

O DISCURSO BRASILEIRO PARA A COOPERAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: EXISTE AJUDA DESINTERESSADA?

DISCOURSE FOR BRAZILIAN COOPERATION IN MOZAMBIQUE: IS THERE
DISINTERESTED AID?

Elga Lessa de Almeida

Laboratório de Análise Política Mundial (Brasil)

elgalessa@yahoo.com.br

Elsa Sousa Kraychete

Universidade Federal da Bahia

Laboratório de Análise Política Mundial (Brasil)

ekraychete@gmail.com.br

Resumen

Este trabajo analiza el discurso de la cooperación técnica brasileña para la promoción del desarrollo en los países africanos, relacionándolo con el aumento significativo de las inversiones en las empresas brasileñas en el continente. La estabilidad política, junto con el éxito de la economía brasileña, ha favorecido una participación más activa en la coordinación de la política mundial y el aumento de la cooperación con los países de Sudamérica, pero sobre todo en países africanos como Mozambique. Los países africanos se han convertido en importantes receptores de la cooperación técnica en el marco del discurso de la solidaridad internacional y la necesidad de compensación de la deuda histórica. Sin embargo, si este discurso se propaga a la desvinculación de los intereses económicos en un momento de crisis económica mundial, es imprescindible reflexionar sobre las limitaciones del discurso desinteresado. En este sentido, a partir de la documentación producida por la diplomacia brasileña

y las posiciones de Brasil y Mozambique en la escena internacional, el objetivo de este artículo es analizar el discurso brasileño, especialmente en Mozambique, en contra de la lógica capitalista de producción impregnada de un escenario de crisis internacional.

Abstract

This paper analyzes the discourse of the Brazilian technical cooperation for the promotion of development in African countries, linking it to the significant increase in investments in Brazilian companies on the continent. Political stability coupled with the success of the Brazilian economy favored a more active participation in global policy coordination and increased its cooperation with South American countries, but especially in African countries such as Mozambique. African countries have become major recipients of technical cooperation under the discourse of international solidarity and the need for compensation of historic debt. Note, however, that if this discourse propagates decoupling economic interests, at a time of global economic crisis, it is imperative to reflect on the limitations to the discourse of selfless aid. Accordingly, from the documentation produced by Brazilian diplomacy and their position on the international scene of Brazil and Mozambique, the objective is to analyze the Brazilian discourse disinterested cooperation, notably Mozambique, compared to the capitalist logic of production pervaded by an international crisis.

Palabras clave: cooperación Sur-Sur, discurso, solidaridad, intereses, crisis económica

Key words: South-South cooperation, discourse, solidarity, interest, economic crisis

Introdução

A influência do cenário internacional na forma como a cooperação internacional para o desenvolvimento se configura e como ela é fundamentada é bastante significativa para a compreensão do fenômeno que têm se intensificado desde o início do presente século – a Cooperação Sul-Sul. Definida como o modelo de cooperação fundado na ideia da celebração de uma parceria entre países em desenvolvimento 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 (United Nations, 2010), convencionou-se chamar essa modalidade de cooperação horizontal em razão da recusa dos países em reconhecer alguma diferença ou hierarquia na posição dos cooperantes.

Desde a última década do século XX, observa-se que o crescimento dessa modalidade de cooperação é atribuído a diversos fatores, mas, principalmente, ao êxito da economia dos chamados países emergentes, como Brasil, China, Índia e África do Sul, aliada à condição de “potência regional”, que favoreceu que esses países participassem mais ativamente da concertação da política mundial (Lima, 2005). Assim, muitos desses países buscaram realizar alianças estratégicas dentro dos seus limites regionais quanto fora deles, fazendo da cooperação um instrumento de política externa.

Acompanhando a mudança de eixo da cooperação mundial, o Brasil aumentou consideravelmente suas ações com países sul-americanos, principalmente Bolívia e Paraguai, e africanos, passando da condição, apenas, de 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 êxito em experiências de combate à pobreza e tecnologia social, 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 (Ayllon, 2006; Saraiva, 2007).

Além da aproximação com países vizinhos na tentativa de integração regional, é perceptível a importância atribuída pelo Brasil aos países do continente africano, principalmente aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e produtores de algodão (Cotton-4), como Moçambique, que passaram a ser os principais destinatários da cooperação técnica brasileira sob o discurso da solidariedade internacional e da necessidade de compensação da dívida histórica com os africanos pela valiosa contribuição para a formação da nação multiétnica brasileira. Nota-se, entretanto, que, se o discurso brasileiro da cooperação técnica com os países africanos propaga a desvinculação a interesses econômicos, em um momento de crise econômica mundial, é imperioso refletir sobre as limitações ao discurso da cooperação desinteressada. Outros fatores que motivam a cooperação não podem ser desconsiderados na relação com os países africanos.

Da mesma forma que fatores que a afetam não podem ser camuflados pela ideia de que há na Cooperação Sul-Sul condições semelhantes de desenvolvimento entre os cooperantes, do que decorreriam maiores chances de sucesso na execução de projetos; assim, a existência de assimetrias entre os cooperantes e a menor capacidade de negociar as diretrizes da ação cooperativa por parte do país receptor da ajuda devem ser considerados na análise da Cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, a partir da documentação produzida pela diplomacia brasileira e as respectivas posições no cenário internacional de Brasil e Moçambique, o presente artigo tem por objetivo analisar o discurso brasileiro da cooperação desvinculada a interesses econômicos em países africanos, notadamente Moçambique, ante a lógica capitalista de produção permeada por um cenário de crise internacional.

O discurso da Cooperação Sul-Sul

Após mais de meio século de institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento, perguntas como “Por que prestar ajuda a países

menos desenvolvidos? A ajuda externa promove o desenvolvimento?” perpassam a bibliografia que trata do tema e está longe de apresentar perspectiva única. Uma são mais centradas na análise das motivações e dos propósitos, enquanto outras têm direção orientada para os resultados, sejam os de natureza econômica, sejam sociais, políticos ou culturais. A cooperação internacional, dessa forma, decorre de “razões múltiplas” e historicamente definidas por movimentos conjunturais internacionais.

