

Laís Caroline Kuss

**A INCLUSÃO DO PROSAVANA NA AGENDA DA
COOPERAÇÃO TRIANGULAR BRASIL-JAPÃO-
MOÇAMBIQUE: CONTEXTO EXTERNO, RELAÇÕES
BILATERAIS E CONTEXTO DOMÉSTICO BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal
de Santa Catarina para a obtenção do
Grau de mestre em Relações
Internacionais
Orientadora: Prof. Dra. Iara Costa Leite

Florianópolis
2017

Laís Caroline Kuss

**A INCLUSÃO DO PROSAVANA NA AGENDA DA
COOPERAÇÃO TRIANGULAR BRASIL-JAPÃO-
MOÇAMBIQUE: CONTEXTO EXTERNO, RELAÇÕES
BILATERAIS E CONTEXTO DOMÉSTICO BRASILEIRO**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “mestre em Relações Internacionais”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Florianópolis, 30 de maio de 2017.

Prof. Helton Ricardo Ouriques Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Iara Costa Leite, Dr.^a
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Daniel Ricardo Castelan, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Leticia Maria C. da N. Cesarino, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Natalia Noschese Fingerhann, Dra.
Universidade Católica de Santos (videoconferência)

AGRADECIMENTOS

A Deus. À minha família, em especial aos meus pais, Vânia e Edilberto, que me deram a vida, ensinaram-me o valor da educação e do conhecimento e sempre me estimularam a não desistir dos meus sonhos. Aos professores que passaram pela minha vida, em especial Paulo Jonas Grando e Paulo Rogério Melo de Oliveira, que me apresentaram o mundo da pesquisa acadêmica. A todos os amigos e amigas que estiveram ao meu lado mesmo nos dias difíceis e me ajudaram a encontrar conforto e dar boas risadas. Agradeço também a todos os meus amigos e colegas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC, às sempre solícitas secretárias e à minha orientadora Iara Costa Leite, pelas valiosas conversas, conselhos e correções. Aos membros do Grupo de Estudos de Análise de Política Externa (GAPE) pelas leituras e discussões que me proporcionaram enriquecer meu conhecimento e este trabalho. Por fim, agradeço ao CNPq/CAPES, pela bolsa concedida, sem a qual não seria possível concluir da mesma maneira o mestrado.

RESUMO

O ProSAVANA é um programa de cooperação agrícola entre Brasil, Japão e Moçambique, cujo principal objetivo é o desenvolvimento agrícola na região do Corredor de Nacala, no norte do país da África Austral. O programa gerou um intenso debate na sociedade civil dos países parceiros e na comunidade acadêmica, devido a seus potenciais impactos sociais e ambientais, portanto é importante estudá-lo com maior profundidade. Assim, no presente trabalho apresenta-se uma análise do contexto em que ele foi inserido na agenda da cooperação triangular entre Brasil, Japão e Moçambique, com ênfase no período entre 2003 e 2010. A pesquisa compreende três níveis de análise, quais sejam, o contexto externo/internacional, as relações bilaterais e o contexto doméstico brasileiro. O marco teórico utilizado é baseado na Análise de Política Externa, complementada pela literatura da Análise de Políticas Públicas. Quanto à metodologia, este é um estudo exploratório, feito por meio de revisão bibliográfica e documental, que inclui documentos governamentais, legislação, dados de comércio, investimento e ajuda internacional, relatórios, acordos internacionais e notícias.

Palavras-chave: ProSAVANA, agricultura, cooperação triangular, Análise de Política Externa, Análise de Políticas Públicas

ABSTRACT

The ProSAVANA is an agricultural cooperation program among Brazil, Japan and Mozambique, with the main goal is the agricultural development in the Nacala Corridor region, in the north of the Southern African country. The program trigger an intense debate among the civil society in the partner countries and among the academic community, because of its potential social and environmental impact, thus it is important to study it deeper. Therefore, in this study is presented a contextual analysis of the ProSAVANA inclusion in the triangular cooperation agenda among Brazil, Japan and Mozambique, with emphasis in the period between 2003 and 2010. The research includes three levels of analysis, which are the external/international context, bilateral relations and Brazilian domestic context. The used theoretical framework is based on Foreign Policy Analysis, complemented by the Public Policy Analysis literature. As methodology, this is an exploratory research, by the means of the literature and documental review, including governmental documents, legislation, data of trade, investment and international aid; reports, international agreements and news.

Key-words: ProSAVANA, agriculture, triangular cooperation, Foreign Policy Analysis, Public Policy Analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Região do Corredor de Nacala (p.58)

Figura 2: Grupos de Trabalho do ProSAVANA (p.61)

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1: Fluxo de AOD do Japão para o Brasil (1960-2010) (US\$ milhões) (p.99)
- Gráfico 2: Fluxo de Comércio Brasil-Japão (2003-2010) (US\$ milhões) (p. 101)
- Gráfico 3: Saldo de Comércio Brasil-Japão (lado do Brasil) (2003-2010) (US\$ milhões)
- Gráfico 4: AOD Japão-Brasil (2003-2010) (US\$ milhões) (p.103)
- Gráfico 5: Número de Projetos por ano no âmbito do PPJB (p.104)
- Gráfico 6: Comércio Brasil-Moçambique (2003-2010) (US\$ milhões) (p.111)
- Gráfico 7: Fluxo de AOD Japão-Moçambique (1975-2010) (p.116)
- Gráfico 8: AOD Japão-Moçambique (2003-2010) (US\$ milhões) (p.122)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Cronologia de Antecedentes do Memorando de Entendimento sobre a Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique (p.55)

Quadro 2: Aspectos comparativos entre o PRODECER e o ProSAVANA (p.56)

Quadro 3: Fases do ProSAVANA (p.60)

Quadro 4: Cronologia da cooperação triangular Brasil-Japão (as quatro fases de Sakaguchi (2012)) (p.98)

Quadro 5: Edições da TICAD (até 2010) e principais resoluções (p.118)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
ADECRO - Ação Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais
ALBRAS - Alumínio Brasileiro S.A
ALUNORTE - Alumina do Norte do Brasil S.A
AMPA - Associação Mato-grossense de Produtores de Algodão
AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento
APE- Análise de Política Externa
Apex - Brasil - Associação de Promoção à Exportação - Brasil
APP - Análise de Políticas Públicas
APROSOJA - Associação dos Produtores de Soja do Brasil
ARI - Assessoria de Relações Internacionais
ASBRAER - Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRASAGRO - Companhia Brasileira de Participação Agroindustrial
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAADP - Programa Amplo de Desenvolvimento da Agricultura da África (*Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*)
CCBM - Câmara de Comércio Brasil-Moçambique
CENIBRA - Celulose Nipo-Brasileira
CEPD - Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento
CG Fome - Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome
CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNAT - Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CNS - Cooperação Norte-Sul
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil
Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais do Brasil
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CREDN - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSONU - Conselho de Segurança da ONU
CSS - Cooperação Sul-Sul
CSSD - Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento
CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CTr - Cooperação Triangular

DAC - Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee)

DCTEC – Divisão de Ciência e Tecnologia

ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (*United Nations Economic and Social Council*)

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ESALQ - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization of United Nations*)

Fase - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FGV - Agro - Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas

FGV - Projetos - Fundação Getúlio Vargas - Projetos (unidade de assessoria técnica e pesquisa aplicada da Fundação Getúlio Vargas)

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão

GAZEDA - Gabinete das Zonas Econômicas de Desenvolvimento Acelerado

ICTSD - *International Centre for Trade and Sustainable Development*

IFIC – Instituto de Cooperação Internacional

IIAM - Instituto de Investigação Agrária de Moçambique

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPRI - *International Policy Research Institute*

JADECO - *Japan-Brazil Agricultural Development Cooperation*

JICA - Agência Japonesa de Cooperação Internacional (*Japanese International Cooperation Agency*).

MAFF - Ministério de Agricultura, Silvicultura e Pesca do Japão (*Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries*)

MAPA - Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento do Brasil

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil

MEF - Ministério de Economia e Finanças de Moçambique

MINAG - Ministério da Agricultura de Moçambique

MINEC - Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação

MINSA - Ministério de Saúde de Angola

MNA - Movimento Não Alinhado

MOF - Ministério das Finanças do Japão (*Ministry of Finance*)

MOFA - Ministério de Relações Exteriores do Japão (*Ministry of Foreign Affairs*)

MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores de Moçambique

MPD - Ministério da Planificação e Desenvolvimento de Moçambique

MRE - Ministério das Relações Exteriores do Brasil

NEPAD - Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (*New Partnership for Africa's Development*)

NOEI - Nova Ordem Económica Internacional

NRI - *Nomura Research Institute*

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

ONUMOZ - Operação de Paz da ONU em Moçambique

ORAM - Associação Rural de Ajuda Mútua

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PARPA - Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

PD - Plano Diretor

PEB - Política Externa Brasileira

PEDEC - Nacala - Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário

PEDSA - Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário

PEI - Política Externa Independente

PETROMOC - Petróleos de Moçambique S.A

PIAIT - Programa de Apoio Técnico à Plataforma de Investigação Agrária e Inovação Tecnológica para Moçambique

PIB - Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPJP - Programa de Parceria Japão-Brasil

PROALIMENTOS - Projeto de Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique

PRODECER - Programa Nipo-Brasileiro de Desenvolvimento dos Cerrados

ProSAVANA - Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura na Savana Tropical em Moçambique

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RI - Relações Internacionais

SADC - Southern African Development Community

SECOM - Setor de Promoção Comercial
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEPLAN - Secretaria de Planejamento
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil
SRI - Secretaria de Relações Internacionais
SUBIN - Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional
TCTP - Programa de Treinamento em Terceiros Países (*Third Countries Training Program*)
TICAD - Conferência de Tóquio para o Desenvolvimento Africano (*Tokyo International Conference for African Development*)
UNAC - União Nacional dos Camponeses de Moçambique
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development*)
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*)
UNICA - União da Indústria de Cana-de-Açúcar do Brasil
Unilab - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNOSSC - Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul (*United Nations Office for South-South Cooperation*)
USIMINAS - Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais
USP - Universidade de São Paulo
ZEE - Zona Econômica Especial
ZFI - Zona Franca Industrial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTAS PARA ANÁLISE CONTEXTUAL	25
1.1 Análise de Política Externa como ferramenta de conexão entre os contextos doméstico e internacional	26
1.2 Conectando a Análise de Políticas Públicas e a Análise de Política Externa: o ciclo de Políticas Públicas e a agenda	32
1.3 As quatro forças domésticas de Carol Lancaster como ferramentas para compreensão da cooperação internacional	37
<i>1.3.1 Interesses</i>	40
<i>1.3.2 Instituições</i>	43
<i>1.3.3 Ideias</i>	46
<i>1.3.4 Organização da Ajuda</i>	50
1.4 Considerações Finais	51
2. PROSAVANA: “SOMETHING THAT NOBODY KNOWS”? .	55
2.1 Antecedentes	55
2.2 Características	58
2.3 Debates	67
2.4 Considerações Finais	73
3. CONTEXTO EXTERNO	75
3.1 A Ajuda/Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dos “doadores tradicionais” e “(re)emergentes” e a ascensão da Cooperação Triangular	76
<i>3.1.1 O surgimento da ajuda internacional e a ajuda dos doadores tradicionais</i>	76
<i>3.1.2 O histórico da cooperação sul-sul e a cooperação dos doadores (re)emergentes</i>	80

