Observador Online, v.7, n.03, mar. 2012.

COX, Robert W. Los informes Pearson y Jackson: un análisis ideológico de las doctrinas de asistencia al desarrollo. **Revista Foro internacional**, v. 13, no. 3 (51) (jan.-mar. 1973), p. 311-326, México, D.F, 1973.

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Editora civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1962.

DÁVILA, Jerry. **Hotel Trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950-1980**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **Aid: understanding international development cooperation**. London: Zed Books; Copenhagen: Mellempfolkeligt Samvirke, Danish Association for International Cooperation, 2003.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol. 13, No. 1, January 2000 (pp. 5–24).

EMBAIXADA DO BRASIL EM LISBOA. **A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Lisboa, nov. 1994.

EMBRAPA. História da Embrapa. Disponível em:<<http://hotsites.sct.embrapa.br/pme/historia-da-embrapa>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses: desenvolvimento económico e política comunitária de cooperação**. Coimbra: Almedina, 2004.

FIOCRUZ. **Orientação estratégica do Centro de Relações Internacionais em Saúde**. Disponível em: <<http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/orienta%C3%A7%C3%A3o-estrat%C3%A9gica>>. Acesso em 05 ago. 2014.

_____. **Instituto de Tecnologia em Fármacos** (Farmanguinhos). Disponível em:< <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/instituto-de-tecnologia-em-f%C3%A1rmacos-farmanguinhos>. Acesso em: 04 jan. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Empreiteiras pagaram quase metade das viagens de Lula ao exterior**. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/03/1250460-empresiteiras-pagaram-mais-da-metade-das-viagens-de-lula-ao-exterior.shtml> >. Acesso em: 10 jun. 2013.

FONSECA, Luiz Henrique Pereira da. La visión de Brasil sobre La cooperación internacional. In: **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, nº22, primavera/verano 2008.

FONSECA JUNIOR, Gelson. Política externa brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano. **Relações Internacionais**, Lisboa, v.29, p.15-32, março 2011.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo**. Disponível em:< http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=viewdownload&catid=14&cid=179&lang=pt#.UOn_KORX0_g>. Acesso em: 13 nov. 2012.

FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE EFICÁCIA DA AJUDA, 2011, Busan. **Parceria de Busan para a cooperação para o desenvolvimento efectivo**. Busan: OCDE, 2011.

FRANCISCO, António Alberto da Silva. Reestruturação Económica e desenvolvimento. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.); TRINDADE, João Carlos (org.). **Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique**. Lisboa: Edições Afrontamento, 2003.

FUNADA-CLASSEN, Sayaka. Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Finger mann. **IDeIAS**, boletim nº51, Maputo, 09 de ago. 2013.

_____. Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Finger mann (2). **IDeIAS**, boletim nº52, Maputo, 19 de ago. 2013.

_____. Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: análise de “Mitos por trás do ProSAVANA” de Natália Finger mann (3). **IDeIAS**, boletim nº53, Maputo, 22 de ago. 2013.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Editora Nacional, 1981.

FINGERMANN, Natália. **A cooperação trilateral brasileira em Moçambique: um estudo de caso comparado: o ProAlimentos e o Pro Savana**. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. São Paulo: Editora Global, 2004.

GARCIA, Ana Saggiaro. Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta. In: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung et al (org.). **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Expressão popular, 2009.

GARCIA, Ana Saggiaro; KATO, Karina; FONTES, Camila. **A história contada pela caça ou pelo caçador?** Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. Rio de Janeiro: PACS; MISEREOR, [2012?].

GONÇALVES, Williams da Silva. **O realismo da fraternidade: Brasil-Portugal**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

HANLON, Joseph. **Who calls the shots?** Londres: James Currey; Indiana University Press, 1991.

HAYTER, Teresa. **Aid as imperialism**. Penguin Books, 1971.

HEGEL, G.W.F. **Filosofia do Direito**. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2010.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In:_____; SALM, José Francisco. **Políticas públicas de desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2009.

HONG, Zhou. China's evolving aid landscape: crossing the river by feeling the stones. In: CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth (org.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** New York: Zed Books, 2012.

HUME, David. **Investigações sobre o entendimento humano e sobre os princípios da moral**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

INSTITUTO CAMÕES. **Estatísticas de ajuda pública ao desenvolvimento**. Disponível em:<

<http://www.instituto-camoes.pt/estatisticas-da-apd/root/cooperacao/cooperacao-para-desenvolvimento/estatisticas-apd>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: IPEA: ABC, 2010.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: IPEA: ABC, 2013.

INSTITUTO INTERNACIONAL DA LÍNGUA PORTUGUESA. Instituto Internacional da Língua Portuguesa. Disponível em:<<http://iilp.cplp.org/iilp.html>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE MOÇAMBIQUE. Anuário Estatístico 2013 – Moçambique. Maputo: Instituto Nacional de Estatística, 2014. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes/anuario/nacionais/anuario_2013.pdf/view>. Acesso em: 20 jan. 2015.

JOBERT, Bruno. **Estado, sociedad, políticas públicas**. Santiago: LOM Ediciones, 2004.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa**: os governos Jânio Quadros, João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Fundação Alexandre Gusmão: Brasília, 2011.

LEME, Rafael Souza Campos de Moraes. **Absurdos e Milagres**: um estudo sobre a política externa do lusotropicalismo (1930-1960). Brasília: Funag, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional** 48 (1): 24-59 [2005].

_____. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña. In: **América Latina/Internacional**, v.1, nº2, otoño-invierno, 1994.

LOPES, Carlos. **Cooperação e desenvolvimento humano**: a agenda emergente para o novo milênio. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

LOPES, Luís Ferreira; SANTOS, Octávio dos. **Os novos descobrimentos**: do império à CPLP: ensaios sobre história, política, economia e cultura lusófonas. Coimbra: Almedina, 2006.

LOPES, Roberta Nunes. **O governo brasileiro e a Cooperação Sul-Sul com Moçambique no campo da saúde pública**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Escola de Gestão de Negócios do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Grande Rio, Rio de Janeiro, 2013.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2011. Tradução Marco Zingano. _____. Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

_____. A metafísica dos costumes. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

KEYNES, J.M. **As consequências econômicas da paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRAYCHETE; Elsa Sousa; CRISTALDO, Rômulo Carvalho. The National Bank of Economic and Social Development on the Brazilian Development Strategies: From Internal Articulation to Expansion to Latin America. **Geopolítica(s)**, 2013, v.4, n.1, p.63-86.

MACHEL, Samora Moisés. **Estabelecer o poder popular para servir às massas**. Rio de Janeiro: Codecri, 1979.

MAGALHÃES, José Calvet de. **Relance histórico das relações diplomáticas luso-brasileiras**. Lisboa: Quetzal, 1997.

MANIFESTO DE FUNDAÇÃO DO PT. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/arquivos/manifestodefundacaopt2.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

MARCHUETA, Maria Regina. A CPLP e seu enquadramento. **Biblioteca Diplomática, Série A**. Lisboa: Instituto Diplomático; Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2003.