As visões teóricas mais sedimentadas na interpretação da cooperação internacional são a liberal, a realista e a idealista. Em linhas gerais a corrente liberal realiza leitura da cooperação externa como ação ligada à defesa de interesses mercantilistas, enquanto a idealista acentua o entendimento da cooperação pela via da intervenção humanitária. A vertente realista entende a ajuda externa como meio de manter e ou conquistar posições sobre um determinado território, país ou região. A essas três vertentes pode-se acrescentar a corrente construtivista, de concepção mais recente, que discute as relações internacionais, prioritariamente, a partir de fatos sociais, assim definidos por acordos humanos. De acordo com essa vertente, o mundo material forma e é formado pela ação e interação humana (Adler, 1999).

Para Morgenthau (1962), em interpretação realista, a oferta de recursos como ajuda externa segue a mesma lógica das propinas presentes nas relações diplomáticas no século XIX, embora praticadas a partir de mecanismos mais sofisticados, adquirindo maior legitimidade. Não se afasta, no entanto, da ideia de troca de favores, em mão dupla, com aumento do prestígio do país doador. Apenas a ajuda humanitária, desataca o autor, afasta-se dessa lógica, embora a sua prática renda dividendos políticos.

A visão liberal pode tanto defender, na tensão mais radical dessa vertente teórica, que a ajuda internacional apenas não contribui para o desenvolvimento das nações como as mantém em relação de dependência, como sustenta Dambisa Moyo (2009), economista africana formada pela Oxford University, quando toma como exemplo da cooperação chinesa no continente africano. A visão liberal comporta ainda a vertente defendida por Robert Keohane e Joseph Nye, no final dos anos 1970, que interpreta a

cooperação interacional como necessária dada à natureza das relações entre as nações, fruto das mudanças aceleradas pelo processo de globalização, a que os autores denominaram de “interdependência complexa” (Keohane e Nye, 2009).

Para autores construtivistas a interação cooperativa gera conhecimento compartilhado e deve estar orientada para a criação de instituições e regras que possibilitem a aprendizagem que contribuam para o desenvolvimento. Assim os construtivistas aproximam-se, de ideais humanitários aplicados à cooperação internacional, com seu ideário ultrapassando as fronteiras estatais para ter bom acolhimento entre movimentos alternativos que buscam construir o “*humane internationalism*” (Adler, 1999).

Nota-se que, ao menos no nível retórico, os países doadores tem se esforçado para difundir um discurso de forte influencia idealista e construtivista, que implica o entendimento da cooperação enquanto uma relação de obrigações recíprocas destituídas de conflito e carregadas de valor moral, em contraposição a uma troca comercial interessada na qual se busca a satisfação de um interesse. A cooperação é defendida como a própria materialização do princípio da solidariedade internacional, segundo o qual os países devem se orientar em uma perspectiva de construção de uma ideia de humanidade.

Dessa forma, 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, dada a 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.

Observa-se, entretanto, que a limitação a esse discurso poderia ser claramente observada na ação cooperativa celebrada no eixo Norte-Sul. No caso da ajuda aos países em desenvolvimento, a observância de uma série de condicionalidades exigidas aos países beneficiários já demonstrava que a ajuda prestada não era isenta de interesses e nem sempre coincidia com a real necessidade daquele que buscava ajuda. Por considerar que os países em desenvolvimento não conseguiam desenvolver suas economias em razão da má aplicação dos recursos ou mesmo por falta de condições endógenas adequadas, os países doadores, seguindo o receituário do Consenso de Washington apregoado por organizações como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, concediam suas ajudas a partir do compromisso de que os países em desenvolvimento deveriam promover a estabilidade econômica e reduzir a intervenção do Estado. Em verdade, a recessão vivida pelos países desenvolvidos decorrente da crise do petróleo, na década de 1980, faz com que a cooperação para o desenvolvimento fosse utilizada para o atendimento dos objetivos do Norte de salvar o sistema financeiro internacional, mediante concessão, aos países do Sul, de empréstimos 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 desenvolvimento de longo prazo (Puente, 2010). Teorias neoliberais propagam a ideia de que a cooperação para o desenvolvimento penaliza o crescimento porque supõe uma intervenção danosa nos setores competitivos da economia, passando a cooperação ser condicionada a ajustes quanto à limitação da atividade estatal e às medidas de estabilização da economia (Ayllón, 2006; Puente, 2010).

As limitações ao discurso solidário da cooperação não ficam claras, entretanto, quando se trata da Cooperação Sul-Sul. O discurso desse modelo de cooperação tem sido forjado ao longo de foros multilaterais que remontam, principalmente, o último quarto do século XX. 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 consolidação do discurso sobre cooperação para o desenvolvimento comum

aos países do hemisfério sul. Da Conferência de Buenos Aires resulta um Plano de Ação em que fica evidente a ambição de introduzir profundas mudanças nos critérios relacionados à ajuda ao desenvolvimento e dar um relevo consideravelmente maior às capacidades nacionais e coletivas dos países em desenvolvimento para valer-se de meios próprios para criar uma nova ordem econômica mundial (Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, 1978).

Outras conferências, no entanto, são apontadas como fundamentais para a contextualização da Cooperação Sul-Sul. Milani (2012) cita a Conferência Ásia-África, realizada em 1955 na cidade de Bandung, como marco histórico e ponto central para o desenvolvimento do tema da CSS. Dessa Conferência resultou, além da inspiração para a criação do Movimento dos Países Não Alinhados, a ideia de coalizção entre países terceiro-mundistas para compartilhar e denunciar as dificuldades de resistir às pressões das grandes potências, em manter a sua independência e em opor-se ao colonialismo e ao neocolonialismo em um contexto de Guerra Fria. Apesar da importância dessa Conferência para a aproximação de países do chamado Terceiro Mundo, ressalte-se que os princípios da Conferência revelam que a questão da segurança é o tema predominante, dado o contexto Leste-Oeste, ainda não havendo 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 e o primeiro momento em que a ideia de unidade dos países em desenvolvimento para intercâmbio e realização de programas conjuntos na área de cooperação econômica apareça com mais evidência (Milani, 2012; Puente, 2010). A Conferência, que teve por objetivo discutir o papel dos países em desenvolvimento no comércio internacional, acaba se institucionalizando e 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 da descolonização e a integração das ex-colônias aos foros internacionais possibilitam a inserção de uma diversidade de assuntos afeitos aos países em desenvolvimento que se refletiram na realização de várias conferências cujas temáticas contextualizam a emergência da CSS.