3.1.3 O diálogo entre os doadores tradicionais e emergentes e a cooperação triangular	85
3.2. O Regime Alimentar Corporativo e a adoção do modelo agroindustrial na África	89
4. RELAÇÕES BILATERAIS: BRASIL-JAPÃO, BRASIL- MOÇAMBIQUE, MOÇAMBIQUE-JAPÃO	103
4.1 Relações Bilaterais Brasil-Japão	103
4.1.1 <i>As relações bilaterais Brasil-Japão de 1895 à década de 1990</i>	<i>103</i>
4.2 Relações Bilaterais Brasil-Moçambique.....	118
5. CONTEXTO DOMÉSTICO BRASILEIRO	143
5.1 Ideias	144
5.1.1 <i>Ideias no Governo Lula: a identidade de país do Sul, a CID e a África</i>	<i>150</i>
5.2 Instituições	154
5.2.1 <i>Processo Decisório e arcabouço legal</i>	<i>154</i>
5.2.2 <i>MRE</i>	<i>157</i>
5.3 Organização da Ajuda/Cooperação Internacional para o desenvolvimento	163
5.3.1 <i>A EMBRAPA e a CID</i>	<i>168</i>
5.5 Considerações Finais.....	178
REFERÊNCIAS	191

INTRODUÇÃO

O Programa de Cooperação Tripartite para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (ProSAVANA) é um programa de cooperação triangular (CTr) entre o Brasil, o Japão e Moçambique, cujo memorando de entendimento foi assinado em 2009 e a implementação iniciada em 2011, com previsão de vinte anos de duração. Oficialmente, seu principal objetivo é desenvolver a agricultura na região norte de Moçambique conhecida como Corredor de Nacala e, assim, contribuir com a segurança alimentar do país e global.

O programa ganhou visibilidade pelo debate gerado entre aqueles que viram nele uma oportunidade de desenvolvimento e aqueles que o perceberam como uma ameaça à independência de Moçambique e de seus camponeses. A partir disto, surgiram trabalhos em torno ao ProSAVANA que abordam temas como a usurpação de terras (FERRANDO, 2015), a transferência do modelo de desenvolvimento agrário brasileiro (CLEMENTS, 2015), os discursos propagados pelos países parceiros (FUNADA-CLASSEN, 2013a e 2013b) e o programa como estudo de caso da CTr e da cooperação prestada pelo Brasil (FINGERMANN, 2014; CLEMENTS, 2015; TOLEDO, 2015; CESARINO, 2015). Tais publicações proliferaram em diversas áreas, tal como na Administração Pública (FERREIRA, 2012; FINGERMANN, 2014), na Antropologia (CESARINO, 2015; PERIN, 2015) e no Direito (TOLEDO, 2015), entre outras, e também fora da academia, no âmbito da chamada “*grey literature*” (SCHLESINGER, 2013; EKMAN, MACAMO, 2014; CHICHAVA, DURÁN, 2016).

Considerando os trabalhos já existentes, percebe-se que diversas justificativas contribuem para a necessidade de um maior aprofundamento do tema. Uma delas é o desencontro de informações e ampla literatura não acadêmica existente. Ademais, o ProSAVANA é o programa de maior previsão de tempo entre as iniciativas de cooperação prestada pelo Brasil, prevê grandes gastos e impacto e foi considerado pela Agência Japonesa da Cooperação Internacional (JICA na sigla em inglês) (2010) símbolo de uma nova fase na parceria tradicional entre Brasil e Japão. Neste sentido, ressalta-se que o Japão é o principal parceiro brasileiro de CTr, modalidade com peso crescente na CID do Brasil durante o governo Lula, segundo dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Por fim, o estreitamento de relações do país com Moçambique e a relevância que a cooperação agrícola e em segurança

alimentar tiveram na política externa brasileira anos estudados contribuem para colocar o tema em evidência.

Não há ainda um estudo sobre o ProSAVANA que inclua um panorama amplo do contexto que deu base à sua ascensão na agenda destes três países. A partir disto, o principal objetivo desta pesquisa é compreender de que maneira aspectos do contexto externo/internacional, das relações bilaterais entre Brasil, Japão e Moçambique e do contexto doméstico brasileiro contribuíram para a inclusão do ProSAVANA na agenda da cooperação trilateral Brasil-Japão-Moçambique. O recorte temporal tem foco no período entre 2003 e 2010, anos que antecedem o início da implementação do programa e que, no caso do contexto doméstico coincidem com os anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Em alguns casos ultrapassa-se o recorte, porém percebe-se que é na primeira década do século XXI que confluem diversos eventos/aspectos destes cenários, como se observará ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Optou-se aqui por uma pesquisa qualitativa exploratória. Assim, não se pretende testar hipóteses ou estabelecer mecanismos causais, mas explorar aspectos do contexto de inclusão do ProSAVANA na agenda, a fim de que outros pesquisadores o façam em pesquisas futuras. Os três níveis de análise escolhidos (contexto doméstico, relações bilaterais e contexto externo) são fruto da perspectiva característica da Análise de Política Externa (APE), que considera relevantes para a definição da política externa de um país tanto a política doméstica quanto a internacional.

Quanto à análise de contexto, tem-se como base Falleti e Lynch (2009), que sublinham a importância do contexto a fim de estabelecer mecanismos causais entre fenômenos. Para elas, os mecanismos causais só ganham sentido quando são analisados em sua interação com o contexto. Assim, as condições contextuais são, com frequência, partes essenciais da causa (MACKIE, 1965 *apud* FALLETI; LYNCH, 2009). No entanto, reafirma-se que aqui o contexto é explorado apenas para estabelecer hipóteses e não como via de estabelecimento de mecanismos causais. Além de Falleti e Lynch, Kingdon (2014), ao tratar do estabelecimento da agenda política, afirma que os temas da agenda só ascendem diante de um terreno fértil, ou seja, um contexto propício para tanto.

Por fim, o nível de análise das relações bilaterais é considerado relevante, já que constitui grande parte das relações diplomáticas dos países parceiros do ProSAVANA. Sua importância como nível de análise é ainda ressaltada por Bayne e Woolcock (2011), para os quais as relações

bilaterais são essenciais no estabelecimento de acordos mais complexos (como os multilaterais).

Ao decidir explorar o contexto doméstico brasileiro, considerou-se a relevância do país no contexto de adoção do ProSAVANA por sua caracterização como “doador emergente”, conjunto de países que cresceu em relevância no sistema da CID no mundo, sobretudo nos anos que antecederam ao ProSAVANA. É também interessante observar a análise dos aspectos elencados por Lancaster (2007) como relevantes para o contexto doméstico dos “doadores tradicionais” aplicada a um “doador emergente” como o Brasil, o que pode contribuir com a literatura, não só sobre a construção da política externa brasileira, mas também das diferenças e semelhanças ao se observarem estes dois grupos de doadores internacionais.

Esta dissertação foi estruturada da seguinte maneira: no primeiro capítulo serão apresentadas as ferramentas teórico-metodológicas utilizadas a partir da APE e da Análise de Políticas Públicas (APP). Parte-se de dois pressupostos iniciais: a cooperação/ajuda internacional para o desenvolvimento como um aspecto/instrumento de política externa e a política externa como uma política pública (influenciada por fatores domésticos e internacionais). Tais pressupostos derivam da APE, subcampo das Relações Internacionais que dá suporte à ideia de uma análise multinível da política externa e outras premissas que serão observadas ao longo da pesquisa. Quanto à APP, é deste campo que advém os conceitos da fase de “definição da agenda” e “janela de oportunidade” e parte das abordagens que reconhecem alguns dos fatores domésticos aqui utilizados como relevantes na construção de políticas. Autores da APE também reconhecem a existência de uma fase de “definição da agenda” na política externa e dos fatores domésticos na construção da mesma. Assim, um primeiro objetivo do trabalho é apontar a possibilidade de união destas duas áreas como ferramentas para a análise contextual do ProSAVANA em sua fase de inclusão na agenda.

Também no Capítulo 1 é exposta a base teórico-metodológica para a análise do contexto doméstico, feita no Capítulo 5, a partir da obra de Lancaster (2007), na qual a autora sublinha a importância de quatro forças domésticas para a alocação e o volume da ajuda internacional prestada. Aqui é relevante ressaltar que se considera a alocação da ajuda como uma forma de “definição da agenda”, já que é ali onde se definem os principais temas e países das ações de cooperação de um Estado. As forças que elenca a autora são: as ideias, as instituições, a organização da ajuda e os interesses em jogo nestas ações. Tendo isto como ponto de

partida, observou-se que há uma literatura na APP e na APE que também joga luz sobre o papel destes fatores nas políticas, separados ou conjuntamente. Assim, parece importante expor tais perspectivas, porém mantendo a ênfase em Lancaster (2007), a fim de definir os aspectos domésticos estudados.

Já no segundo capítulo, dedicado ao ProSAVANA, encontra-se uma apresentação do programa, por meio dos eventos que antecedem sua assinatura, sua caracterização e exposição dos principais debates acerca do tema. Para tanto foram utilizadas preferencialmente fontes documentais e trabalhos produzidos pela JICA, complementados pela revisão de literatura, sobretudo para a observação dos debates.

Quanto ao Capítulo 3, seu objeto é o contexto externo/internacional da adoção do ProSAVANA. Na identificação dos processos a serem analisados, observou-se nos trabalhos já existentes sobre o ProSAVANA que a adoção do programa na agenda se inseriu no contexto mais amplo da ascensão dos “doadores emergentes” (entre os quais o Brasil) e da CTr (FINGERMANN, 2014; TOLEDO, 2015). Além disto, diversos autores conectam a iniciativa ao debate internacional sobre modelos de desenvolvimento agrícola, no cenário da crise alimentar de 2008, e à discussão acerca da aquisição internacional de terras e da inserção desigual dos camponeses de países em desenvolvimento nas cadeias globais de alimentos, com destaque para Ferrando (2015), Clements (2015), Ikegami (2015), Perin (2015).