MASSENA, Andréia Prestes. **Exílio em Moçambique**: as experiências vividas em terra estrangeira durante a Ditadura Militar no Brasil. 2005. 138f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MENEZES, A. J. Bezerra de. **Ásia, África e a política independente do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Estatísticas de comércio exterior**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo - 2003 a 2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/view>. Acesso em 13 fev 2013.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. Brasília: ABC, 2014. 4ª ed.

MILANI, Carlos R.S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, v.25, n.65, mai/ago, 2012.

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Rev. Bras. Polít. Int.** 56 (2): 5-22 [2013].

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República**. Maputo, 16 nov. 2004.

_____. **Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)**. Maputo, 2 mai. 2006.

MORAES, Reginaldo C. de. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

MOSCA, João. **Encruzilhadas na África: ênfase para os PALOP**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

_____. **Economia de Moçambique**: século XX. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

_____. Por que é que a produção alimentar não é prioritária? In: MOSCA, João; DADÁ, Yasser Arafat. **Bases para uma política agrária em Moçambique**. Maputo: Escolar Editora, 2014.

MOSCA, João; SELEMANE, Tomás. Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete. In: BRITO, Luis de; CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno; CHICHAVA, Sérgio; FRANCISCO, António (orgs.). **Desafios para Moçambique 2012**. Maputo: IESE, 2012.

_____. **El Dourado Tete**: os mega projectos de mineração. Maputo: CIP, 2011.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; CARDOSO, Fernando Jorge; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de (org.); LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. v.1. São Paulo: Saraiva, 2006.

MOYO, Sam. Agrarian transformation in Africa and its descolonisation. In: CHERU, Fantu; MODI, Renu. **Agricultural development and food security in Africa**. London: Zed Books, 2013. p. 38-56.

M'BOKOLO, Elikia. **África negra: história e civilizações**. Salvador: EDUFBA; São Paulo: Casa das Áfricas, 2011.

NARLIKAR, Amrita. **New powers**: how to become one and how to manage them. New York: Columbia University Press, 2010.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OCDE. **Apresenta dados sobre a organização**. Disponível em:<<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

OCDE. **Is it ODA?** Factsheet, nov.2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/34086975.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

OCDE. **ODA Official development assistance: disbursements**. Disponível em:<http://www.oecd-ilibrary.org/development/data/oecd-international-development-statistics/oda-official-development-assistance-disbursements_data-00069-em>. Acesso em: 27 jan. 2015.

OPPENHEIMER, Jochen. **Moçambique na era do ajustamento estrutural: ajuda, crescimento e pobreza**. Lisboa: ISEG; CEsa, 2006.

PAIVA, José Francisco. **Economia e política: Moçambique e as instituições de Bretton Woods**. Lisboa: Editora Vega, 2000.

PAP. **Desembolsos financeiros**. Disponível em: <
<http://www.pap.org.mz/eng/index.php/pt/parp/financial-disbursements>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

PATRIOTA, Thomas Cooper; PIERRI, Francesco Maria. Brazil's cooperation in African agricultural development and food security. In: CHERU, Fantu; MODI, Renu. **Agricultural development and food security in Africa**. London: Zed Books, 2013. p. 38-56.

PESSINA, Maria Elisa. Eficácia – ajuda internacional para o desenvolvimento. In: IVO, Anete B.L.(coord.); KRAYCHETE, Elsa; BORGES, Ângela; MERCURI, Cristiana; VITALE, Denise; SENES, Stella. **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas**. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013.

PEPFAR. **Pepfar Dashboards**. Disponível em: <
<http://data.pepfar.net/country/funding?country=Mozambique&year=2008>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

PEREYRA DURVAL, María Gisela. La cooperación Sur-Sur: Argentina y Brasil: dos interpretaciones diferentes. **Mural Internacional**, ano I, n.1, jan/jun. 2010.

PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE: uma visão brasileira**. Fundação Alexandre Gusmão; IRbr: Brasília, 2000.

PLONSKI, Guilherme Ary. A administração de projetos aplicada ao ambiente da Cooperação Técnica: visão de conjunto. In: MARKOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Edusp, 1994.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA DE IMPRENSA E DIVULGAÇÃO. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe**. São Tomé e Príncipe, 02 de novembro de 2003. Disponível em: <
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/02-11-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-almoco-oferecido-pelo-presidente-da-republica-democratica-de-sao-tome-e-principe/view>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Embaixada do Brasil na República Democrática de São Tomé e Príncipe**. São Tomé e Príncipe, 02 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da->

silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/02-11-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-inauguracao-da-embaixada-do-brasil-na-republica-democratica-de-sao-tome-e-principe/view. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Assembleia Nacional de Angola.** Angola, 03 de novembro de 2003. Disponível em:< <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/03-11-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-assembleia-nacional-de-angola/view>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do seminário “Brasil-Moçambique: Comércio e Investimentos”.** Maputo, 5 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/05-11-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-201cbrasil-mocambique-comercio-e-investimentos201d/view>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Colóquio “Democracia e Desenvolvimento na África”, em Burkina Faso.** Burkina Faso, 15 de outubro de 2007. Disponível em:< <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/2o-semester/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/view>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

PROSAVANA. O que é o ProSavana? Disponível em: < <http://www.prosavana.gov.mz/index.php?p=pagina&id=27>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa:** a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período de 1995-2005. Fundação Alexandre Gusmão: Brasília, 2010.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v.42, n. 3. (Summer, 1988), p. 427-460.

RAWLS, John. **Justiça e democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIST, Gilbert. Les enjeux critiques de l’après “développement”. In: NAHAVANDI, Firouzeh (org.). **Repenser Le développement et la cooperation.** Paris: Karthala, 2003.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África:** outro horizonte. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileiro, 1964, v.1. 2ª ed.

_____. **Brasil e África:** outro horizonte. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileiro, 1964, v.2. 2ª ed.

ROQUE, Paula; ALDEN, Chris. **China em Moçambique**: prudência, compromisso e colaboração. In: CHICHAVA, Sérgio; ALDEN, Chris (org.). *A Mamba e o Dragão: relações Moçambique-China em perspectiva*. Maputo: IESE e SAIIA, 2012.

SALDANHA, Eduardo; ANDRADE, Melanie Merlin de. **Immanuel Kant – Idealismo e a Carta da ONU**. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. Grupos de interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. In: **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.23, nº1, jan/jun 2001, p.167-196.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico**: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. 50 (2): 42-59 [2007].

SATO, Eiiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três reflexões. **Rev. Bras. Polit. Int.**, n.41, 1998, p.8-28.

SCHLESINGER, Sérgio. **Cooperação e investimentos do Brasil na África**: o caso do ProSavana em Moçambique. Maputo: FASE, 2013.

SERRA, Carlos Manuel. Transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra em Moçambique. In: SERRA, Carlos Manuel (org.); CARRILHO, João (org.). **Dinâmicas da ocupação e do uso da terra em Moçambique**. Maputo: Escolar Editora, 2013.

SIDA. **Dados sobre a ajuda sueca em Moçambique**. Disponível em:<<http://www.openaid.se/aid/sweden<</mozambique/all-organisations/2010/#sectors>>. Acesso em 08 dez. 2014.