Mais recente, a Conferência de Nairobi, realizada em 2009, sobre Cooperação Sul-Sul, consolida o tema com maior clareza sobre definição e princípios, após um hiato de mais de três décadas da Conferência de Buenos Aires. Do seu documento oficial extrai-se o discurso que busca caracterizar e distinguir o modelo sulista da cooperação tradicionalmente realizada pelos países desenvolvidos.

Importa também ressaltar que, concomitante às críticas formuladas ao modelo tradicional de cooperação e à realização desses fóruns multilaterais, surgem 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.

Nesse sentido, a cooperação horizontal surge como uma alternativa para a promoção do desenvolvimento nos países da periferia do sistema. Da construção de um discurso comum aos países em desenvolvimento à implementação de projetos de cooperação, a atual dificuldade de análise dessa modalidade está na diversidade de práticas adotadas por cada país. No caso brasileiro, o discurso brasileiro sobre a cooperação técnica – tipo de

cooperação eleito como prioritário pela diplomacia brasileira, cujas características propagadas seriam a ausência de finalidades lucrativas e desvinculação a interesses econômicos, tendo por pretensão o compartilhamento de êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas pelos países parceiros¹. Diferente da cooperação Norte-Sul, o discurso da cooperação horizontal parte do princípio de 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, segundo o discurso apregoado pela Agência Brasileira de Cooperação,

“A cooperação horizontal refere-se à cooperação técnica implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, por meio da qual o compartilhamento de experiências e conhecimentos disponíveis em um amplo espectro de instituições brasileiras junto a instituições de países interessados na cooperação com o Brasil permite promover o adensamento de suas respectivas relações em distintas dimensões, dentro do marco de uma política externa solidária no campo da Cooperação para o Desenvolvimento” (Agência Brasileira de Cooperação, 2012: s/d)².

Esse discurso é, a todo momento, reafirmado por estudiosos da área, normalmente procedentes da diplomacia, como se percebe no trecho:

“De hecho, basada en los principios de corresponsabilidad, sin fines lucrativos y desvinculada de intereses comerciales, la cooperación Sur-Sur, ya a fines de la década de mil novecientos setenta estableció nuevos parámetros que, en cierta manera, han revolucionado las relaciones internacionales” (Fonseca, 2008:65).

Nota-se, no entanto, que os problemas estruturais da cooperação, inerentes à condição de prestador e recebedor de ajuda, não podem ser desconsiderados na análise da cooperação horizontal. 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 técnica, normalmente, tem como pressuposto uma condição de desigualdade entre os cooperantes. 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, na cooperação, “um certo grau de assimetria é inevitável” (Lopes, 2005; Puente, 2010), havendo a reprodução de algum tipo de verticalidade entre prestador e recipiendário, ainda que em escala menor. Desse problema estrutural – a assimetria entre os cooperantes – decorre a necessidade de análise de dois fatores: 1) a oferta de cooperação; e 2) a diminuição da capacidade de negociar as diretrizes da ação cooperativa por parte do país recebedor 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 do discurso da cooperação horizontal defender a participação dos países recebedores 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. Do outro lado, compete ao país recebedor de ajuda negociar a cooperação a partir do que lhe é ofertado. Com base nas necessidades mais emergentes e dessa oferta, entrecruzada por fatores ambientais e culturais, a diretriz de uma ação cooperativa pode ser definida.

Outro problema estrutural refere-se à própria sustentação de um discurso desinteressado diante da lógica da troca competitiva do sistema capitalista de produção. Segundo Abdalla (2004), a troca competitiva seria o eixo central da racionalidade burguesa, 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. Desde o fim do feudalismo, a emergência da classe burguesa favoreceu a expansão dessa nova racionalidade orientada para o lucro e 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. Nesse sentido, da mesma

forma como os interesses podem ser conflitivos na cooperação norte-sul, a cooperação horizontal também é orientada por essa mesma lógica que tende a produzir como resultado uma troca desigual.

O levantamento dos problemas comuns à CNS e CSS enseja questionamentos relativos à sua diferenciação. Se os limites mais facilmente observáveis na Cooperação Norte-Sul fazem-se presentes também na Cooperação Sul-Sul, o que pode diferenciá-las? É possível falar-se em uma nova configuração das relações internacionais segundo uma ótica mais altruísta e solidária representada pela Cooperação Sul-Sul? São questões imbricadas e que permitem perceber que não há uma regra comum dada a complexidade dos cooperantes. No caso brasileiro, a resposta à primeira questão poderia ser dada pela não imposição de condicionalidades nos acordos de cooperação; entretanto, essa é uma regra que não alcança todos os doadores de ajuda do eixo Sul. O caso chinês é emblemático para demonstrar que as relações do eixo sul-sul não são destituídas da lógica que orientou as relações com o norte. Observa-se que alguns países do eixo sul optam por direcionar sua ação diplomática para celebração de acordos menos impositivos e prescritivos, tendo por objetivo o fortalecimento de suas relações políticas e econômicas, enquanto outros impõem regras claras no jogo político e econômico.

Observa-se que a política externa brasileira intensificou suas relações com a África, particularmente, por meio de acordos de cooperação, mas também por outras medidas diplomáticas e aumento considerável do fluxo comercial no continente. Importante observar que os fatores que levaram o Brasil a intensificar suas relações com países africanos não estão restritos apenas aos condicionantes do cenário internacional, mas coincide com um momento econômico interno favorável e de estabilidade política no Brasil, o que permite supor a existência de importantes interesses geopolíticos e econômicos. 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, a ideia de que as semelhanças entre os países do eixo sul, em razão da pobreza e das desigualdades, possibilitaria maior sucesso na execução de projetos de cooperação deve ser matizada. Como apontado, os limites também presentes na Cooperação Sul-Sul permitem perceber que falar em revolução nas relações internacionais é demasiado exagerado quando o que se parece ter, em verdade, é uma mudança de escala, principalmente no caso brasileiro. Mudança de escala principalmente no que se refere a menor assimetria entre os países cooperantes, do que resultam, dadas as condições dos países do eixo sul-sul, menores investimentos em cooperação e, por conseguinte, problemas em menores proporções.