Portanto, são tratadas em uma primeira seção as mudanças no paradigma da ajuda, a partir da ascensão dos “doadores emergentes” (com a Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento) e da CTr. Já na segunda, trata-se do contexto de adoção do modelo de desenvolvimento agrícola do agronegócio e da Revolução Verde pelos países africanos, processo acelerado pela crise alimentar. Neste conjunto de processos internacionais, optou-se pela utilização da abordagem dos Regimes Alimentares, pois possibilita uma visão sistêmica dos processos ressaltados pela literatura. Assim, no capítulo como um todo será utilizada revisão bibliográfica (sobre os processos mencionados e os Regimes Alimentares) e documentos de agências como a FAO, o PNUD, o UNOSSC e do próprio governo de Moçambique. O foco deste capítulo está na primeira década dos anos 2000, resgatando-se aspectos importantes também na evolução histórica da cooperação prestada pelos doadores tradicionais e (re)emergentes e da Cooperação Triangular (CTr), passando pelo início da ascensão da Cooperação Sul-Sul (CSS) já na década de 1990, que ganha força na década seguinte.

Por sua vez, o Capítulo 4 é dedicado às relações bilaterais Brasil-Japão, Brasil-Moçambique e Japão-Moçambique, a fim de situar a adoção do ProSAVANA na agenda destas relações. Neste capítulo é feita uma retrospectiva histórica destas relações, com suas dimensões diplomática, comercial, de investimentos e ajuda internacional. Esta retrospectiva começa nos marcos de estabelecimento das relações entre eles (Japão-Brasil – 1895, Brasil-Moçambique – 1975 e Japão-Moçambique – 1977) e vai até 2010, ano que antecede o início da implementação do ProSAVANA, com ênfase na (re)aproximação entre eles no início do século XXI. Aqui, a revisão bibliográfica sobre a política externa destes países uns para com os outros foi aliada a documentos dos governos destes Estados (com destaque para aqueles formulados pelos ministérios de relações exteriores e agências de cooperação) e dados acerca de comércio, investimento e ajuda/cooperação para o desenvolvimento entre eles (a partir de fontes governamentais e de organizações internacionais, como o OECD, JICA, MOFA, ABC, Banco Central do Brasil, MINEC, entre outros).

Por fim, no Capítulo 5, no qual se tratará do contexto doméstico brasileiro, como já mencionado, é analisada a contribuição das quatro forças de Lancaster (2007) para a adoção do ProSAVANA na agenda, da perspectiva do Brasil. Em relação às ideias, são observadas aquelas que permearam a política externa do Brasil durante o governo Lula, com atenção também aos paradigmas da política externa. Isto é feito a partir de uma revisão da literatura acerca dos paradigmas e das ideias presentes na política externa brasileira, em especial no período estudado. Para a análise das instituições domésticas e da organização da ajuda são utilizados revisão bibliográfica, documentos legais (como a Constituição Federal de 1988, o regimento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e atas e discursos da Câmara dos Deputados e do Senado), além de outros documentos das instituições envolvidas na cooperação internacional prestada pelo Brasil, a fim de observar quem tem acesso ao processo decisório, quem decide, quem veta e onde a ajuda está localizada na estrutura do governo. No que concerne aos interesses de atores brasileiros no ProSAVANA, observam-se aqueles ligados à política externa (por parte do governo), possíveis oportunidades e interesses de atores implementadores e outros apontados pela literatura do programa. Além disto, utiliza-se de pesquisa aos sites de atores com possíveis interesses (EMBRAPA, FGV-Agro e FGV-Projetos, Vale, entre outros), escolhidos por meio da literatura crítica ao programa. O foco deste capítulo são os anos e características do governo Lula (2003-2010).

Recorre-se também à ideias e instituições que datam de um período anterior, porém permaneceram na PEB até o contexto temporal do ProSAVANA.

As principais hipóteses/considerações finais extraídas deste trabalho foram: 1. O ProSAVANA é um programa proposto pelo governo japonês e não pelo governo moçambicano, já que há evidências que de, ao menos para o governo brasileiro, a proposta foi feita pelo Japão; 2. O contexto externo/internacional contribuiu para a adoção do programa na agenda com o destaque e consolidação da CTr e da CSS, modalidades nas quais Brasil e Japão ganham destaque, e devido ao *momentum* político para as políticas de agricultura e segurança alimentar, no cenário da crise alimentar, que podem ter favorecido a aceleração do estabelecimento de iniciativas de cooperação nestas áreas; 3. As relações bilaterais entre os países parceiros, sobretudo a relação tradicional entre Brasil e Japão, contribuíram com a adoção do programa na agenda, fornecendo as bases para o estabelecimento do ProSAVANA. Estas foram impulsionadas pelos esforços diplomáticos de seus governos em se (re)aproximarem entre si na década anterior à assinatura do programa, por diversos interesses; 4. A cooperação em segurança alimentar e em agricultura já ganha destaque historicamente nas relações bilaterais entre Brasil, Japão e Moçambique, relevo este que pode ter sido gerado pela complementariedade entre eles nos temas; 5. O desempenho de Moçambique na melhora de seus índices sociais e econômicos no início dos anos 2000 e sua localização podem ter chamado a atenção de Brasil e Japão e favorecido a escolha do país para o estabelecimento da iniciativa, além dos fatores históricos e culturais com o Brasil e a competição com a China por parte do Japão; 6. No contexto doméstico brasileiro um conjunto de ideias tradicionais na PEB (desenvolvimento, autonomia, universalismo, inserção como protagonista) e outras ligadas aos paradigmas do governo Lula (identidade de país em desenvolvimento, inserção na África, compartilhamento de boas práticas como mecanismo da PEB, etc.) contribuíram para a inserção do ProsAVANA na agenda; 7. O Executivo, por meio do MRE/ABC deteve o poder de agenda no Brasil, porém a hipótese de participação da EMBRAPA nas negociações do programa pode ser uma evidência do processo de pluralização da PEB apontado pela literatura; 8. Os interesses que mais contribuíram para a adoção do programa na agenda foram aqueles ligados ao governo brasileiro no período, sejam eles diplomáticos ou de desenvolvimento, que incluíam também interesses comerciais e em investimento das empresas nacionais, notadamente nas áreas agrícolas e de biocombustíveis.

Por fim, cabe aqui ainda fazer alguns esclarecimentos conceituais, devido aos múltiplos termos e diferentes definições que podem ser encontradas na literatura acerca da ajuda/cooperação internacional para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, define-se ao longo do trabalho “ajuda internacional”, “assistência externa” e “ajuda externa” como sinônimos mais amplos de transferências de recursos públicos de um governo a outro, ONG ou Organização Internacional. Por “ajuda internacional para o desenvolvimento” ou “cooperação internacional para o desenvolvimento” (CID) entende-se a ajuda internacional voltada para o desenvolvimento, excluindo comércio, investimentos, gastos militares ou ajuda humanitária. A ajuda/cooperação internacional para o desenvolvimento pode incluir transferências financeiras, técnicas ou de recursos humanos.

Por sua vez o termo “assistência oficial para o desenvolvimento” (AOD), será utilizado apenas para a ajuda prestada pelos “doadores tradicionais”, aqueles países que fazem parte do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC na sigla em inglês) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), incluindo o Japão. Este é o termo utilizado pelo próprio comitê, para transferências voluntárias de recursos públicos de um governo a outro governo independente, ONG ou Organização Internacional, com um elemento de pelo menos 25% de doação (não reembolsável) voltadas para o desenvolvimento dos países receptores (LANCASTER, 2007). Para a ajuda ao desenvolvimento dos países doadores tradicionais também se utilizará o termo “cooperação Norte-Sul” (CNS), a fim de traçar um paralelo com os termos “cooperação Sul-Sul” (CSS) e “cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento” (CSSD).

Na literatura, CSS é encontrada muitas vezes como sinônimo de CSSD, que representam a ajuda ao desenvolvimento prestada pelos chamados “doadores emergentes”, ou seja, países em desenvolvimento que prestam assistência ao desenvolvimento para outros países em desenvolvimento. Aqui estes termos serão utilizados como em Bobiash (1992), que define a CSS como um conceito mais amplo para diversos tipos de cooperação internacional entre países em desenvolvimento (em negociações multilaterais com países desenvolvidos; promoção de comércio entre eles; criação de associações políticas e econômicas regionais e prestação de assistência ao desenvolvimento). Já a CSSD, segundo o autor, é parte da CSS, mas representa apenas a assistência prestada pelos países em desenvolvimento a outros países em desenvolvimento. No âmbito da Unidade Especial para a CSS do

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a CSS e a CSSD são utilizados como sinônimos e abarcam tanto a “cooperação técnica entre países em desenvolvimento” (CTPD) quanto a “cooperação econômica entre países em desenvolvimento” (CEPD). É importante frisar que os doadores emergentes são chamados também de “(re)emergentes”, já que muitos deles não são novos prestadores de assistência internacional, como se verá no Capítulo 3.

O último termo a ser clarificado é o de “cooperação triangular” ou “cooperação trilateral”. Aqui os termos serão utilizados indistintamente, porém, há autores, como Rhee (2011), que diferenciam os dois, sendo a cooperação trilateral sinônimo de uma cooperação mais igualitária enquanto a cooperação triangular transmite a ideia de uma distinção entre o “doador tradicional” e os parceiros em desenvolvimento. O governo brasileiro também definiu em seu relatório da cooperação brasileira para o desenvolvimento (IPEA;ABC, 2013) a CTr e a cooperação trilateral como indistintos. Esta modalidade pode incluir tanto países quanto organismos internacionais. De acordo com Correa (2010) os arranjos podem ser Norte-Sul-Sul, Sul-Sul-Sul ou Sul-Organismo Internacional-Sul.

1. A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTAS PARA ANÁLISE CONTEXTUAL

As Relações Internacionais (RI) se afirmaram enquanto disciplina diferenciando-se em relação à Ciência Política e separando a política doméstica da política internacional (LIMA, 2000). Ademais, as principais teorias da área que se consolidaram ao longo do século XX priorizaram a análise sistêmica e do impacto de fatores externos ou sistêmicos nas relações entre os países e sua política externa, com destaque para as teorias neorrealista e neoinstitucionalista. No estudo da cooperação para o desenvolvimento não foi diferente.