SILVA, Márcia Maro da. **A independência de Angola**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

SILVA, Silvio José Albuquerque e. **Combate ao racismo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Guido F. S. A Cooperação Técnica Internacional. In: MARKOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Edusp, 1994.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

SOUTO, Cíntia Vieira. **A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.

THOMAZ, Omar Ribeiro. Campos, aparato repressivo e construção social do inimigo: notas sobre a cooperação da RDA em Moçambique. In: SILVA, Kelly Cristiane; SIMIÃO, Daniel Schroeter (orgs.). **Timor-Leste: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p.383-425.

TEMPO. As relações entre Moçambique e Brasil. Artigo publicado na seção “Destaques” do site da Revista Tempo sem autor identificado. Disponível em <<http://www.revista-tempo.com/index.php/highlight/74-moc-brazil>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly 64/222**. New York, 2010.

UNAIDS. Global AIDS Response Progress Report. Country progress report **Mozambique**. Disponível em:< http://www.unaids.org/sites/default/files/country/documents/MOZ_narrative_report_2014.pdf >. Acesso em 10 jan. 2015.

VALOR ECONÔMICO. **Brasil quer replicar com outros países da África modelo de comércio com Angola**. Quarta-feira, 2 de maio de 2012.(impresso)

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.29, n.2, jul/dez 2007, p.273-335.

_____. **A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

VOA PORTUGUES. **Tete: Famílias desalojadas contestam multinacional brasileira**. Disponível em:<<http://www.voaportugues.com/content/tete-01-19-2012-voanews-137678948/1262053.html>>. Acesso em: 10 abr. 2013

APÊNDICES

APÊNDICE A – Lista de entrevistados (ordenados por data)

Nome	Função	Data	Local	Tipo
José Luiz Bellini Leite	Coordenador-Geral do Programa EMBRAPA-Moçambique da Secretaria de Relações Internacionais da EMBRAPA	04/09/2012	Maputo	Presencial (gravado)
Nei Futuro Bitencourt	Embaixador brasileiro na Embaixada de Moçambique	06/09/2012	Maputo	Presencial (não gravada)
João Montenegro Pires	Primeiro Secretário na Embaixada brasileira em Moçambique	06/09/2012	Maputo	Presencial (não gravada)
Maurício Sulila	Diretor-Adjunto da ONG Livaningo	10/09/2012	Maputo	Presencial (gravada)
José Luis Telles	Diretor do Escritório regional da FIOCRUZ em África	12/09/2012	Maputo	Presencial (gravada)
Paulo Miguez	Professor da UFBA e ex-cooperante do PCB em Moçambique	20/12/2012	Salvador	Presencial (gravada)
Henoque Ribeiro da Silva	Assessor Técnico da Secretaria de Relações Internacionais da EMBRAPA	21/08/2013	Brasília	Presencial (gravada)
José Armando Munguba Cardoso	Analista de projetos da gerência de África, Ásia e Oceania da Agência Brasileira de Cooperação	21/08/2013	Brasília	Presencial (gravada)
Durval Pereira	Diplomata, 1º Secretário da Missão do Brasil junto à CPLP	03/12/2013	Lisboa	Presencial (gravada)

APÊNDICE B -ROTEIRO DE ENTREVISTA

ENTREVISTADO: representante da Agência Brasileira de Cooperação
<p>1. Dados do entrevistado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qual cargo ocupa? - Quanto tempo trabalha na instituição?
<p>2. Sobre a cooperação técnica em Moçambique</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quais os projetos de cooperação em andamento? - Como ocorre o processo de celebração de um acordo de cooperação? Há oferta ou apresentação de um portfólio a partir dos projetos já desenvolvidos no Brasil? Ou o governo moçambicano (em que nível) apresenta uma demanda (e a quem)? - A partir dos projetos em curso, como a ABC avalia a participação do governo moçambicano na elaboração e execução dos projetos? E a participação de outros setores não-governamentais? - Quais as dificuldades encontradas na execução dos projetos? - Algumas críticas tem sido feitas à cooperação brasileira muito em decorrência da falta de transparência desses projetos ou por sua proximidade com setores econômicos, como o ProSavana. Como a ABC tem respondido a essas críticas? Há uma tentativa de aproximação com a sociedade civil moçambicana? - Outras críticas se dirigem à presença das empresas brasileiras no país. Os conflitos gerados pela atuação da Vale em Moatize é um exemplo negativo. De que forma atuação de empresas brasileira impacta na cooperação? E vice-versa? - Em que medida a falta de um marco legal para a cooperação dificulta a evolução da cooperação brasileira? - Quais diferenças podem ser apontadas na cooperação realizada durante o governo Lula e o governo Dilma? - A Presidente Dilma recentemente anunciou a criação de uma agência de cooperação e comércio para a África e América Latina que seria utilizada para viabilizar investimentos brasileiros nessas regiões. Como isso repercutiu na ABC e quais os impactos para o discurso da cooperação brasileira? Como anda a criação dessa nova agência?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA

ENTREVISTADO: representante do escritório da FIOCRUZ
<p>1. Dados do entrevistado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qual cargo ocupa? - Quanto tempo trabalha na instituição?
<p>2. Dados da instituição</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quando o escritório africano foi criado? - Quais as principais atividades desenvolvidas pelo escritório?
<p>3. Sobre a cooperação técnica brasileira em Moçambique</p> <ul style="list-style-type: none"> - A partir de quando a Fiocruz começou a desenvolver projetos de cooperação em Moçambique? - Quais os projetos de cooperação administrados pelo escritório em andamento? - Há algum projeto/área eleito como prioritário? - Qual o papel da Fiocruz na celebração de um acordo de cooperação? Recebe diretamente a demanda do governo federal ou do governo moçambicano? Ou oferta a realização de um projeto? - A Fiocruz é consultada em todas as etapas da formulação do acordo? - Qual o nível de participação do governo moçambicano na elaboração do projeto? - Há ONGs locais envolvidas com a execução dos projetos? Existe algum conselho de saúde que permita a participação da sociedade civil nas ações da área? - Quais as dificuldades encontradas na execução dos projetos? - Em alguma medida, a instituição acredita que a cooperação brasileira (sem condicionalidades) influencia na formulação de políticas públicas? - No caso da construção da fábrica de antirretrovirais, houve a contribuição financeira da Vale para a execução do projeto. Tem sido comum a participação de empresas em projetos de cooperação na área de saúde?