Por outro lado, não se pode desconsiderar que da cooperação decorrem benefícios para o país receptor da ajuda. Da mesma forma que a cooperação com os Estados Unidos e a Europa possibilitou ao Brasil a estruturação de alguns setores, incluindo a própria institucionalização de algumas atividades estatais, a Cooperação Sul-Sul também poderá fazê-lo, considerando que, para muitos países receptores de ajuda, trata-se da alternativa viável para promoção de desenvolvimento em curto prazo. Importa aqui ressaltar, entretanto, que, se no jogo da cooperação os ganhos são visíveis em muitos países, é preciso dar a mesma visibilidade às perdas, trazendo o conflito para a análise das relações que se estabelecem em torno da cooperação e, por conseguinte, esclarecendo quem intenciona ganhar o que nesse jogo.

A política externa brasileira e a cooperação com países africanos

Do conjunto de países emergentes, o Brasil começa a orientar sua política externa para ações mais isoladas 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 posicionava-se como receptor de ajuda externa, principalmente norte-americana, nas áreas de saúde, educação, agricultura e administração, o que, já na década de 1950, levou-o a criar alguns órgãos para recebimento da

ajuda, posteriormente substituídos por uma subsecretaria vinculada ao Ministério do Planejamento e por uma divisão subordinada ao Ministério das Relações Exteriores, que passaram a centralizar toda negociação de programas de cooperação com fontes externas em um esforço de maior planejamento das ações (Puente, 2010).

Na década de 1970, a necessidade de construção de novas parcerias orientada pelo modelo de desenvolvimento nacional e as configurações geopolíticas trazidas pelas crises do petróleo levaram o Brasil às suas primeiras ações na qualidade de doador de ajuda, junto a países da região e países africanos de língua portuguesa. A percepção da cooperação técnica como um instrumento de política externa ganha relevo, equiparando-se a prestação da ajuda à importância da cooperação recebida, o que impulsiona a reforma do sistema de cooperação técnica mediante a criação da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, em 1987, órgão central da cooperação técnica internacional brasileira (Puente, 2010).

É no governo do presidente Lula da Silva, no entanto, que o estreitamento das relações com os países do Sul colabora decisivamente para que a cooperação técnica entre países em desenvolvimento fosse evidenciada e, conseqüentemente, a ABC melhor estruturada. O novo posicionamento da diplomacia brasileira acaba por refletir uma nova configuração da política mundial, favorecida, em grande parte, por fatores internos como a estabilização econômica e política. Miriam Saraiva (2007) aponta três fatores que impactaram na formação da política externa brasileira de CSS: o liberalismo econômico, a defesa da democracia e a integração regional. Para a autora, o liberalismo implantado de forma gradual e descontínuo, que possibilitou a reinserção competitiva do Brasil na economia internacional, juntamente com a defesa da democracia, que possibilita a abertura de novos canais de atuação, e a opção de integração regional como forma de enfrentar os desafios resultantes de uma economia globalizada, orientaram a formulação da política externa para a cooperação.

Leite (2011) e Lima (2005) ressaltam que, em que pese se destacar no estreitamento das relações com os países do eixo sul, o governo Lula

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. Nesse sentido, é importante registrar que, em visita oficial a Moçambique em 2000, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso já anunciava o perdão de 95% da dívida pública de Moçambique ao Brasil e promovia o aumento das relações com a África por meio da realização de acordos de cooperação e de sua diplomacia presidencial, em que pese privilegiar relações com o hemisfério norte. Entretanto, para Leite, a “atuação externa inovou, no entanto, no conteúdo e na ênfase com base numa nova leitura do papel internacional do Brasil pós-Guerra Fria” (2011:166).

“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, 2011:167-168).

Se o governo de Fernando Henrique Cardoso poderia ser caracterizado por sua estratégia de “credibilidade”, o governo Lula seria caracterizado pela “autonomia” nas relações internacionais (Lima, 2005). Então, partindo de uma postura mais autonomista nas relações internacionais, o governo Lula estreitou relações com países da América do Sul e África, resultando em um aumento dos acordos, principalmente, de cooperação técnica e dos fluxos comerciais entre os países do eixo. No caso africano, são bastante representativos os

dados que demonstram esse estreitamento: abertura de 17 embaixadas, realização de 11 viagens presidenciais ao continente e aumento das relações comerciais em cinco vezes no período de 2002 a 2009 (Agência Brasileira de Cooperação, 2010). Como pode ser observado no quadro seguinte, quanto às relações diplomáticas entre Brasil e Moçambique no período do governo Lula, três visitas oficiais foram realizadas pelo presidente brasileiro e três, pelo representante moçambicano, assumindo-se compromissos, principalmente, na área de cooperação técnica em uma diversidade de áreas temáticas.

QUADRO 1 – Informações sobre visitas oficiais dos Presidentes brasileiro e moçambicano no período de 2003-2010

Data	Presidente	Compromissos assumidos
02 à 08/11/2003	Brasil: Luis Inácio Lula da Silva	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

		<p>ao desenvolvimento e fortalecimento do setor de pesquisa agropecuária da República de Moçambique.</p> <p>12) Memorando de entendimento nas áreas de geologia, mineração e transformação mineral.</p> <p>13) Protocolo de intenções sobre cooperação científica e tecnológica na área de saúde.</p> <p>14) Acordo sobre cooperação técnica e procedimentos nas áreas sanitária e fitossanitária.</p>
31/08 à 03/09/2004	Moçambique: Joaquim Alberto Chissano	<p>1) Protocolo de Intenções na área do combate à discriminação e promoção da igualdade racial.</p> <p>2) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação no âmbito da segurança pública.</p> <p>3) Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural sobre cooperação na área da comunicação social.</p> <p>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.</p> <p>5) Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de formação de pessoal especializado em prisões, e Contrato de reestruturação de dívida.</p>
04 à 08/09/2007	Moçambique: Armando Emílio Guebuza	<p>1) Memorando de entendimento na área de biocombustíveis.</p> <p>2) Protocolo de cooperação sobre o estabelecimento de mecanismo de consultas políticas.</p> <p>3) Protocolo de cooperação para a troca de experiências entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do 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</p>

		<p>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> <p>6) 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>

Fonte: Site do Ministério das Relações Exteriores (www.itamaraty.com.br).