Como consequência, na análise das principais teorias de RI sobre o tema os fatores domésticos têm sido negligenciados. Por exemplo, para os realistas a ajuda é uma ferramenta pragmática de diplomacia. Na perspectiva marxista é um instrumento de controle e exploração (de mercados e recursos) dos países do centro sobre a periferia. Já na visão liberal a CID é consequência da tendência à cooperação gerada pela globalização e pela interdependência. Por fim, para os construtivistas, a ajuda é expressão da norma de que os países mais ricos devem ajudar os mais pobres. Ou seja, a CID aparece como fruto apenas de fatores externos aos países (LANCASTER, 2007).

A contestação do Estado como unitário, analisado anteriormente apenas de uma perspectiva sistêmica, surge na década de 1970, mas ganha força no pós-Guerra Fria, com a ascensão de novos atores e novos temas na agenda das RI¹. Além disso, no período assiste-se a crescente interação econômica e política entre os Estados e atores transnacionais (CORTINHAS, 2006; HUDSON, VORE, 1995). A partir deste contexto alguns autores passam a afirmar que “o comportamento do Estado não responde ao sistema internacional, ele constitui o sistema” (MORAVICSIK, 1993 apud CORTINHAS, 2006, p.75). Deste modo, autores como Hill (2003a e 2003b), Rosenau (1966), Putnam (1988), entre outros, reconhecem a mútua influência (e até co-constituição) entre o doméstico e o externo.

¹Milner (1997) resgata alguns dos autores e abordagens que voltaram seu olhar para a política doméstica ainda durante a Guerra fria: Allison (1971), Rosenau e Kolko (1968), autores da teoria da paz democrática e jogos de dois níveis; Doyle (1986); Russett [1993?], Putnam (1988).

Neste cenário, a Análise de Política Externa (APE), incluindo aqui o modelo proposto por Lancaster (2007), surgiu como campo que pode ser útil para preencher uma das lacunas deixadas pelas teorias *mainstream*, ao propor uma análise que joga luz no papel da política doméstica enquanto reconhece a influência de fatores da política internacional e do sistema na formulação da política externa, da qual fazem parte as ações de CID. É inspirando-se nos autores da APE que afirmam a importância de fatores domésticos e externos e a multicausalidade da política externa que se baseia o marco teórico-metodológico do presente trabalho.

O objetivo deste capítulo é apresentar ferramentas para compreender o contexto doméstico e internacional no qual o ProSAVANA passou a fazer parte da agenda de cooperação do Brasil. Para tanto, ele será dividido em três seções. Na primeira são apresentadas as principais características e premissas do subcampo da APE e estabelece-se a conexão entre o doméstico e o internacional como um de seus traços centrais, a fim de abrir a “caixa-preta” do Estado. Além disto, a política externa é caracterizada como política pública. A segunda seção é dedicada à conexão entre a APE e a Análise de Políticas Públicas (APP), de onde derivam os conceitos de “definição de agenda” e “janela de oportunidade” e o modelo dos Fluxos Múltiplos, do qual a última categoria faz parte. Já a terceira e última seção tem como foco as quatro forças utilizadas para a análise do contexto doméstico brasileiro: interesses, instituições, ideias e organização da ajuda. São expostas as abordagens na APE e na APP que se utilizam destes fatores como relevantes na análise das decisões políticas, bem como alguns autores centrais para as mesmas. Além disto, a seção traz o que diversos autores veem como interesses, instituições e ideias e a maneira que Carol Lancaster define o que ela mesma chama de “quatro forças”, que são relevantes para a definição do volume e alocação da ajuda. É fundamental ressaltar que Lancaster aplica as quatro forças a ajuda internacional prestada por doadores tradicionais, porém, aqui entende-se que esses fatores podem ser relevantes também para os doadores emergentes, como o Brasil.

1.1 Análise de Política Externa como ferramenta de conexão entre os contextos doméstico e internacional

A APE é considerada um subcampo das RI. Surgiu após o fim da Segunda Guerra Mundial e seus estudos passaram por um período de arrefecimento na década de 1970 devido ao surgimento da Economia

Política Internacional, do Construtivismo, do Posmodernismo e teorias que renovaram as tradicionais, tal como o Neorealismo e o Realismo Neoclássico. Com o fim da Guerra Fria, como consequência da falta de capacidade das teorias de RI em prever este fenômeno, a APE retomou o fôlego, junto com outras perspectivas que contestam o Estado como ator unitário (HUDSON; VORE, 1995; HILL, 2003a). Neste período, pressupostos da APE como a centralidade do indivíduo e o foco nos processos ao invés dos resultados, passam a ocupar lugar central nas RI (FREIRE; DA VINHA, 2011).

A principal característica da APE é o exame de como as decisões dos Estados com relação a política externa são tomadas. Para Hudson e Vore (1995), o núcleo de premissas da APE é composto por:

- Foco nos indivíduos e unidades que compõem o Estado;
- Visão do interesse nacional como interesse de vários atores;
- Premissa de que os atores não necessariamente agem racionalmente porque a ação depende também da interpretação, de “agendas ocultas” (tais como a busca por consenso) e de motivações emocionais e ideológicas².

De acordo com Hudson (2005), a APE dá ênfase nos processos e resultados das decisões humanas e seu objetivo é ir em direção a uma explicação mais satisfatória do comportamento estatal. No mesmo sentido, em Pinheiro (2009), a APE é caracterizada como subárea focada na investigação sobre quem formula a política exterior, como o faz e como esse processo impacta seu conteúdo.

Dentro do que hoje considera-se APE há diversas abordagens, que partem das premissas apontadas por Hudson e Vore (1995), mas adotam metodologias e pressupostos variados. Pelo menos três correntes são destacadas pela literatura, a partir do que se chamou “Primeira Geração da APE”. A primeira delas é o estudo da Política Comparada, que defende a construção de uma teoria multinível de médio alcance para a APE, inaugurado pelo trabalho de Rosenau (1966); a segunda é a corrente dos autores que dão ênfase no processo decisório em política externa, tendo como precursor o trabalho conjunto de Snyder, Bruck e Sapin (1954); e a terceira linha tem como marco o trabalho de Sprout e Sprout (1956) e seus autores tratam do contexto da política externa, incluindo o político, social e cultural. Ao longo dos anos, sobretudo nos

² Como será observado mais adiante, há ainda autores da APE que consideram os atores como racionais.

últimos tempos, houve expansão das questões analisadas e da diversidade de métodos empregados no subcampo (HUDSON; VORE, 1995).

Devido aos temas investigados e suas premissas, a APE é vista por Hudson e Vore (1995, p.228) como “campo-ponte” (“*bridging field*”) entre as teorias de RI, a Política Comparada (da Ciência Política) e a comunidade de *policymaking* e entre a academia e tomadores de decisão. Além disto, Hudson reforça esta ideia em artigo dez anos depois, ao voltar a falar da APE como campo que observa múltiplos fatores e níveis de análise e propicia uma interação multidisciplinar e teórica (HUDSON, 2005). A visão da APE como “campo-ponte” parece estar relacionada, sobretudo, com sua análise multinível, ou seja, dos fatores domésticos e internacionais. Nesta perspectiva, a política doméstica e a externa têm fronteiras que são fluidas, o que gera consequências também analíticas (LENTNER, 2006; HUDSON; VORE, 1995).

Mesquita (2002) afirma que os precursores das RI (Sun Tzu, Kautilya, Tucídides e Heródotos) já compartilhavam a ideia de que as ações de política externa têm suas raízes nas relações domésticas. Ainda na visão do autor, as relações internacionais de um país são um aspecto da política doméstica, pois é a partir da política e das instituições domésticas que os líderes (e não os Estados) tomam as decisões acerca da política externa. Foi a partir do reconhecimento da importância de abrir a “caixa preta” do Estado, que se passou a atentar para a necessidade de observar a relação entre fatores domésticos e comportamento externo dos diferentes Estados ou de um mesmo Estado ao longo do tempo (LIMA, 2000; CUNHA, 2009, p.874).

Rosenau, um dos precursores da APE, foi um dos primeiros a relacionar as dimensões interna e externa dos Estados em seus trabalhos (PUTNAM, 1988). Para ele, a política externa implica uma relação bi-dimensional entre as dimensões interna e externa, na qual fatores internacionais/sistêmicos influenciam a política doméstica e fatores domésticos influenciam a política externa (ROSENAU, 1966 apud FREIRE; DA VINHA, 2011). Segundo Rosenau (1997, p. xiii) “se as relações domésticas e internacionais são crescentemente parte uma da outra, o analista possui pouca escolha senão explorar ambas dinâmicas internas e externas da vida social e as conexões complexas entre elas”.³

³ Tradução livre do original: “*if domestic and foreign affairs are increasingly part and parcel of each other, the analyst has little choice but to probe both the internal and external dynamics of societal life and the intricate connections between them*”.

Por sua vez, Christopher Hill (2003a) busca aproximar os mundos externo e doméstico, afirmando que as fontes domésticas e externas se sobrepõem na construção das ações externas, sendo a política externa uma articuladora entre a política doméstica e as relações internacionais. Em sua obra, Hill aponta ainda uma caracterização da APE (diferente da ideia de “campo-ponte”) como “lugar-chave” para a ação responsável e a responsabilização dos Estados. Para Hill (2003a), a política externa é lugar de ação política e escolha baseados em interpretação, produto de uma sociedade, dando espaço para questões normativas acerca desta política.

Já no “jogo de dois níveis”, de Robert Putnam (1988), ligado à teoria da escolha racional, a política doméstica e as relações internacionais se entrelaçam, por meio da combinação de pressões das duas esferas em interações simultâneas. Essas têm como ponto de encontro o Executivo central, que é o mediador das pressões devido a sua exposição direta às duas esferas.

O modelo do “jogo de dois níveis” foi construído a fim de analisar negociações internacionais, nas quais o negociador deve barganhar, ao mesmo tempo, internacionalmente (nível I) e domesticamente (nível II) a fim de atender as pressões de ambos os lados e ter o acordo aceito nos dois tabuleiros. Um dos conceitos centrais para o modelo é o de *winsset* (conjunto de vitórias), o conjunto de preferências ou acordos possíveis que alcançariam a maioria necessária para a assinatura externa e ratificação interna do acordo. Segundo o autor, qualquer teoria de negociação internacional que inclua os dois níveis deve estar enraizada em uma teoria da política doméstica

Também considerado como análise de dois níveis, ganha destaque o trabalho de Helen Milner (1997), para quem a cooperação internacional é a continuação da política doméstica por outros meios. Em sua obra, ela aponta que a relação entre o doméstico e o externo é subdesenvolvida teoricamente. Seu principal argumento é de que as relações internacionais e a política doméstica estão inextricavelmente inter-relacionadas: a posição internacional de um país impacta a política interna e a economia e a situação doméstica de um país molda seu comportamento em suas relações exteriores. Este livro tornou-se uma das referências na APE e, na visão de Cortinhas (2006), é atualmente o modelo mais proeminente em termos de combinação dos dois níveis.