APÊNDICE C -ROTEIRO DE ENTREVISTA

ENTREVISTADO: representante do escritório da EMBRAPA
<p>1. Dados do entrevistado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qual cargo ocupa? - Quanto tempo trabalha na instituição?
<p>2. Dados da instituição</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quando o escritório africano foi criado? - Quais as principais atividades desenvolvidas pelo escritório?
<p>3. Sobre a cooperação técnica brasileira em Moçambique</p> <ul style="list-style-type: none"> - A partir de quando a Embrapa começou a desenvolver projetos de cooperação em Moçambique? - Quais os projetos de cooperação administrados pelo escritório em andamento? - Há algum projeto/área eleito como prioritário? A maior parte dos projetos relaciona-se com agricultura familiar ou agroindústria? - Qual o papel da Embrapa na celebração de um acordo de cooperação? Recebe diretamente a demanda do governo federal ou do governo moçambicano? Ou oferta a realização de um projeto? - O Portal África apresenta um portfólio de recursos para o desenvolvimento da agricultura em países tropicais. Qual a intenção do portal? Divulgar as ações institucionais ou facilitar o contato direto com o beneficiário-agricultor? - A Embrapa é consultada em todas as etapas da formulação do acordo? - Qual o nível de participação do governo moçambicano na elaboração do projeto? - Há ONGs locais envolvidas com a execução dos projetos? - Quais as dificuldades encontradas na execução dos projetos? - Em alguma medida, a instituição acredita que a cooperação brasileira (sem condicionalidades) influencia na formulação de políticas públicas? - Há informação de que a Vale tem buscado parceria com a Embrapa para formação técnica das famílias removidas por conta do projeto de Moatize, como forma de reduzir os danos gerados por este projeto. Tem sido comum a participação de empresas em projetos de cooperação na área da agricultura/pecuária?

APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA

ENTREVISTADO: representante da Missão Brasileira junto à CPLP
<p>1. Dados do entrevistado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qual cargo ocupa? - Atividades
<p>2. Participação brasileira na CPLP</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quais atividades em que o Brasil está envolvido na CPLP? - O estatuto da entidade determina a existência de contribuições obrigatórias que custearão a entidade. Como ela é fixada? E quais valores desde a criação? - Duas propostas brasileiras demonstram a dificuldade de execução dos projetos da CPLP – o Instituto Internacional da Língua Portuguesa, que, embora conste do estatuto da entidade, só foi construído em 1999. A outra proposta, a Universidade dos Sete, parece que não teve seguimento. Quais as principais dificuldades de atuação da entidade? - Sobre a criação da Universidade dos Sete, o Brasil acaba criando a Unilab. Esse projeto se relaciona com a CPLP ou é uma iniciativa exclusivamente brasileira? - Apesar da CPLP não nascer com o objetivo de implementar uma zona de livre comércio ou mercado comum, alguns autores apontam que falta de uma vertente econômica para dar maior coesão à CPLP. Qual tem sido a posição brasileira nessa questão?
<p>3. Relação com os países africanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nos últimos anos, principalmente a partir do governo Lula, a política externa brasileira parece dar preferência à uma atuação bilateral junto aos países africanos. Isso tem se refletido de alguma forma na atuação brasileira na CPLP? - Qual a avaliação brasileira da importância da CPLP para o desenvolvimento das relações com os países africanos? - Quais as perspectivas futuras para atuação na entidade?

APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTA

ENTREVISTADO: representante do organização não governamental moçambicana

1. Dados do entrevistado

- Qual cargo ocupa?
- Quanto tempo trabalha na instituição?

2. Dados da instituição

- Quando a instituição foi criada? Quem financia?
- Quais as principais atividades desenvolvidas pela organização?

3. Sobre a cooperação técnica brasileira em Moçambique

- Qual o panorama da ajuda externa em Moçambique?
- Na sua percepção, o discurso brasileiro de reparação de uma dívida histórica com o continente africano tem favorecido a construção de uma imagem favorável do país e conseqüentemente, o aumento da cooperação e de investimentos brasileiros em Moçambique?
- Como é a relação da instituição com o governo? Como funcionam as relações da sociedade civil com o governo atual?
- Há transparência no atual governamental moçambicana?
- Existem espaços públicos nos quais a sociedade pode participar? Em termos de desenvolvimento, existem alguns planos de desenvolvimento como o PARP – Plano de Redução da Pobreza. Vocês acompanham e conseguem participar da construção desses planos?
- Como é a configuração das ONGs no território moçambicano?
- Como é a relação das ONGs com a imprensa moçambicana?
- Os atividades sofrem algum tipo de ameaça?

ANEXOS



Análise da Evolução do Investimento Directo Brasileiro 2002 – 2011

Durante o período em análise foram aprovados **13** projectos, com envolvimento de investidores privados brasileiros no valor total de **US\$ 1.554.614.108**, do qual, o equivalente a **US\$ 179.716.341** constitui o investimento directo privado brasileiro.

Tabela 1- Projectos Aprovados por Ano, IDE e Investimento Total

Ano	Nome do Projecto	Sector	Localizacao	IDE (US\$)	Total (US\$)
2002	Durity Plant de Moçambique	Construcao	Maputo, Matola	280,000	728,009
	Luso Bras Mocambique	Industria	Cidade de Maputo	58,533	175,600
2003				-	-
2004	King Trading	Industria	Sofala, Beira	83,333	250,000
2005	Radio e Televisao Miramar	Transp e Com	Cidade de Maputo	200,000	1,022,549
2006	Divers Eco Operation	Turismo	Nampula, Memba	25,000	500,000
2007	Camargo Correa Moçambique	Construcao	Cidade de Maputo	3,000,000	3,000,000
	Carvao de Moatize a)	R. Minerais	Tete, Moatize	170,557,000	1,535,011,000
				-	-
2009	Ena Moçambique	Servicos	Cidade de Maputo	90,000	200,000
	Transmoz	Transp e Com	Cidade de Maputo	1,500,000	6,500,000
2010	Hidroeléctrica Mphanda Nkuwa c)	Energia	Tete, Changara	-	-
2011	Biosfera Adventure Eco-Lodge	Turismo	Gaza, Mandlakazi	95,975	191,950
	Monte Adriano b)	Construcao	Cidade de Maputo	2,326,500	5,035,000
	Cilix	Servicos	Cidade de Maputo	1,500,000	2,000,000
Total				179,716,341	1,554,614,108

a) - Companhia Vale do Rio Doce (CVRD International, SA), com certificado de registo comercial da Suíça

b) - Certificado de registo comercial de Portugal (MonteAdriano – SGPS, SA)

c) –Participação através da Camargo Corrêa Moçambique, Lda, sob a forma de IDN-investimento Directo Nacional

Ano 2007

O maior investimento directo brasileiro em Moçambique no valor equivalente a **US\$ 1.535.011.000,00**, foi autorizado no ano de 2007, correspondente ao projecto **Carvão de Moatize**, em fase de implementação, cujo principal promotor e investidor é a empresa CVRD International, SA, registada na Confederação Suíça, que propõe investir no projecto, a título de capitais próprios, cerca de US\$ 170.557.000,00 e o remanescente mediante empréstimos externos.

Refira-se que o Contrato Mineiro relativo a Concessão da Mina de Carvão de Moatize foi celebrado entre o Governo da República de Moçambique e a empresa Rio Doce Moçambique, subsidiária do Grupo CVRD-Companhia Vale do Rio Doce.

Ano 2010

No ano 2010, o destaque vai para o projecto **Hidroeléctrica de Mphanda Nkuwa**, cujo objecto consiste na construção, desenvolvimento e operação de uma central hidroeléctrica com uma capacidade inicial de 1500 Mw, nos Distritos de Changara e Chiúta, na Província de Tete, com investimento total de **US\$ 1.900.000.000,00** (mil e novecentos milhões de dólares norte-americanos).