No discurso, desde seu início, a cooperação técnica brasileira assume as linhas mestras da política externa brasileira – a defesa da paz e solução pacífica das controvérsias, a igualdade entre os Estados, a autodeterminação dos povos, o princípio da não intervenção, a busca pelo desenvolvimento, a solidariedade entre as nações e a redução das assimetrias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento - e das práticas consolidadas nos fóruns multilaterais. Rejeita, pelo menos em discurso, o caráter assimétrico e desigual entre prestador e receptor da ajuda, tão comum na Cooperação Norte-Sul, colocando o país parceiro em uma posição mais participativa na cooperação (Puente, 2010; Saraiva, 2007).

Mais especificamente, a política externa brasileira elege como áreas prioritárias de atuação da cooperação técnica a América do Sul e a África. A cooperação técnica na América do Sul presta-se como um meio de compensar as assimetrias existentes no entorno geográfico, possibilitando que os vizinhos possam se desenvolver e usufruir do progresso econômico e social de uma integração regional efetiva, do que também decorre um interesse estratégico de garantia da segurança e de exercício de sua liderança regional (Fonseca, 2008; Saraiva, 2007). Assim, dadas as desigualdades, grande parte dos recursos da cooperação técnica sul-americana acabou sendo direcionada a países como a Bolívia e Paraguai.

No caso da cooperação brasileira na África, à ausência de lucro e desvinculação de interesses comerciais alia-se 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 nuestros vecinos, y sí en África, continente con el cual tenemos deudas históricas por su valiosa contribución a lo que es hoy día la multiétnica nación brasileña” (2008:67). Confunde-se tal justificativa 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.

Importa registrar que a relação entre a diplomacia brasileira e o continente africano pode ser caracterizada por momentos de aproximação e

distanciamento, especialmente evidenciados a partir da segunda metade do século XX. Até a abolição da escravatura, em 1888, a relação entre Brasil e África limitou-se a escravidão e o tráfico atlântico de escravos dela decorrente, caindo essa relação em absoluta insignificância a partir desse momento, motivada pela intenção deliberada do governo brasileiro em afastar-se do continente africano para construção de uma imagem de sociedade ocidental e moderna. As relações comerciais permaneciam 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 início da industrialização pesada no pós-Segunda Guerra, a África começa a ser incluída na agenda brasileira: primeiro, porque os foros multilaterais constroem a adoção de algum posicionamento sobre o colonialismo na África e o racismo; e segundo, porque o protecionismo europeu aos produtos de suas colônias (e, agora, a algumas ex-colônias) africanas poderiam prejudicar as exportações brasileiras, principalmente de café, cacau e algodão. Quanto ao primeiro item da agenda, o comportamento ambíguo da Política Externa brasileira fica evidente, tendo por importante ponto de inflexão a questão da independência das colônias portuguesas no continente. Sobre o protecionismo aos produtos das colônias, entendia-se que o fornecimento de produtos africanos para a Europa provocava uma concorrência desleal e, nesse sentido, o desenvolvimento africano sobre bases coloniais não interessava ao país.

No entanto, uma posição mais assertiva sobre a descolonização africana tardou a ocorrer. Apesar de posicionar-se contrariamente ao colonialismo e ao racismo, o Brasil não rompe relações com a África do Sul nem se posiciona favoravelmente à independência das colônias portuguesas na África. Mesmo reconhecendo a independência de alguns países africanos, a abstenção brasileira sobre a questão de Angola na 16ª Assembleia Geral da ONU de 1961, e nas Assembleias que se seguiram, indica a posição dúbia sobre a questão e uma aposta nos laços com Portugal como garantia de uma porta de entrada para a Europa (Cervo y Bueno, 2012; Filho, 2001; Leite, 2011; Quadros, 1961, em Saraiva, 2012).

O posicionamento brasileiro em relação às colônias portuguesas na África foi mantido até o governo Geisel, quando, em 1974, foi reconhecida a independência de Guiné-Bissau, posteriormente Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique, rompendo-se definitivamente com o Tratado de Consulta e Amizade, celebrado entre Brasil e Portugal em 1953 (Leite, 2011). Vários foram os motivos que favoreceram a mudança de posicionamento, destacando-se, no âmbito doméstico, a necessidade de diversificação da estrutura produtiva e modificação da inserção internacional do país pela ótica do comércio exterior ante a crise internacional do petróleo de 1973 (Carneiro, 2002). Por essa ótica, a política voltava-se para busca de novos parceiros comerciais, quebra do acesso privilegiado ao mercado europeu pelas colônias e por recursos energéticos que garantissem o crescimento brasileiro.

Apesar do aumento das relações comerciais entre os países africanos e o Brasil, no caso particular de Angola e Moçambique, a demora no reconhecimento da independência³ dessas colônias e a adoção de regimes socialistas geraram prejuízos na relação entre governos desses países e uma relação relativamente próxima entre os africanos e o Partido Comunista Brasileiro – PCB, que resultou, além do apoio político, na indicação de membros do partido para 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 aproximariam da ideia de cooperação do que qualquer outra ação brasileira oficial do período pós-independência até início da década de 1990.

Nas décadas seguintes, a crise econômica e as guerras civis em que sucumbiram 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 1990. 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 – como a



proposta de redução das embaixadas brasileiras no governo Itamar Franco, evidenciava essa tendência de afastamento (Saraiva, 2012). Nesse período, destaca-se apenas algumas ações pontuais, 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, com o objetivo de relacionar o país com os assuntos africanos.