Por fim, Lancaster (2007), acadêmica e ex-funcionária do governo dos Estados Unidos analisa em sua obra o contexto doméstico e os propósitos da ajuda internacional de Estados Unidos, Dinamarca,

França, Alemanha e Japão, ressaltando o papel de influência mútua da política doméstica e dos eventos externos nos propósitos da assistência externa destes países. De acordo com Lancaster, o volume e a alocação da ajuda de um país dependem das condições políticas e do orçamento no nível doméstico e de eventos externos. Em sua perspectiva os fatores domésticos têm sido negligenciados da análise, porém são importantes, pois a ajuda gera gastos públicos significativos; é alvo de debate e crítica de grupos internos (que podem influenciar os propósitos da ajuda); e devido à capacidade/necessidade dos governos em criar coalizões de apoio para sua própria agenda política neste âmbito. Neste sentido, a política doméstica serve como mediadora do contexto externo e é, ao mesmo tempo, independente do mesmo.

Importante salientar que, embora os trabalhos de APE joguem luz sobre o papel da política doméstica na construção da política externa, há busca por integrar os níveis, não deixando de lado as pressões estruturais do sistema internacional. Deste modo, não se descartam aspectos já apontados pela literatura como influentes na política externa dos Estados, tal como seu posicionamento no cenário internacional e os regimes internacionais que são construídos, como em Milner (1997), por exemplo. Por isso, ao analisar o contexto externo da adoção do ProSAVANA na agenda de cooperação triangular do Brasil são reconhecidos os papéis desempenhados pela força dos regimes (alimentar e de cooperação para o desenvolvimento) e da crise alimentar (2007-2008).

Um dos exemplos de trabalhos que se utilizam de variáveis domésticas e externas para analisar a política externa brasileira é Amorim Neto (2011). Neste sentido, o autor ressalta a possibilidade de combinar fatores utilizados tradicionalmente pelas Teorias de RI, tal como as capacidades e a posição de um Estado no sistema internacional, com fatores domésticos, tais como o regime de governo e a força de determinadas burocracias, entre outros.

Ao entender-se a relevância da política doméstica tanto quanto da política internacional para compreender a política externa e, portanto, a importância de abrir a “caixa-preta” do Estado unitário, a política externa passa a ser reconhecida por diversos autores como uma política pública, semelhante às demais políticas públicas domésticas. Nos países periféricos, este reconhecimento está inserido em contextos de liberalização política e abertura econômica, nos quais se viram reformas das instituições, o que leva a um maior interesse da sociedade pela política externa. Esta politização é consequência de dois fatores: maior exposição ao externo e maiores impactos distributivos da política externa no meio

doméstico (LIMA, 2000; MILANI, 2015), como se observará no Capítulo 5, com o caso brasileiro.

Na definição de Asensio (2010), as políticas públicas são resultado (decisões e ações) da interação entre atores, tanto públicos quando privados. Esta interação é, por sua vez, influenciada pelos recursos dos atores e pelas regras institucionais gerais (sistema político-institucional) e específicas (no âmbito da política). Desta maneira, observa-se que a política pública e a política externa guardam semelhanças, dado que ambas são resultado de processos políticos que envolvem atores diversos e são influenciadas por vários fatores.

Segundo Maria Regina S. de Lima (2000) tratar Estado e governo como sinônimos dificultou o diálogo entre a política internacional e a Ciência Política. Isto aconteceu porque, sendo um só, o Estado não dependeria do governo na construção de seu interesse nacional, que seria dado estruturalmente (por sua posição no sistema) ou empiricamente (por meio do que dizem os governantes). Porém, a APE reconhece que a política externa pertence ao terreno da política, já que sua formulação e implementação inserem-se na “dinâmica das escolhas de governo”, fruto das coalizões, barganhas, disputas e acordos entre interesses distintos (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.24). Portanto, para Milani (2015) a política externa também está na seara da *policy*, da ação, já que “[o] governo tem opções, muito embora algumas delas sejam fortemente limitadas pela própria natureza do Estado (capitalista e democrático) e do sistema internacional (anárquico e assimétrico)” (MILANI, 2015, p.70). Estas premissas permitem abrir caminho para um diálogo com a Ciência Política.

Neste sentido, pensar a política externa como política pública implica pensar o governo como instituição do Estado (e não como sinônimo de Estado). Ainda para Milani e Pinheiro (2013, p. 22), “estudar a política externa como política pública implica teórica e metodologicamente, portanto, procurar entender como e por que os governos optam por determinadas ações”. Este objetivo assemelha-se ao objetivo da APP, analisar como e porque os governos tomam suas decisões, porém incorporando fatores externos/internacionais e analisando um tipo de política específica, a externa.

Considerando isto, Pedro Ponte e Sousa (2014), tenta estabelecer uma ponte entre o estudo das políticas públicas e a APE. Ao comparar as teorias tradicionais de RI com as premissas deste subcampo, o autor observa que a segunda propõe “perspectivas mais concretas, específicas e empiricamente testáveis” e que seu foco nos indivíduos, estruturas e

processos, ao mesmo tempo em que atenta para questões externas e dinâmicas domésticas permite integrar Ciência Política e RI. Segundo Sousa (2014, p.127) “o desenvolvimento de propostas empíricas que tenham em conta estas questões será a melhor forma de aproximar estas duas áreas”. Desta maneira, utilizar métodos, técnicas e dados das políticas públicas, (tal como os modelos e o ciclo das políticas públicas) sem esquecer o contexto e a história são, para o autor, ferramentas de aproximação dos dois campos.

Dito isto, pode-se afirmar que a utilização de múltiplos níveis de análise, resgata a conexão entre o doméstico e o internacional e com o reconhecimento da política externa como política pública abrem espaço para um maior diálogo entre a Ciência Política e as RI, como advoga Ponte e Sousa (2014) e como se tentará estabelecer ao longo do presente trabalho. Neste sentido, a APP e a APE parecem ser os subcampos por excelência nesta empreitada.

1.2 Conectando a Análise de Políticas Públicas e a Análise de Política Externa: o ciclo de Políticas Públicas e a agenda

Tradicionalmente há uma separação entre o estudo das políticas públicas, da política externa e da política internacional. Na contramão disto, outros autores, tais como Ponte e Sousa (2014) e Lentner (2006), apontam o potencial para uma maior integração e fertilização cruzada entre os estudos das políticas públicas e da política externa. Neste sentido, para Lentner (2006), a APE apresenta-se como arena de aproximação com a APP porque atenta também para a política doméstica e tem a tendência de recorrer a métodos e *insights* de outras Ciências Sociais. Não é comum observar isto claramente na literatura, porém parece relevante lembrar que as RI e a Ciência Política compartilham as mesmas bases teóricas, embora tenham seguido trajetórias institucionais diversas (LIMA, 2011).

Reconhecer o papel das dinâmicas da política doméstica e da política internacional na construção da política externa contribui para a cooperação entre os campos, já que permite observar várias similaridades entre a política externa e as demais políticas públicas, tal como na perspectiva de Lima (2000), para quem, se não há distinção ontológica entre ambas, o processo decisório não deve ser considerado como distinto. Assim, os processos e atores da formulação política são similares (LENTNER, 2006), alguns dos fatores afetam as escolhas em ambas esferas (HUDSON; VORE, 1995) e muitas categorias, conceitos e teorias aplicadas à política doméstica podem também ser aplicados à política exterior (TOMASSINI, 1989 apud CORTINHAS, 2006; HUDSON,

VORE, 1995). Ademais, nos altos níveis muitos dos mesmos agentes participam das políticas domésticas e externas, alguns dos mesmos eleitorados são afetados por ambas políticas e há pressão social por participação em ambas (LENTNER, 2006). Contudo, cabe ressaltar que os objetos de estudo da APP e da APE são distintos, sendo um as políticas públicas domésticas e o outro a política externa, ou seja, voltada para o exterior, para a relação com atores e/ou eventos externos ao Estado.

Na Ciência Política, os processos decisórios possuem *status* privilegiado como objeto de estudo. Em 1950 as políticas públicas foram definidas como unidade de análise e o processo de construção das políticas tornou-se objeto da disciplina, dando origem à APP. Este campo é caracterizado por Heidenheimer (1990 apud ASENSIO, 2010) pelo estudo de como, por que e para que os governos agem ou deixam de agir, assemelhando-se então com a APE. Isto porque a APE se debruça sobre o estudo da formulação da política externa, que, como já observado no início do capítulo, pode ser considerada uma política pública.

Assim como a APE, a APP é uma área multidisciplinar, para a qual os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses influenciam as políticas, mesmo que de maneiras diferentes (SOUZA, 2006). A ênfase nestes diversos fatores deu origem a diferentes vertentes analíticas, que, de acordo com Peter John (1999 apud FARIA, 2003), são cinco: institucional (privilegia a análise das instituições); das formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes nas políticas; dos condicionantes sociais e econômicos; da escolha racional; e do papel das ideias e do conhecimento na formulação política.

Na seguinte seção detalham-se abordagens ligadas às vertentes institucional, escolha racional e das ideias e conhecimento, que fazem referência à três das forças que serão analisadas no contexto doméstico brasileiro, respectivamente: instituições, interesses e ideias. Além da APP e da APE observarem fatores causais comuns, a combinação entre tais fatores pode ser vista como uma das brechas de aproximação entre as duas áreas.

Conceitualmente, a APE apropriou-se de diversos termos/conceitos/constructos próprios da APP, como a ideia de “definição da agenda”, derivada do Ciclo de Políticas Públicas, abordagem que divide o processo das políticas públicas (de sua origem até a avaliação de seus resultados) em etapas. Estas etapas variam de autor para autor, mas aqui consideram-se: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

O Ciclo de Política Públicas é uma maneira didática e clara de observar as políticas públicas e “contribui para uma análise integrada”, pois, a partir dos estágios do ciclo é possível reconhecer “os atores e processos sobre os quais se deseja aprofundar o conhecimento” (RAEDER, 2014, p.137). Porém, não oferece uma base clara para testes empíricos e não descreve o processo de forma acurada. Mesmo que o ciclo em si não forneça bases empíricas, modelos como o dos Fluxos Múltiplos, aplicado apenas às fases pré-decisórias, parecem contribuir para compreender cada etapa individualmente.