A participação de capitais brasileiros no empreendimento será através da empresa Camargo Corrêa Moçambique, Limitada, já registada em Moçambique, em parceria com as empresas moçambicanas Energia Capital, SA, INSITEC SGPS-Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA e EDM-Electricidade de Moçambique, EP.

Ano 2011

No decurso do ano 2011, foram autorizados três (3) projectos com participação de capitais brasileiros, nomeadamente Bioesfera Adventure Eco-Lodge, MonteAdriano e Cilix.

O projecto **Bioesfera Adventure EcoLodge** tem por objecto a construção e exploração de uma estância turística, do tipo lodge, no Distrito de Mandlakazi, Província de Gaza, com investimento estimado em **US\$ 200.000,00**.

A participação de capitais brasileiros no projecto "**MonteAdriano**", vocacionado ao exercício da actividade de empreiteiro de construção civil e obras públicas, será mediante a empresa portuguesa MonteAdriano-SGPS, SA, subsidiária do Grupo MonteAdriano, que em associação com as empresas moçambicanas IN BAC, SA e Construções Catembe, Lda, prevê investir, numa fase inicial, cerca de **US\$ 5.035.000,00**, sendo o valor de US\$ 1.650.000,00 capitais estrangeiros.

O projecto **Cilix**, sediado em Maputo, tem por objecto principal a prestação de serviços de consultoria na área de informática, formação profissional e outras actividades afins, com investimento total orçado em **US\$ 2.000.000,00** (dois milhões de dólares norte-americanos).

Saliente-se o facto de estar em curso a análise e avaliação preliminar da proposta do projecto "**Central Térmica Carvão de Moatize**", cujo objecto consiste na construção e operação de uma central termo-eléctrica com capacidade inicial de 300 Mw, no Distrito de Moatize, tendo como proponente a empresa Vale Moçambique, Lda, com investimento estimado em **US\$ 1.700.000.000,00**.

Outros projectos aprovados de destaque, conforme a tabela acima, são:

- **Camargo Corrêa Moçambique:** o projecto tem por objecto principal o exercício da actividade de empreiteiro de construção civil e obras públicas, e envolve actualmente a participação das empresas Construção e Comércio Camargo Correa e Camargo Correa Construções Industriais, SA. O investimento inicialmente autorizado foi do valor equivalente a US\$ 3.000.000,00, prevendo-se, no decurso deste ano, o seu incremento para o valor total de US\$5.109.079,23.
- **Transmoz,** no sector de Transportes e Comunicações;
- *Divers Eco-Operations*, no sector de turismo.

Ano 2012

No decurso do 1º Trimestre de 2012 foram aprovados 2 projectos envolvendo capitais brasileiros, cujas actividades serão implementadas no Distrito de Mandimba, Província do Niassa, nomeadamente, os projectos **Mozaperon Agrapecuária e Araperon Agropecuária**, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades agro-pecuária, nomeadamente, cultivo de milho, soja, feijão e criação de gado bovino, ambos com investimento do valor equivalente a **US\$ 3.748.100,00** (três milhões e setecentos e quarenta e oito mil e cem dólares norte-americanos).

Saliente-se igualmente que através da **Resolução nº 55/2011, de 4 de Novembro**, o Governo concedeu autorização para a negociação do empreendimento, na forma de parceria público-privada, com a sociedade comercial a ser constituída pelas empresas CFM-EP, e VALE, SA, para, em regime de concessão, executar os trabalhos de construção, operação e manutenção de linhas Ferroviárias Moatize-Malawi na Província de Tete e o Ramal Ferroviário de Nacala-à-Velha, entre Matibane e a Ponta Namuaxi, em Nacala-à-Velha, na Província de Nampula.

De igual modo, nos termos da **Resolução nº56/2011, de 4 de Novembro**, foi concedida autorização para a negociação do empreendimento, na forma de parceria público-privada, com a sociedade comercial a ser constituída pelas

empresas CFM-EP, e VALE, SA, para em regime de concessão, executar os trabalhos de construção e manutenção de infra-estruturas portuárias no Terminal Portuário de Carvão de Nacal-à-Velha, no Distrito de Nacal-à-Velha, Província de Nampula.

Brasil

Uma visão benigna do mercado de trabalho

Cristiano Romero



O índice de desemprego, que vem caindo de forma persistente desde 2003, seguirá em queda neste e no próximo ano. Recuou, nas seis principais regiões metropolitanas, de uma média de 12,3% naquele ano para 6% em 2011. Isso, por si só, já é uma ótima notícia, mas a boa nova não para por aí. Ao contrário do que se imagina, o aquecimento contínuo do mercado de trabalho não representa neste momento um fator de risco para a inflação.

Iconoclasta, o economista Nilson Teixeira, com a ajuda de seu time de analistas do banco Credit Suisse, estudou os números do emprego por dentro e chegou a conclusões reveladoras. Seu trabalho derruba mitos, como o de que há escassez de mão de obra qualificada no país e de que o mercado de trabalho aquecido estaria aumentando os salários de forma significativa.

Uma das constatações de Teixeira é que o recente crescimento do emprego no Brasil tem alterado a composição da ocupação. "As pessoas têm migrado de ocupações informais e caracterizadas por baixa produtividade para outros setores que oferecem melhores condições de trabalho e produtividade mais elevada", explica. "A redução do desemprego e a maior utilização de capital em algumas atividades são processos que estão elevando a produtividade de mão de obra".

empregadas domésticas e camelôs estão conquistando empregos formais e de melhor qualidade.

"Esses resultados nos sugerem que, além da incorporação do estoque de desempregados, a oferta de trabalhadores no país pode ser elevada nos próximos anos pela mecanização da atividade agropecuária e industrial e pela redução do subemprego. Esses movimentos diminuem ainda mais o risco de a escassez de mão de obra se tornar um obstáculo à continuidade do ciclo de crescimento econômico", observa Teixeira.

O economista do Credit Suisse acredita que a melhor maneira de medir pressões inflacionárias decorrentes do mercado de trabalho é verificar a evolução do salário real. Entre 2006 e 2011, enquanto a taxa de desemprego média anual recuou de 10,01% para 6%, o crescimento do rendimento médio real da população ocupada oscilou pouco em relação à média de 3,4% do período.

Teixeira cita o caso de Porto Alegre, onde o desemprego tem sido o mais baixo do país (4,4% em janeiro). A estabilidade dessa taxa nos últimos trimestres poderia indicar que a capital gaúcha estaria a pleno emprego e pressionando o custo da mão de obra. Não é o que mostra o rendimento médio real, cujo crescimento em 12 meses em Porto Alegre desacelerou de 7,2% em março de 2011 para 1,3% em fevereiro de 2012. No mesmo período, o ritmo de criação de empregos caiu de 4% para 2,3%.