Após um período de afastamento de quase duas décadas, essa posição ganha novos contornos com o governo de Lula da Silva, voltando o continente africano a ganhar a atenção da política externa brasileira a partir de vieses revigorados. Os recursos empregados no aumento de embaixadas, da cooperação técnica, das relações econômicas e a intensificação das visitas presidenciais manifesta o esforço pessoal do Presidente para consolidação dessa política, bem recebida pelos países africanos, em grande parte, em decorrência do carisma do então Presidente em tratar dos temas afeitos à solidariedade Sul-Sul.

Assim, para concretizar essa aproximação com países africanos, o governo tratou de aumentar quantitativamente – por meio da diversificação dos beneficiários, do aumento do número de projetos e do aumento dos valores disponibilizados – bem como qualitativamente suas ações na área de cooperação técnica. Da mesma forma que na América do Sul, alguns países acabaram recebendo maior aporte da cooperação; no caso africano, por razões de aproximação histórico-cultural, os países de língua portuguesa receberam o corresponde a 55% do volume de recursos alocados em projetos de cooperação técnica na África até 2009, incluindo nesse percentual os projetos executados em Moçambique (Agência Brasileira de Cooperação, 2010).

Muitos dos projetos de cooperação técnica executados em Moçambique revelam que, além da variedade temática dos acordos, a cooperação brasileira na África reafirma questões defendidas pelos governos brasileiros em organizações internacionais, como o combate ao HIV/AIDS com a produção de medicamentos antirretrovirais e a erradicação da fome, por meio da melhoria tecnológica na produção de alimentos e de programas sociais. A construção da fábrica de medicamentos antirretrovirais a ser, em grande parte, financiada

pelo governo brasileiro com investimento total previsto de R\$ 31 milhões e com a supervisão técnica da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ é considerado um importante símbolo do reestabelecimento das relações no continente.

QUADRO 2 – Projetos de cooperação técnica celebrados entre Brasil e Moçambique em execução no período do Governo Lula

Área temática	Projetos em execução	Participantes
Agropecuária/meio ambiente	Reabilitação do CEFLOMA – Centro Florestal de Machipanda	Brasil - Universidade Federal do Paraná - UFPR. Moçambique - Universidade Eduardo Mondlane / Ministério da Educação
	Capacitação técnica de moçambicanos em agricultura de conservação	Brasil - EMBRAPA/Cerrados França - Cirad Moçambique - Instituto de Investigação Agrária de Moçambique, do Ministério da Agricultura – IIAM/Minag
	Suporte técnico à plataforma de inovação agropecuária de Moçambique	Brasil – EMBRAPA Estados Unidos - Usaid Moçambique - Instituto de Investigação Agrária de Moçambique, do Ministério da Agricultura – IIAM/Minag
Infraestrutura	Apoio ao desenvolvimento urbano de Moçambique – Fase II	Brasil - Caixa econômica Federal, Universidade Estadual de Campinas, Universidade de São Paulo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Moçambique - Ministério das obras Públicas e Habitação.
	Apoio à requalificação do bairro de Chamanculo no âmbito da estratégia global de reordenamento e reurbanização dos assentamentos informais do município de Maputo	Brasil - Ministério das Cidades e Caixa econômica Federal Itália - Cooperação italiana Moçambique - Conselho Municipal de Maputo e aliança de Cidades
Institucional	Implantação do centro de	Brasil - Serviço Nacional de

	formação profissional Brasil-Moçambique	Aprendizagem Industrial/ direção nacional e departamento regional da Bahia. Moçambique - Instituto Nacional do Emprego e Formação Profissional de Moçambique (INFEP)
	Apoio à implementação do sistema nacional de arquivos do Estado – SNAE	Brasil - Arquivo Nacional do Brasil – Casa Civil da Presidência da República. Moçambique - Ministério da Função Pública.
	Apoio ao desenvolvimento gerencial estratégico do governo de Moçambique	Brasil - Escola Nacional de Administração Pública - ENAP Moçambique - Instituto Superior de Administração Pública – ISAP
	Capacitação em técnicas militares de oficiais moçambicanos no exército brasileiro	Brasil - Ministério da Defesa – Escola Militar de Agulhas Negras Moçambique - Ministério da Defesa Nacional
	Fortalecimento institucional do instituto nacional de normalização e qualidade de Moçambique (INNOQ)	Brasil - INMETRO, INT e ABNT Alemanha - Gtz e PtB Moçambique - Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique (INNOQ)
	Capacitação técnica em inspeção e relações de trabalho	Brasil - Ministério do Trabalho e Emprego Moçambique - Ministério do Trabalho de Moçambique
Saúde/educação	Capacitação em produção de medicamentos anti-retrovirais	Brasil - Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz Moçambique - Ministério da Saúde – Misau
	Fortalecimento institucional do órgão regulador de medicamentos como agente regulador do setor farmacêutico	Brasil - Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Ministério da Saúde Moçambique - Departamento Farmacêutico - Ministério da Saúde – Misau
	Programa de educação alimentar e nutricional – Cozinha Brasil-Moçambique	Brasil - Serviço Social da Indústria/departamento regional do Rio Grande do Sul Moçambique - Ministério da Indústria e Comércio – unidade técnica de promoção da industrialização rural.

	Elaboração do programa nacional de alimentação escolar de Moçambique	Brasil - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE Moçambique - Ministério da Educação – Mined PMA – Programa Mundial de Alimentação
Turismo	Capacitação profissional em turismo e hospitalidade – área de segurança de alimentos	Brasil - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC-Ba Moçambique - Ministério de Turismo

Fonte: Catálogo da Agência Brasileira de Cooperação “A Cooperação Técnica do Brasil para a África” (2010).

Cabe ressaltar, no entanto, que parte considerável dos projetos em execução trata do fortalecimento institucional do Estado moçambicano, principalmente no que se refere ao controle, gerenciamento e registro das atividades estatais. Assim como no Brasil o início do processo de industrialização exigiu do Estado a ampliação de suas atividades para maior normatização e controle das atividades privadas, o Estado moçambicano, após emergir de um período de grave crise econômica e de guerra civil, depende da estruturação de suas organizações e atividades para assegurar e direcionar os investimentos no país. Nesse sentido, a importância do fortalecimento do Estado é essencial para a criação de uma unidade econômica a partir da qual o capital poderá se expandir (Fiori, 2007).