É interessante notar que Salomón e Pinheiro (2013) afirmam que a APE engloba aspectos (influências, contextos e práticas sociais etc.) que incidem em todas as fases da política externa: formação da agenda, desenho e implementação. Esta afirmação corrobora para a conexão APE e Ciclo, ao atribuírem à política externa as fases tradicionalmente atribuídas ao estudo das políticas públicas.

O estudo sobre definição da agenda (tanto de política internacional quanto de política externa) tem ocupado lugar marginal nas RI e a política externa ficado ausente dos estudos de agenda de políticas públicas (ROSATI, 2001 apud FREIRE; DA VINHA, 2011; WOOD, PEAKE, 1998). Utilizando a ferramenta de busca do “google acadêmico”, ao pesquisar os termos “*agenda-setting foreign policy*”, “agenda da política externa”, “definição da agenda política internacional”, percebe-se um domínio dos estudos sobre a agenda de política externa dos Estados Unidos na literatura, com alguns poucos trabalhos sobre a agenda da União Europeia, como Smith (2004) e Vanhoonacker e Pomorska (2013). Além dos Estados Unidos, um tema predominante é a relação entre opinião pública, mídia e agenda. Alguns exemplos são: Wanta, Golan e Lee (2004), Iyengar e Simon (1993), Bennett e Paletz (1994), Soroka (2003), Powlick e Katz (1998), Zhang e Meadows (2012), Robinson (1999; 2005) e Besova e Cooley (2009). Por fim, a hipótese predominante é de proeminência do Executivo na definição da agenda de política externa, com destaque para o presidente (WOOD, PEAKE, 1998; ANDRADE, YOUNG, 1996; ZHANG, MEADOWS, 2012).

Ao utilizar os termos em língua portuguesa, houve dificuldade para encontrar trabalhos que incluíssem em seu título o termo “agenda” e tivessem como tema principal a agenda de política externa do Brasil. Alguns dos exemplos são Milani (2011), sobre a agenda de direitos humanos; Alves (2008), acerca do tratamento da temática financeira na agenda de PEB do governo Lula; e Souza (2002; 2009), respectivamente sobre a comunidade de política externa do Brasil e sua agenda e acerca da agenda do país nos governos FHC e Lula.

Na APP, a autoridade sobre a definição da agenda e fluxos políticos é John Kingdon, que, na perspectiva de Lentner (2006) e Levingston (1992), oferece uma oportunidade para aproximação dentre a APE e a APP. Segundo Lentner (2006), os processos e os participantes (atores) do processo de definição da agenda, tal como no modelo dos Fluxos Múltiplos, podem ser utilizados para analisar a agenda de política externa.

O trabalho de Kingdon foi lançado em 1984 e é fruto de uma pesquisa empírica nos Estados Unidos sobre as agendas de saúde e transporte no país em um período de trinta anos. De acordo com o autor, a agenda é uma lista de problemas ou temas nos quais os oficiais do governo e aqueles fora do governo associados com estes oficiais estão prestando mais atenção em determinado momento. Para ele não há apenas uma agenda no governo, mas há diversas agendas.

O Modelo dos Fluxos Múltiplos é assim chamado porque, na perspectiva de Kingdon, para que um tema ascenda à agenda é necessária a confluência de três fluxos: dos problemas (*problems*), das políticas (*policy*) e da política (*politics*). Estes três processos são independentes, mas se relacionam entre si e quando convergem formam uma “janela de oportunidade” para determinados temas, com alta probabilidade de serem incluídos na agenda. Para que isto aconteça é preciso que alternativas disponíveis sirvam a determinado problema (necessidade de mudança) e que haja um contexto político favorável, no qual um empreendedor de políticas invista em determinado problema ou alternativa e os decisores estejam inclinados a aceitar a inclusão deste problema ou alternativa na agenda. De acordo com Kingdon (2014), geralmente é uma combinação de fatores que faz com que determinado tema ganhe proeminência na agenda, ou seja, quando uma ideia surge, necessita de um solo fértil para dar frutos.

Os fluxos apresentados por Kingdon (2014) podem servir como impulso ou como constrangimento a determinados temas. No fluxo dos problemas está a pressão dos problemas ou temas que devem ser tratados, o que é uma questão de interpretação dos tomadores de decisão. Inclui crises, conhecimento ou mudanças de indicadores, entre outros fatores que fazem um tema ser reconhecido como algo que precisa de ação do governo.

No fluxo de políticas giram as alternativas. Aqui circulam as ideias, os valores, o conhecimento gerado pelos especialistas e a maneira pela qual as alternativas políticas ganham proeminência. No fluxo das políticas é importante destacar o papel das ideias, incluindo valores,

ideologia, cultura nacional e crenças causais. Neste sentido, ganha relevância a difusão de ideias e o modo que os problemas e alternativas são interpretados pelos participantes.

Por fim, no fluxo da política estão incluídos os aspectos da política nacional: regras eleitorais, forças políticas organizadas, humor nacional, mudanças de governo e parlamento. Aqui ganham destaque aqueles que estão dentro do governo, as elites políticas e demais forças políticas organizadas, mas o papel da maneira que a mídia e os políticos captam o humor das massas também não é deixado de lado. Na política o papel das ideias dá espaço para o papel da difusão e persuasão por meio da barganha e concessões.

Na literatura utilizada para compreender as ações de política externa, percebem-se alguns elementos de semelhança com o modelo de Kingdon. Para Milani (2015), por exemplo, a definição das questões que entram na agenda é influenciada por ao menos três fatores: problemas, soluções e política, os mesmos fluxos de Kingdon. Já Rosendorff e Milner (1997) atentam para o papel dos “*endorsers*”, semelhantes aos “empreendedores de políticas” dos fluxos múltiplos.

Nesta direção, para Levingston (1992, p.313) a definição da agenda consiste em fazer ascender temas, para que se tornem salientes entre a “comunidade de atores relevantes”.⁴ É interessante observar que, para o autor, pontos de acesso são importantes na definição da agenda internacional. Estes são definidos como o local onde convergem a definição do problema, alternativas e saliência global do tema, assemelhando-se, portanto, com a “janela de oportunidade” do modelo dos Fluxos Múltiplos.

De maneira semelhante, para Milner (1997, p.102) na negociação internacional a definição da agenda “[n]ormalmente se refere à lista de tópicos ou temas que são alçados para consideração (...) e as alternativas para lidar com estes temas”⁵. O poder de influência nas etapas do processo decisório, na perspectiva da autora, está relacionado com o poder institucional (poder de veto, de propor emendas e alterações etc.) e pode variar de acordo com o tema.

Portanto, o modelo de Kingdon é importante para a definição do que constitui a agenda e assemelha-se com a perspectiva de alguns autores

⁴ Tradução livre do original: “*Agenda-setting is the process of raising issues to salience among the relevant community of actors*”.

⁵ Tradução livre do original: “*Usually refers to both the list of topics or issues that are raised for consideration (...) and the alternatives posed to deal with these issues*”.

que trabalham com a agenda da política internacional ou da política externa. Aqui, ele serve como base para o que se entende por agenda, conceito aplicado à agenda de cooperação trilateral do Brasil com o Japão e Moçambique e pela ideia de “janela de oportunidade”. Ademais, corrobora para o uso que se faz das forças apontadas por Lancaster (2007) como relevantes para a alocação da ajuda, já que destaca fluxos que são semelhantes à parte destas forças (política – interesses e instituições, políticas – ideias), como se observará na seguinte subseção. Ao final da pesquisa se tentará traçar um paralelo dos fluxos de Kingdon com o contexto do ProSAVANA.

1.3 As quatro forças domésticas de Carol Lancaster como ferramentas para compreensão da cooperação internacional

A escolha em analisar o contexto doméstico brasileiro por meio das quatro forças que Carol Lancaster (2007) aponta como essenciais para compreender o volume e alocação de recursos da ajuda internacional foi feita reconhecendo que outros autores também consideram, em especial os interesses, as instituições e as ideias, como fatores importantes para compreender as políticas domésticas e a política externa.

Observar para interesses, ideias e instituições permite atentar para a pluralidade das possíveis dimensões de análise e causas da ação pública. Assim, em busca de uma abordagem multicausal, diversos autores defendem a combinação dos Três I's para uma melhor compreensão das políticas. Alguns exemplos são Palier e Surel (2005), Hall (1997) e Hecló (1994).

O estudo dos interesses, das instituições e das ideias como fatores que contribuem para as decisões dos governos constitui o que é chamado de abordagem dos Três I's, que, apesar da denominação, não é um modelo integrado de análise. Ou seja, dentre os autores que reconhecem o papel destes três fatores na formulação das políticas há uma diversidade de perspectivas. Algumas delas, indicam a proeminência de um ou dois destes fatores, mas a maioria reconhece a relevância dos três. Os três I's são próprios da Ciência Política, especialmente voltados à análise de políticas públicas, mas encontram caminhos também nas RI e na Política Comparada.

De início, é relevante observar que Hall (1997) apresenta uma divisão metodológica/epistemológica entre duas abordagens, que chama de “racionalista” e “culturalista”. Assim, os adeptos da escolha racional dão maior ênfase ao papel dos interesses e são guiados pela premissa de

que os atores do processo decisório são racionais. Já os culturalistas estão mais conectados ao papel das ideias. Para os últimos as instituições são construções históricas, fruto da *path dependence*⁶ e não respondem a imperativos puramente funcionais, como para os racionalistas. Tal divisão, porém tem várias nuances e, percebe-se pela literatura, que não é simples classificar os trabalhos existentes.

Dentre os autores que reconhecem o papel da combinação entre os Três I's, Hecló (1994), por exemplo, ressalta o papel donexo ideias-instituições e aponta que, para diversos autores, o entendimento avança mais quando se concentra na interação entre interesses, instituições e ideias, que se influenciam reciprocamente. Assim, entender a reciprocidade é mais relevante do que compreender o que predomina, pois há uma “co-dependência” (“*codependency*”) entre os três fatores. Segundo o autor, as instituições são centrais para a manutenção dos padrões fora dos desejos, porém as ideias podem dar origem a interesses diferentes e modificar as instituições já consolidadas. Em síntese: “interesses falam às instituições o que fazer; instituições falam às ideias como sobreviver; ideias falam aos interesses o que significar” (HECLO, 1994, p. 383).⁷

Ainda na ênfase no papel das ideias e das instituições, Blyth (2003) afirma que nem ideias, nem instituições sozinhas dão conta de explicar mudanças. Segundo o autor, o contexto da ação política é composto por *locus* institucionais e ideológicos que se combinam. Diferentemente, para Hall (1993), o *locus* de combinação das ideias e dos interesses são as instituições. Portanto, para o autor, o foco de análise são as instituições, que funcionam como conector entre as ideias e os interesses. A combinação destes dois fatores é preconizada também por Faria (2003), para quem estas são as vertentes mais profficuas no estudo das políticas públicas.