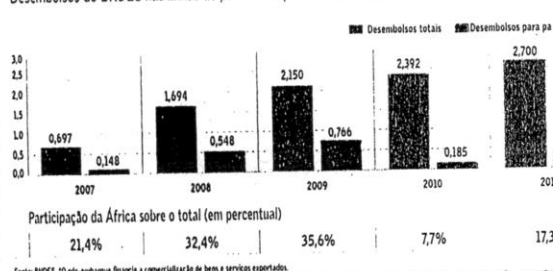
Outro dado interessante: os salários que mais têm crescido no Brasil são os dos trabalhadores de menor renda e escolaridade. Entre 2006 e 2011, o aumento médio real dos rendimentos foi de 3,4% ao ano — 4% para os trabalhadores com até ensino médio e 0,7% ao ano para os que possuem ensino superior ou títulos como mestrado e doutorado. Em 2010 e 2011, o

Francisco Góes
Do Rio

Brasil quer replicar com outros países África modelo de comércio com Angola

Apoio à África

Desembolsos do BNDES nas linhas de pós-embarque* (em US\$ bilhões)



Fonte: BNDES. *O pós-embarque financia a comercialização de bens e serviços exportados.

O Brasil prepara um novo passo no relacionamento com os países africanos. Essa segunda etapa na relação comercial com a África tende a replicar para outros países, como Moçambique e Gana, o modelo de financiamento à exportação construído com Angola. Ele se baseia na concessão de créditos, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para a exportação de bens e serviços brasileiros para obras de infraestrutura, tendo como garantias recebíveis de petróleo. Agora estão sendo estudadas novas formas de garantia para alguns projetos com o uso de recebíveis lastreados em carvão.

"Começamos a trilhar em outros mercados da África caminho semelhante ao de Angola, que considera participação em financiamentos às exportações [de bens e serviços] para obras de infraestrutura em setores como saneamento, geração de energia, transporte e abastecimento de água", disse Luciene Machado, superintendente da área de exportações do BNDES. Ela acredita que o seminário "Investindo na África: oportunidades, desafios e instrumentos para a cooperação econômica" que o banco promove amanhã, no Rio, vai permitir evoluir nas discussões com os países africanos.

Uma das iniciativas em discussão é a assinatura de um memorando de entendimento com o Banco Africano de Desenvolvimento, com sede em Tunes, na Tunísia, onde o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, manteve reunião de trabalho na semana passada. As duas instituições estão trabalhando para constituir um fundo de financia-

mento não reembolsável voltado para a elaboração de projetos de investimento na África. É possível que reuniões técnicas definam, na tarde de amanhã, as condições básicas desse fundo, incluindo setores e montantes.

Na sexta-feira, Brasil e Angola oficializaram nova linha de crédito de US\$ 2 bilhões para o país africano. Os recursos serão desembolsados pelo BNDES em período de quatro anos a partir de 2013. Como contrapartida, o governo angolano comprometeu-se a manter um saldo em contabilidade no Banco do Brasil equivalente a 20 mil barris de petróleo/dia. Esta é a quinta linha de crédito negociada com Angola desde 2006. O total de financiamentos aprovados soma US\$ 5,2 bilhões. Desse total, US\$ 3,2 bilhões correspondem às quatro primeiras linhas contratadas, sendo que desse valor ainda há US\$ 1,2 bilhão por desembolsar.

Luciene diz que a experiência com Angola demonstra que depois dos financiamentos para infraestrutura podem se abrir oportunidades para financiar projetos em setores produtivos. Angola está disposta a utilizar parte dos recursos da nova linha de crédito para fomentar se-

tores produtivos entre os quais a agricultura que depende do uso de mão de obra e de maquinário.

Em 2011, o BNDES desembolsou US\$ 2,7 bilhões nas linhas de pós-embarque, que financiam a comercialização de bens e serviços exportados. A África, sobretudo Angola, respondeu por 17,3% desse total ou US\$ 466 milhões. Esse percentual chegou a ser de 35% em 2009, mas a queda da participação, no ano passado, se deveu ao fato de os desembolsos das linhas de crédito com Angola, firmadas em 2009 e 2010, só terem começado em 2011. A previsão é de que em 2012 os desembolsos para Angola somem US\$ 600 milhões.

Além de Angola, o BNDES já fez desembolsos para Moçambique. O banco voltou-se para esse país africano na esteira do projeto de carvão de Moatize, da Vale, que ainda não foi financiado pelo banco. Mas depois de conhecer o país o BNDES terminou participando de outro projeto, a construção de um aeroporto em Nacala, a cargo da Odebrecht. Devem ser financiados pelo banco entre US\$ 120 milhões e US\$ 150 milhões para aquisição de bens e serviços brasileiros para o aeroporto. Existe expectativa de fi-

nanciar o projeto de infraestrutura e de um porto em

Luciene estima que projetos do banco çambique, incluindo a ção de uma barragem drade Gutierrez, deve US\$ 500 milhões. Há objetos em perspectiva que não nessa conta, inclui usina de geração de energia norte de Moçambique, Camargo Corrêa vem tido. Nesse projeto, o bi-tentando construir um ra operação tendo rece carvão como garantia, que parte dos royalties a Vale ao governo de Angola que pela exploração de

jam colocados em uma ra servir de garantia prestimos oferecidos a Com Gana, a expectativa o Brasil consiga fechar u de crédito ainda neste O governo de Gana tem em criar uma linha de linha para financiar pr infraestrutura. Com re: petróleo recém descobe marco regulatório esta Gana tem condições de garantias com base em r de petróleo a exemplo se tornou habitual com

País fica fora de lista que facilita sanções nos E

Empresas Infraestrutura

Engenharia Grupos brasileiros têm apoio de financiamentos do BNDES

Empreiteiras competem com chinesas na África

Francisco Góes
De Nacala (Moçambique)

Na cidade portuária de Nacala e na vila vizinha de Nacala-à-Velha, no norte de Moçambique, homens circulam à beira da estrada com uniformes das construtoras Odebrecht e OAS, entre baobás, a árvore típica africana, e mulheres vestidas com capulanas, os tradicionais panos coloridos. Os uniformes dos trabalhadores são um sinal da presença da engenharia brasileira na África. As empresas desembarcaram em Moçambique para prestar serviços à Vale e passaram a olhar também oportunidades em outros projetos privados e na infraestrutura no país.