Celebrados os acordos de paz que deram fim à guerra civil e possibilitaram que Moçambique tivesse alguma estabilidade política, em meados na década de 1990, observou-se um país de industrialização incipiente, cuja economia estava baseada na atividade agrícola – principalmente de produtos como algodão, cana-de-açúcar, tabaco e castanha de caju – e atividade extrativista, mas principalmente dependente de ajuda externa. Essa dependência se traduz em cerca de 45% do orçamento vinculado à ajuda externa atualmente, gerando consequências nas dimensões política, econômica e social e, portanto, no seu desenvolvimento (Cabaço, 2009; Castel-Branco, 2011). Nota-se que a cooperação financeira,

diferentemente da cooperação técnica, ingere de forma mais incisiva na tomada de decisões, principalmente pelo fato dos maiores doadores serem o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial, que, impondo uma série de condicionalidades, direcionam a política interna.

De forma diversa, a cooperação técnica proposta pelo governo brasileiro tem por diretriz a capacitação dos quadros técnicos *in locu* e a não vinculação ao cumprimento de condicionalidades, o que é muito bem recebido pelo beneficiário da ajuda. Essa linha de atuação diplomática tem sido essencial para o fortalecimento das relações no continente africano, o que não significa, no entanto, que seja desprovida de outros interesses, como a apoio em questões internacionais – principalmente, quanto ao pleito de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – e abertura de mercados a empresas brasileiras.

A cooperação em um contexto de crise econômica mundial

Os fatores internos que propiciaram o crescimento da cooperação brasileira em países africanos devem também ser analisados em um contexto de crise econômica internacional. Se, por um lado, a crise no sistema financeiro internacional aliada ao endividamento de países desenvolvidos desestabiliza a economia mundial, as soluções propostas seguem o mesmo receituário neoliberal tradicionalmente utilizado para solução de crises: redução dos gastos públicos, do decorre redução nos gastos com cooperação ou a imposição de maiores condicionalidades, e mais abertura econômica para que o mercado reencontre os rumos do crescimento. Por outro lado, os países intermediários – agora, reunidos sob a sigla de BRICS –, ainda não muito impactados com os efeitos da crise, executam as medidas necessárias para garantir a continuidade do crescimento econômico e investem na cooperação horizontal para reforçar suas relações, dando maior relevância a essa modalidade de cooperação.

No caso brasileiro, o período de estabilização econômica iniciado com o controle da inflação e, posterior, aumento dos gastos públicos com

investimentos estatais em infraestrutura e programas sociais, tem possibilitado o crescimento de empresas brasileiras e a internacionalização de suas atividades, principalmente nas áreas de exploração de recursos energéticos e de infraestrutura. Já na década de 1980, empresas do ramo da construção civil, detentora de comprovada tecnologia em obras de infraestrutura, como a Construtora Norberto Odebrecht S.A, consolidavam suas atividades em países sul-americanos e iniciavam suas primeiras obras em Angola, porta de entrada para as empresas brasileiras no continente africano.

Em que pese inexistir uma política pública voltada para a internacionalização como estratégia de crescimento para as empresas brasileiras, na África especialmente, pode-se apontar duas ações governamentais importantes que colaboram para esse fenômeno: a abertura de linhas de créditos, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, para a exportação de bens e serviços brasileiros para obras de infraestrutura; e uma diplomacia presidencial atuante, na qual há intensa participação do empresariado e troca de informações comerciais, estimulada também pela participação pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX. Em relatório divulgado em 2011, inclusive, a APEX traça o perfil e as oportunidades comerciais de Moçambique para investidores brasileiros, estimulando a atuação brasileira em áreas como o agronegócio, construção civil e venda de maquinários.

QUADRO 3 – Principais investimentos brasileiros (em curso) em Moçambique

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	Província de Nampula

	um Aeroporto Civil Internacional, na província de Nampula.	
Companhia Vale do Rio Doce	Exploração de carvão de Moatize – investimento de 1,7 milhão de dólares para processamento de carvão em mina com capacidade de produção de 11 milhões de toneladas de carvão térmico e metalúrgico por ano. 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.	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

Fonte: Informações disponibilizadas nos sites das respectivas empresas

Se durante muitos séculos a expansão do capital deu-se pela conquista de territórios acompanhada pelo desenvolvimento de meios de transporte que permitissem a comunicação entre diversas partes do globo, o mundo contemporâneo apresenta meios diversos para essa expansão do capital e, nesse intento, o Estado continua tendo papel preponderante. As visitas oficiais

dos presidentes brasileiro e moçambicano são, nesse sentido, emblemáticas, tendo em vista que as duas pautas principais – as relações comerciais e os acordos de cooperação – são tratadas por um mesmo conjunto de atores e parecem estar imbricadas. Ao mesmo tempo em que a cooperação técnica é importante para a estruturação do Estado, e conseqüentemente possibilita a criação de uma unidade a partir da qual as relações serão travadas, a cooperação também é influenciada pelo interesse privado, porque observa uma demanda por capacitação criada por esse interesse. Ao seguir esse entendimento, observa-se também uma tendência de que a cooperação acompanhe o desempenho dos investimentos externos diretos – ou seja, quanto mais a crise mundial afetar a economia brasileira e, por conseguinte, os investimentos externos, os gastos com cooperação tendem a ser reduzidos.

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 antirretrovirais⁴. Assim, em que pese o discurso brasileiro desvinculado a interesses econômicos, a cooperação desinteressada é limitada pela lógica do sistema capitalista de produção, havendo uma relação implícita entre ambas.

É preciso questionar-se, 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 e sua parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA na capacitação de agricultores reassentados 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. A execução do referido investimento foi responsável pela necessidade de reassentamento de centenas

de famílias, que denunciaram a baixa qualidade das edificações construídas nos assentamentos e os danos ambientais causados pelo empreendimento.