Por sua vez, Hudson, Hwang e Kuhner (2008) combinam a abordagem interpretativa das ideias com o institucionalismo da *path dependence* para compreender as reformas de bem-estar dos programas da Terceira Via na Alemanha e no Reino Unido. Seu objetivo foi demonstrar que as ideias podem ser bem recebidas pelo institucionalismo

⁶ A *path dependence* é uma abordagem que joga luz sobre o papel das trajetórias nas políticas. Segundo esta perspectiva, as mudanças são limitadas pela trajetória prévia institucional. Ou seja, a sequência dos eventos anteriores determina os resultados possíveis dos processos (HUDSON, HWANG, KUHNER, 2008).

⁷ Tradução livre do original: “*interests tell institutions what to do; institutions tell ideas how to survive; ideas tell interests what to mean*”.

e contribuir com sua falha em explicar as mudanças. Neste sentido, as reformas dos programas da Terceira Via seriam um exemplo desta falha e do papel que cumprem as ideias quando aquelas que estão instituídas são transformadas. Além disto, ambos compartilham a visão de que a história importa (base do *path dependence*).

Em outro estudo de caso, por meio da revisão de outros autores, Kaelberer (2002) procura responder a seguinte pergunta: quais fatores levaram ao processo de cooperação monetária e integração europeus? Para responder utiliza-se de obras que colocam as ideias, os interesses e as instituições todos como fatores decisivos para a definição de preferências sobre a cooperação monetária na Europa. Em sua perspectiva, a distinção entre ideias, instituições e interesses não é rígida ou mutuamente excludente, mas são diferentes aspectos do processo de formação de preferências. Há uma conexão causal dominante, mas estes aspectos não são competidores.

Em seu início, a APP considerava somente os interesses, negligenciando o papel das ideias e das instituições. Segundo Milner (1992), as teorias que dão especial atenção à dinâmica dos grupos de interesse e dos sistemas partidários como fatores que influenciam o desejo dos países em cooperar são chamadas de pluralistas.

A ênfase dada pelos cientistas políticos primeiro aos interesses levou à tentativa dos autores mais contemporâneos em reconhecer e ressaltar o papel das instituições e das ideias. O mesmo pode ser visto nas RI, com o surgimento mais contemporâneo do Construtivismo e Neoinstitucionalismo. Estas, estão entre as teorias nas RI que, segundo Milner (1992), atentam para aspectos da política doméstica. Dentre estes, podem ser observadas ênfases semelhantes aos interesses, ideias e instituições. São estas: as teorias da elite, com foco nos tomadores de decisão, *backgrounds*, crenças e contexto político; o institucionalismo, cujos autores dão ênfase às estruturas de tomada de decisão, que moldam as preferências e condicionam o acesso ao processo decisório; e o marxismo, que dá maior atenção ao papel das classes e visão do capital como fator que molda o interesse nacional.⁸

Em termos de política externa, o Neoinstitucionalismo parece ocupar mais terreno nas RI, como observado pelo destaque que ganha o trabalho de Milner (1997), no qual, a fim de entender por que os Estados

⁸ Ao longo deste capítulo são apresentados trabalhos que podem se encaixar nestas linhas e, ao mesmo tempo, serem classificados como trabalhos filiados à APE.

cooperam, a autora apresenta três variáveis-chave: as preferências dos atores domésticos, as instituições de compartilhamento de poder e as informações decisivas. Apesar de ser considerada institucionalista, Milner também não deixa de lado o papel dos interesses e do jogo político doméstico, expressos na estrutura de preferências, como se verá mais adiante.

Além destas abordagens, tem-se então Lancaster (2007), que transpõe os Três I's para o estudo da ajuda internacional. A principal questão que a autora procura responder em seu livro é: quais são os propósitos da ajuda e por que estes propósitos são escolhidos e não outros? Segundo ela, a ajuda externa possui múltiplos propósitos, porém, nem sempre a razão expressa reflete suas reais motivações. Dentre todos os propósitos, a ajuda possui quatro objetivos principais: desenvolvimento, alívio humanitário, diplomacia e comércio. Porém, estes propósitos estão sempre combinados, em um “*mix* de propósitos”, embora por vezes um deles seja predominante. A fim de responder sua questão, a autora afirma ser essencial compreender “as ideias amplamente compartilhadas e as normas que moldam a prestação de ajuda, as instituições políticas nas quais as decisões da ajuda são tomadas, os interesses que competem por influência sobre os propósitos da ajuda, e a organização dos governos para gerenciar sua ajuda”⁹ (LANCASTER, 2007, p. IX).

Assim, neste trabalho as quatro forças analisadas levarão em conta o que Carol Lancaster define como interesses, ideias, instituições e organização da ajuda. Contudo, parece também importante observar como a literatura de APP e APE tem definido estas mesmas forças, já que a perspectiva de Lancaster é semelhante à de outros autores e abordagens.

1.3.1 *Interesses*

Carol Lancaster não fornece ferramentas precisas sobre como identificar e analisar os interesses. Depreende-se do que é exposto em seus estudos de caso, que são considerados pela autora interesses públicos e privados, com foco nos grupos/instituições e não nos indivíduos, apesar de alguns serem citados especialmente. Contudo, há uma vasta literatura que considera a influência dos interesses nos resultados das políticas.

⁹ Tradução livre do original: “*the widely shared ideas and norms shaping aid-giving, the political institutions in which aid decisions are made, the interests competing for influence over aid's purposes, and the organization of governments to manage their aid*”.

Segundo Hill (2003a), há um sinal de despertar sobre os interesses nas RI, consequência do aumento dos grupos de pressão e da compreensão sobre a conexão interno/externo. Como já observado anteriormente neste capítulo, o desejo de abrir a caixa-preta do Estado levou ao reconhecimento de que o interesse nacional é construído e que o Estado não é um ente totalmente independente da sociedade. Neste sentido, Devin e Chesnier (2010), afirmam que os ministérios de Relações Exteriores nunca detiveram o monopólio da formulação e implementação da política externa, competindo com outras autoridades públicas. Além destas, o Estado também promove negócios de suas próprias empresas e se abre para a sociedade, incluindo a mídia e as ONG's. A influência ou participação destes atores limita o monopólio da informação por parte do Estado e faz com que se misturem interesses públicos e privados e interesses domésticos e externos, já que os interesses de grupos domésticos são externalizados.

A partir da crescente influência e participação de grupos de interesse na construção e implementação da política externa (aqui incluindo a CID), há perspectivas distintas sobre o grau de independência do Estado em relação à sociedade, que vão desde a quase total independência do Estado até a submissão do Estado em relação aos interesses de grupos privados. Porém, aqui o Estado é considerado, tal como em Hall (1993), como relativamente independente das forças sociais, ou seja, nem somente fruto dos interesses de grupos sociais, nem o Estado hobbesiano, alijado da sociedade.

Mas o que são os interesses e as preferências? Os interesses são as prioridades a partir das quais os atores se movem (CARVALHO et al, 2005 apud ARAGÃO, 2011), os objetivos fundamentais, “fundação sob a qual se baseiam as preferências dos atores” (CUNHA, 2009, p.874). Por sua vez, as preferências são derivadas dos interesses. São as opções específicas de políticas que levarão ao alcance dos interesses (MILNER, 1997; CUNHA, 2009).

A partir da literatura existente sobre os interesses e as preferências, Cunha (2009) aponta a existência de três diferentes posições sobre a origem das mesmas. Na primeira, os atores são unitários e racionais e suas preferências derivam da maximização de interesses calculados. Na segunda, as preferências são dadas pela posição que os grupos/atores ocupam na estrutura burocrática (seu cargo, por exemplo). Por último, há uma perspectiva para a qual os interesses são determinados cognitivamente, ou seja, são resultado da visão de mundo e das experiências individuais dos líderes (tomadores de decisão). Observa-se

ainda que a segunda perspectiva dá maior atenção à posição institucional dos atores enquanto a terceira joga luz sobre as ideias.

Um dos fatores que torna relevante a identificação dos interesses e a formação das preferências domésticas está atrelado ao fato de que as relações internacionais dos Estados geram custos distributivos internos, resultando em grupos apoiadores e opositores de determinadas decisões (LIMA, 2000). Neste sentido, observa-se que Milner (1997, 1992), Kaelberer (2002) e Cunha (2009), por exemplo, associam as preferências a fatores de natureza material. Assim, em sua perspectiva, determinados grupos são mais materialmente beneficiados que outros pelas ações externas dos Estados e, portanto, tentam influenciar os governos a tomar decisões que gerem ganhos para si. Os ganhos gerados, por sua vez, também produzem mudanças nas preferências domésticas, porque podem aumentar ou diminuir a influência de determinados grupos de interesse. Deste modo, uma política que beneficia os exportadores, por exemplo, pode diminuir o número e o poder dos importadores (CUNHA, 2009).

Segundo Milner (1992, 1997) e Putnam (1988), as escolhas dos Estados são produto, entre outros fatores, da barganha das coalizões domésticas. Por isso, a relação entre grupos sociais e políticos no contexto institucional é central para o jogo doméstico, que, por sua vez, é central para a decisão final dos Estados. Neste sentido, é relevante observar as características internas dos Estados e de suas elites, que são centrais para determinar suas preferências (HAAS, 1990 apud MILNER, 1992). Assim, cabe ressaltar que os trabalhos de Milner e Putnam podem ser alocados junto ao grupo de estudos que reconhece os atores como racionais e maximizadores de seus interesses, mesmo que constrangidos pelo meio institucional.

Sobre a origem dos interesses na ajuda ao desenvolvimento, pelo exposto em Lancaster (2007), pode-se afirmar que os interesses e preferências de determinado ator na CID não são formulados apenas pela expectativa de ganhos materiais/econômicos, mas também motivações como prestígio e valores morais/éticos. Essas motivações são expostas ainda por Morgenthau (1962), um dos principais autores do realismo das RI, que já na década de 1960 sublinhou a relevância dos interesses na prestação de ajuda internacional. Em sua visão, apenas a ajuda humanitária não é política.