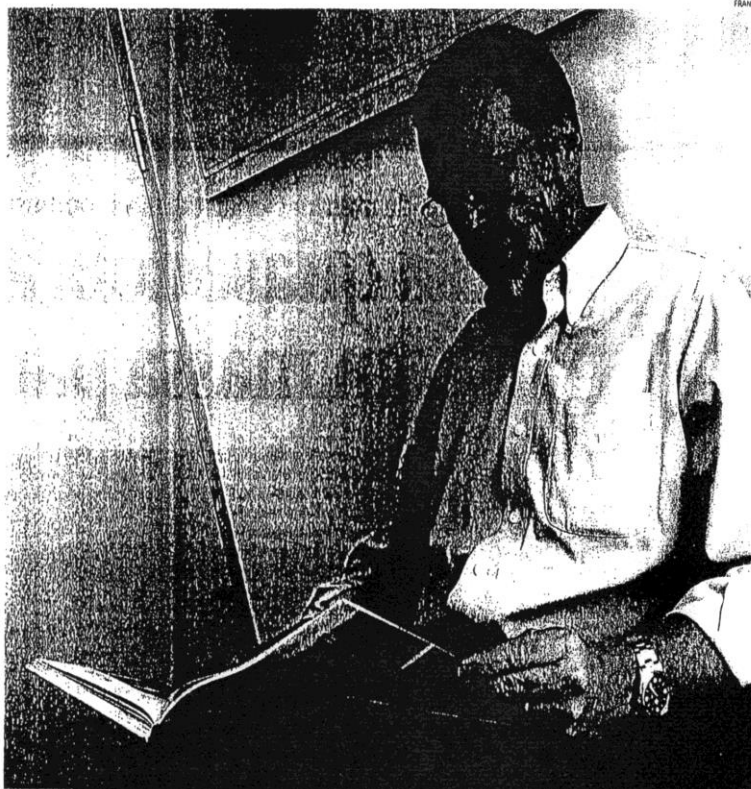
Mas no jogo pela conquista de mercados na África e, em particular, em Moçambique, as empreiteiras brasileiras vêm enfrentando a forte concorrência dos chineses, sobretudo na disputa por obras públicas. "É como se os chineses jogassem a primeira divisão e nós [brasileiros], a segunda, quando o assunto é crédito à exportação de bens e serviços", disse Miguel Peres, diretor-superintendente da Odebrecht em Moçambique.

A afirmação de Peres remete à capacidade das construtoras chinesas de estruturar financiamentos de forma rápida e de oferecer ao governo de Moçambique, assim como ao de outros países africanos, empréstimos em condições facilitadas. Essa é uma condição com a qual as empreiteiras brasileiras não conseguem competir, mesmo tendo o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O banco de fomento financia a exportação de bens e serviços brasileiros para projetos no exterior.

No fim de 2013, o BNDES inaugurou escritório de representação em Joanesburgo, na África do Sul, país vizinho de Moçambique, com o objetivo de prospectar negócios envolvendo empresas brasileiras e de reforçar a presença do Brasil no continente africano. Paulo Roberto de Oliveira Araújo, chefe do escritório do BNDES na África, disse que o continente é uma das últimas fronteiras a serem exploradas. As empresas brasileiras se espalham pela região depois de terem se estabelecido em Angola e Moçambique. Além dos dois países, as brasileiras estão presentes na África do Sul, Gana, Marrocos, Nigéria, Quênia e Argélia, disse Araújo. "Acreditamos que teremos cada vez mais empresas brasileiras na África, região que tem registrado altos níveis de crescimento econômico."

Na África, o principal mercado envolvendo financiamentos do BNDES é Angola, mas Moçambique vem ganhando importância. No total, o BNDES tem carteira de US\$ 800 milhões em financiamentos para Moçambique, entre projetos em análise, aprovados e contratados. A aproximação entre os governos do Brasil e de Moçambique, em torno de um conjunto de projetos de infraestrutura, começou ainda no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e continuou com a presidente Dilma Rousseff e seu colega moçambicano, o presidente Armando Guebuza. Moçambique passou por 15 anos de guerra civil, a partir da independência do país de Portugal, em 1975. O conflito só terminou em 1992 com um acordo de paz assinado em Roma. Ainda hoje, em parte como resultado da guerra, o país tem muitas necessidades de



Miguel Peres, diretor da Odebrecht em Moçambique: chineses são mais agressivos que o Brasil quando o assunto é crédito à exportação de bens e

investimento em infraestrutura.

Na disputa com os chineses, o Brasil também tem as suas "armas". Elas incluem, além do apoio do BNDES, a qualidade dos projetos e o prazo de execução das obras. Outro ponto a favor do Brasil é o compromisso com treinamento e qualificação de mão-de-obra local. Mas a presença dos astúlos em Moçambique é muito forte. Nas ruas de Maputo, a capital do país, é possível ver operários chineses trabalhando em obras. As empresas chinesas são atuantes na construção civil local. O novo aeroporto de Maputo chegou a ser disputado pela Odebrecht, mas terminou sendo construído por empresas chinesas em um prazo rápido, de cerca de um ano e meio.

A Odebrecht ganhou, no entanto, contrato para construir o aeroporto de Nacala, que será entregue em agosto. "Estamos trabalhando para deixar o aeroporto em condições de início de operação comercial em agosto. Mas o início efetivo depende do nosso cliente, a Aeroportos de Moçambique, que vai ser o operador, e da Linhas Aéreas de

Moçambique [LAM], que vai operar os primeiros voos comerciais", disse Miguel Peres, da Odebrecht. O aeroporto de Nacala, com capacidade para receber 500 mil passageiros por ano, está recebendo investimentos de US\$ 200 milhões, dos quais US\$ 125 milhões financiados pelo BNDES, disse Peres. A Odebrecht analisa outras oportunidades de negócios no país. A Andrade Gutierrez também tem boas perspectivas de negócios em Moçambique (ver matérias).

"Em prazo de execução e qualidade, o Brasil é competitivo [na África]. Temos ainda o compromisso com o treinamento e utilização da mão-de-obra local, o que faz diferença", diz Júlio Brant, vice-presidente da Andrade Gutierrez para a África Subsaariana. Ele vê, no entanto, a China bem posicionada: "Os chineses têm rapidez e agilidade para colocar projetos de pé e o fazem em três ou quatro meses." O executivo avaliou que os chineses estão se sofisticando nas estruturas de operação, mas tornam-se mais caros. As empresas chinesas oferecem financiamentos

baratos, mas aumentam o custo na execução das obras, afirmou.

Otávio Pereira de Magalhães, superintendente da OAS em Moçambique, afirmou que a posição competitiva do Brasil no país se relaciona ao apoio do BNDES na exportação de bens e serviços e à ligação cultural que o Brasil tem com os moçambicanos. Brasil e Moçambique são ex-colônias portuguesas. A OAS tem em andamento dois contratos de construção para projetos da Vale na região de Nacala, que somam US\$ 242 milhões. Um dos projetos, no valor de US\$ 180 milhões, envolve a construção de uma estrutura de engenharia civil, onde serão instalados os chamados viradores de vagões. São máquinas que descarregam o carvão transportado pelos vagões ferroviários quando os comboios chegam ao porto, antes do embarque do produto nos navios.

Para as obras em mar envolvendo o terminal portuário, incluindo uma ponte de 1,3 quilômetro de extensão e um píer para atracação de navios de grande porte que vão carregar o carvão, a Vale contratou

a chinesa China Harbour Ring Company (Chec). O contrato da OAS com a Vale é de US\$ 60 milhões, construção de um trecho de 30 quilômetros do Corcala, a ferrovia que vai trazer o carvão da Vale produzidas de Moatize, em Tete, 900 quilômetros de distância terminal da mineradora a-la-à-Velha, província de Tete. Há ainda outra empresa: fazendo outro trecho das Corredor Nacala, a China 20 Bureau Group Corporation. Magalhães disse que para a Vale começaram em 2012 e serão entregues no fim do ano. A OAS também oportunidades de infraestrutura ligadas à indústria de óleo assim como a Andrade Gutierrez. Moçambique descobriu reservas de gás natural em província de Cabo Delgado norte do país, perto da com a Tanzânia, e o desenvolvimento dos campos vai exigir investimentos em infraestrutura, como portos.