Assim, se a cooperação brasileira é orientada por uma política externa lastreada em princípios de solidariedade internacional e redução das desigualdades entre os povos, os conflitos devem ser considerados na relação com as empresas brasileiras e com o governo moçambicano. E, para tanto, é essencial que tanto governo brasileiro como moçambicano tenham claro o que se entende por desenvolvimento e as ações necessárias para atingi-lo.

Conclusão

A cooperação horizontal destituída da imposição de condicionalidades, como vem sendo praticada pelo Estado brasileiro, pode ser considerada uma evolução em relação à cooperação praticada pelos países desenvolvidos. Entretanto, há que se distinguir essa evolução de um discurso desprovido de interesses políticos e ou econômicos. Ao considerar a cooperação um instrumento de política externa, a análise do discurso da Cooperação Sul-Sul deve ser realizada a partir dos atores que constroem a política externa, dos interesses que estão envolvidos e da forma como estes são articulados. Nesse sentido, a composição desses interesses resulta em uma prática fundada em princípios previamente articulados – no caso africano, a cooperação brasileira se baseia no princípio da solidariedade internacional acrescido da ideia de dívida história com esses países, sendo, da mesma forma, resultado de uma articulação favorável à aproximação com o continente.

Grande desafio aos pesquisadores da área é identificar qual o espaço reservado aos interesses privados na definição de uma política externa e, portanto, da cooperação. Um primeiro passo, para uma melhor compreensão dos fenômenos que envolvem a cooperação, seria relativizar a dicotomia cooperação *versus* competição, permitindo que o conflito apareça no jogo dessas relações. Observa-se uma tendência a relacionar a cooperação sob o discurso da solidariedade com a ideia de consenso, portanto, distanciada de toda sorte de conflitos. Os acordos de cooperação não seriam, assim, objeto de

questionamento por ambas as partes, mas um ato de pleno acordo de todos os atores, muitas vezes admirado no cenário internacional. Considerando a lógica do modo de produção vigente como uma limitadora do discurso desinteressado, a cooperação deve ser analisada como uma face complementar à face competitiva, dela também podendo resultar uma troca desigual.

Em muitos aspectos, os contextos brasileiro e africano convergem para interesses comuns; entretanto, a história de países como Moçambique mostra que ainda existe uma considerável distância quanto à consolidação política e econômica desses países. E essa distância, muitas vezes, traduz-se em uma hierarquia no cenário internacional e na relação bilateral com alguns Estados do eixo sul. Nesse sentido, cabe aos africanos um claro posicionamento sobre qual desenvolvimento se quer, quais benefícios da cooperação impactam nesse desenvolvimento e com quais perdas estão dispostos a arcar nesse processo. Acredita-se que, para a tomada desse posicionamento, é imprescindível a participação de um maior número de atores da sociedade civil, do que poderia decorrer a construção de um consenso que privilegie os diferentes interesses da sociedade.

Referências bibliográficas

- ABDALLA, Maurício. (2004). *O princípio da cooperação: em busca de uma nova racionalidade*. São Paulo: Editora Paulus.
- ADLER, Emanuel. (1999). "O construtivismo no estudo das relações internacionais". *Lua Nova*, 47, 201-246. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a11n47.pdf>. Consultado el 13 de junio de 2013.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2010). *A cooperação técnica do Brasil para a África*. Brasília: Autor.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2012). *Apresenta as vertentes da cooperação técnica internacional*. Recuperado de:

<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Vertentes>. Consultado el 18 de julio de 2012.

AYLLÓN, Bruno. (2006). "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*, 5(8), 5-23.

CABAÇO, José Luis. (2009). *Moçambique: Identidade, colonialismo e libertação*. São Paulo: Editora UNESP.

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

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. (2011). Dependência de ajuda externa, acumulação e ownership: contribuição para um debate de Economia Política. Em Luís de Brito, Carlos Nuno Castel-Branco, Sérgio Chichava e António Francisco (Coord.), *Desafios para Moçambique 2011* (pp. 401-466). Maputo: IESE.

CERVO, Amado Luiz y BUENO, Clodoaldo. (2012). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

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

FILHO, Afonso Arinos. (2001). *Diplomacia independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Paz e Terra.

FIORI, José Luis. (2007). *Formação, Expansão e Limites do Poder Global. O Poder Americano*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.

FONSECA, Luiz Henrique Pereira da. (2008). "La visión de Brasil sobre La cooperación internacional". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 22, 63-77.

HAYTER, Teresa. (1971). *Aid as imperialism*. Harmondsworth, Great Britain: Penguin Books.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. (2009). Poder, interdependência y globalismo. Em Arturo Borja Tamayo (Comp.), *Interdependência, cooperación y*

globalismo (pp. 373-452). México: Centro de Investigaciones y Docencia Económica.

LEITE, Patrícia Soares. (2011). *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*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.

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

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

MILANI, Carlos R. (2012). "Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul". *Caderno CRH*, 25(65), 211-231.

MORGENTHAU, Hans. (1962). "A political theory of foreign aid". *American Political Science Review*, 56, 301-309.

MOYO, Dambisa. (2009). *L'Aide Fatale*. Paris: JCLattés.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. (2010). *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*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.

SARAIVA, José Flávio Sombra. (2012). *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço.

SARAIVA, Miriam Gomes. (2007). "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), 42-59.

UNITED NATIONS. (2010). *Resolution adopted by the General Assembly 64/222*. New York: Autor.

Notas

¹ Informação disponibilizada no site da Agência Brasileira de Cooperação: www.abc.gov.br

² Extraído de <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Vertentes>. Consultado el 18 de julio de 2012.

³ O comportamento inconsistente da diplomacia brasileira no tocante à questão das colônias portuguesas também prejudicou uma possível posição de mediadora nas negociações pela independência, como destaca Cervo (2012), considerando que o Itamaraty ofereceu mediação na questão e sua proposta foi friamente recebida tanto por Portugal como pelos movimentos de libertação.

⁴ As informações relativas às doações estão disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores: www.itamaraty.gov.br

Fecha de recepción: 14 de septiembre de 2012. Fecha de aceptación: 03 de junio de 2013.