DESTAQUE

MOÇAMBIQUE

No país que tanto promete, empresários estão prudentes

Ana Fernandes

Gás natural e carvão vieram dar novas perspectivas de crescimento para Moçambique. Empresários portugueses prudentes

Um dos mais pobres entre os pobres. Moçambique era – e ainda é – um país muito dependente da ajuda internacional onde todos os indicadores sobre desenvolvimento humano apresentam os seus valores mais baixos: a esperança de vida ronda os 50 anos e 80% da população trabalhadora é analfabeta, para dar dois exemplos. Mas em 2011, uma nova luz acendeu-se no mar, com a descoberta de reservas de gás que prometem colocar o país entre os dez principais produtores mundiais. A exploração deste manancial, assim como das importantes reservas de carvão em terra, prometem impulsionar a economia do país.

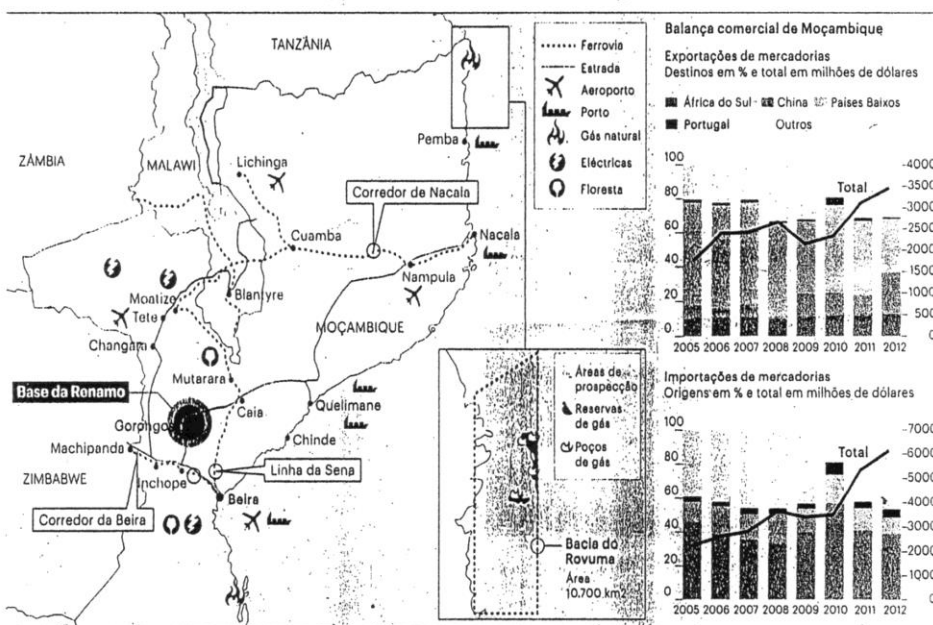
As promessas não se ficam pelo sector energético. Em plena crise europeia, Moçambique surgiu como um novo Eldorado. Com perspectivas de crescimento acima dos 7% em 2013, o país é carente de infra-estruturas, especialização de mão-de-obra, investimento e tem ainda muito que fazer em sectores como o turismo, a agricultura, os transportes ou o sector financeiro.

Há dias, a consultora Business Monitor International indicava que Moçambique deverá atingir um pico de crescimento de 15% em 2020, quando as reservas de gás entrarem em produção. "A previsão de crescimento é razoavelmente robusta, alicerçada no investimento em infra-estruturas, energia e projectos de recursos naturais, bem como num aumento da produção dos projectos que agora entram em funcionamento."

Ouro energético

A este cenário acrescia um panorama político favorável, pois, para os técnicos da BMI, "apesar de se manterem desafios significativos, há razões para acreditar que o progresso que está a ser feito para resolver o diferendo entre a Frelimo e a Re-

Novas fontes de riqueza de Moçambique estão no Norte do país



namo vai ser alcançado, apesar dos líderes dos dois partidos e não por causa deles".

Moçambique tem reservas de carvão estimadas em cerca de 23 mil milhões de toneladas, esperando-se que o potencial do país aumente, dado que os processos de prospecção e pesquisa ainda estão em curso – o que o coloca entre os dez maiores produtores de carvão mineral do mundo. À cabeça da exploração estão dois gigantes: a brasileira Vale e a anglo-australiana Rio Tinto. A exploração de carvão não tem sido isenta de críticas. As empresas são acusadas de terem deslocado milhares de habitantes e de não ajudarem a desenvolver as economias locais. A ferrovia de escoamento do carvão de Tete para o porto na Beira já foi ocupada por protestos.

Mas foi a descoberta do gás natural na baía do Rovuma, no Norte,

que mais esperanças fez nascer. A sua exploração, onde a Galp participa num consórcio liderado pela italiana ENI, poderá gerar uma receita anual superior a 10 mil milhões de dólares, segundo a ministra dos Recursos Minerais, Esperança Bias. Moçambique quer exportar gás natural liquefeito a partir de 2018. Para que este projecto avance será necessário investir no desenvolvimento de infra-estruturas, incluindo terminais capazes de processar 20 milhões de toneladas e uma rede de distribuição para abastecer o mercado interno e os países vizinhos.

Mas são muitos os sectores onde estão empresas portuguesas. Ainda esta terça-feira, a Portucel assinou um contrato de consultoria para um projecto avaliado em 2300 milhões de dólares. Além disso, estão em Moçambique a Novabase, a Vi-sabela (através da marca Sogitel),

a Mota-Engil, a Soares da Costa, a Sumol+Compal, o BPI, CGD, BCP e BES, entre outros. Mais de 25 mil portugueses trabalham hoje no país. O número de contactos de empresas triplicou nos últimos dois anos, os voos da TAP para Maputo aumentam. Em 2012, Portugal ocupou a segunda posição no top dos dez países estrangeiros que mais investiram no país. A instabilidade na zona preocupa os investidores, que se mostram prudentes. O presidente da Câmara de Comércio Portugal-Moçambique, João Navega, disse à Lusa que a situação "não terá influência nenhuma [nos negócios], mas era bom que se esclarecesse rapidamente para que a estabilidade política permita que a actividade económica não seja prejudicada". Há dois anos que a Mistolin, empresa de Vagos que produz detergentes, tem uma presença directa em Moçambique. Paulo Mendes, direc-

tor-geral, observa os acontecimentos com prudência. A empresa exporta 30% dos detergentes e investiu numa fábrica de preparação e embalagem, em Matola, que começou a laborar este ano. "A segurança das pessoas é prioritária, depois, a das instalações. Mas não alteramos os planos", disse Mendes ao PÚBLICO. Paulo Varela, CEO da Visabeira, no país há 20 anos e onde tem projectos em áreas como o turismo – exploram um hotel na Gorongosa –, a construção ou as telecomunicações, diz que a situação o preocupa, mas que "está tudo relativamente tranquilo e a funcionar normalmente". "Não penso que a situação seja de uma natureza tão grave como se descreve em Portugal", diz. "Estou certo de que as autoridades e os moçambicanos saberão encontrar a melhor solução." com Ana Rute Silva e Raquel Almeida Correia