Além de Lancaster e Morgenthau, outros autores apontam para a influência de interesses na CID. De acordo com Alesina e Dollar (1998) as considerações políticas e estratégicas são as principais motivações da ajuda, enquanto os incentivos econômicos guiam mais os investimentos. Por sua vez, Albuquerque (2013), ao estudar o caso da cooperação em

segurança alimentar brasileira, ressalta que a participação de outros atores da burocracia federal, mesmo que apenas na implementação das iniciativas de CID, contribui com interesses e capacidades diferentes daqueles do Executivo central.

Por meio da literatura, observa-se que, em geral, os atores que influenciam a política externa são divididos em Executivo, Legislativo e grupos de interesse. Por vezes os grupos de interesse aparecem com subdivisões para a mídia e a opinião pública. Milner (1997) e Cortinhas (2006) consideram os três primeiros e como atores unitários e racionais. Para Milner (1997) e Rosendorff e Milner (1997) na seara das relações internacionais de um país o Executivo é quem domina o estabelecimento da agenda, a partir de seu interesse na reeleição e, portanto, da atenção à economia e às preferências dos seus grupos de apoio. Enquanto isso, o Legislativo está mais conectado a interesses locais e, por sua vez, os grupos de interesse dependem dos custos distributivos da cooperação. Por isso, os interesses dos grupos políticos e sociais são moldados em função da área/tema e grau de integração da economia do país, já que, para ela, estão conectados aos ganhos materiais (MILNER, 1997).

Os interesses são o fator mais dinâmico da política doméstica, na perspectiva de Lancaster (2007). De acordo com a autora, há três tipos de motivações na ajuda internacional: propósitos comerciais, interesses públicos e grupos com afinidades com países, etnias e orientações religiosas específicas. Esses interesses vêm de organizações privadas, redes informais, agências do governo, pessoas interessadas no uso comercial e pessoas interessadas no uso da ajuda para o desenvolvimento, tais como: grupos de produtores agrícolas, câmaras de comércio, associações de negócios ou corporações, sindicatos, igrejas, universidades, diásporas, comunidades linguísticas, *think tanks* e redes de influência (informais). Sua influência depende do acesso que os atores possuem ao processo decisório. Assim, onde o acesso de alguns interesses é fraco o peso deles também será fraco. Daí a importância de estudar as instituições e a organização da ajuda na estrutura decisória (LANCASTER, 2007).

1.3.2 Instituições

Os interesses não podem ser compreendidos fora de seu contexto institucional, dentro do qual se formam e interagem. São as instituições que filtram e dão melhores oportunidades ou constroem determinados interesses e ideias (PALIER; SUREL, 2005 apud ARAGÃO, 2011;

HECLO, 1994; ODELL, 1990 apud CUNHA, 2009; BÉLAND, 2009). Ao fazer isto, as instituições ajudam a moldar as preferências (KAELBERER, 2002) e estruturam as interações entre os atores (MILNER, 1997).

Em sua relação com as ideias, as instituições moldam as percepções, enquadram as opções existentes para os atores e afetam a identidade e a imagem que os atores têm de si e de suas preferências. Neste sentido, para as linhas que seguem a abordagem culturalista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos, sob os quais os atores constroem seus interesses (HECLO, 1994; HALL; TAYLOR, 2003). Por outro lado, na perspectiva racionalista (ligada à teoria da escolha racional) as instituições provêm informações e maior grau de certeza aos atores, fornecendo incentivo à cooperação entre eles (HALL; TAYLOR, 2003).

Essa certeza é ainda assegurada pelo elemento de garantia de continuidade das instituições, que parece ser seu valor central para os autores que reconhecem o papel das mesmas nas políticas, sejam elas domésticas ou externas. Neste escopo, para Keohane e Milner (1996) as instituições determinam a margem de manobra dos governantes e cumprem três papéis principais: bloquear as alterações, congelar coalizões e políticas e orientar as estratégias de resposta dos líderes, conectando-se à perspectiva racionalista. Ao mesmo tempo, elas podem também ser observadas como construções históricas de entendimentos, passíveis de modificações e que também podem propiciar meios para mudanças nos interesses e preferências dos atores, em linha com o papel atribuído pela abordagem culturalista (HECLO, 1994; BÉLAND, 2009).

Nas últimas décadas, a rápida difusão de enfoques institucionalistas na Ciência Política (que também atingiu as RI), foi propiciada pelo surgimento do chamado neoinstitucionalismo, abordagem dedicada ao papel das instituições nas decisões políticas (TAPIA; GOMES, 2008). Os trabalhos dos autores neoinstitucionalistas podem variar de acordo com o grau e modo de influência que atribuem para as instituições nas políticas.

Na perspectiva de Hecló (1994), que se dedica às instituições da política doméstica, as instituições constituem-se como as regras, os procedimentos e as organizações que estruturam a conduta individual no processo decisório. Seguindo a mesma linha, em Goldstein e Keohane (1993), que analisam o papel das instituições na política externa, a análise inclui: agências administrativas, leis, normas e procedimentos operacionais. Assim, ao analisar esses elementos é possível identificar os atores, como participam do processo decisório (a estrutura das

articulações coletivas e suas estratégias) e quais seus mecanismos de participação (CORTINHAS, 2006; ARAGÃO, 2011).

No mesmo sentido, para Kaelberer (2002) é relevante analisar as estruturas de decisão, o acesso das organizações da sociedade civil a tais estruturas e a evolução histórica institucional. De maneira mais ampla, em Milner (1997) a análise inclui ainda o sistema constitucional, o número de partidos e a disciplina partidária.¹⁰

De acordo com Kaelberer (2002), o insight básico da análise institucional é que as instituições não são politicamente neutras, mas carregam interesses políticos. Ademais, as instituições são um meio de poder, pois são as instituições políticas domésticas determinam como o controle das decisões de política externa é distribuído (MILNER, 1997), sendo as desigualdades e diferenças no acesso ao sistema político-institucional marcas de seu processo decisório (MILANI, 2015). Neste sentido, quanto maior o controle do processo, maior a capacidade dos atores de implementar suas preferências. Para tanto, da mesma maneira que já apontado neste capítulo, segundo Milner (1997), são quatro os recursos de poder para atores dominantes: poder de agenda, capacidade de emendar propostas, ratificação e veto de propostas, proposição de referendos.

A partir de tais recursos, observa-se que, sendo os atores governamentais aqueles que possuem destaque no controle do processo, possuem também maior poder. Deste modo, recorda-se o debate sobre a autonomia do Estado em relação aos interesses da sociedade e pode-se esperar que graus distintos de permeabilidade e capacidade estatal gerem políticas diferentes, sendo que quanto maior a autonomia estatal, maior a importância das ideias e interesses dos atores governamentais (CUNHA, 2009).

Estes autores estão em sintonia com Lancaster (2007, p.6), para quem as instituições “determinam quem tem acesso as decisões, quem decide, quem veta; e criam incentivos para a ação por parte de interesses organizados”¹¹. Enfim, moldam as regras do jogo político. Para a autora, fazem parte deste fator a estrutura de governo e as regras eleitorais. Aqui também são incluídos os papéis que desempenham os governos locais e

¹⁰ A disciplina partidária diz respeito a coesão dos partidos em suas votações no Legislativo, dando maior previsibilidade para as tais (NEIVA, 2011).

¹¹ Tradução livre do original: “*They determine who has access to decisions, who decides, who vetoes; and they create incentives for action on the part of organized interests*”.

entidades semi-públicas, tais como comitês de aconselhamento e ONG's apoiadas pelo Estado. Com relação as regras eleitorais, elas afetam indiretamente a agenda, porque influem nas coalizões partidárias, dando chance para que partidos menores insiram seus temas na agenda.

Exposta a relevância do papel das instituições, relembra-se que os interesses não estão imersos apenas em um contexto institucional, mas estão também inseridas em um contexto de ideias, tema da próxima seção.

1.3.3 Ideias

A partir de diversas abordagens da Ciência Política e das RI surgem análises variadas do papel das ideias com diferentes definições e conceitos do que deve fazer parte desta análise. Béland (2009) afirma que as ideias ajudam a suprir uma lacuna deixada pelo institucionalismo, que peca em explicar as mudanças nas políticas. Segundo o autor, há três modos pelos quais as ideias impactam o desenvolvimento das mesmas: ajudam a construir os temas que entram na agenda (pois a construção do problema é social e política); moldam as premissas que impactam o conteúdo das reformas; e são usadas como armas discursivas para imperativos de reforma (ou seja, dão sentido e legitimidade às reformas). Assim, ideias podem legitimar ou desafiar políticas e instituições. Béland (2009) aponta ainda que diversos outros autores, incluindo os institucionalistas, têm enfatizado o papel das ideias nos processos discursivos da política e nas mudanças políticas.

Na relação com os interesses, as ideias contribuem com sua formação, ao dar um contexto de maior ou menor legitimidade a determinados interesses e preferências (HALL, 1993; CUNHA, 2009). Segundo Campbell (1998 apud BÉLAND, 2009, p.707), por exemplo, a necessidade de justificar escolhas políticas leva à necessidade de símbolos e conceitos para termos “normativamente aceitáveis” (*“normatively acceptable”*). Porém, a visão de que as ideias seriam usadas apenas para legitimar outros interesses é criticada por parte da literatura recente, que delega um papel maior para as ideias na construção dos interesses. Ainda assim, o uso das ideias para tais fins é reconhecido, tal como em Blyth (2003).

Tapia e Gomes (2008, p.246) dividem aqueles que dão ênfase ao papel das ideias em dois grupos: aqueles que veem nas ideias guias de comportamento, como um “quadro de trabalho no qual os interesses se definem ou se constituem”; e aqueles para os quais as ideias são os “pontos focais”, que contribuem ou dificultam soluções cooperativas

(Goldstein e Keohane, 1993, por exemplo). Tal divisão assemelha-se àquela entre culturalistas e racionalistas, feita por Hall e Taylor (2003).

A partir da perspectiva construtivista, Mark Blyth (2003) atenta às ideias como resposta às limitações da teoria da escolha racional, especialmente o fato de não considerar a origem dos interesses e sua concepção de mudança. De acordo com o autor é um erro conceitual separar interesses e ideias, pois as crenças e desejos fazem parte dos interesses, dão conteúdo e constituem os interesses. Porém, endogeneizar as ideias complexifica a análise, torna os interesses instáveis e, assim, torna-se tarefa difícil incorporá-los.

Na visão de Blyth (2003), os interesses derivam da identidade dos Estados. Portanto, é por meio da ideologia que se pode observar porque certas coalizões se formam apenas em determinados Estados. Ao mesmo tempo, na perspectiva racional é possível apenas uma análise *post hoc*, pelos resultados das políticas em termos de efeitos distributivos (dados pela posição que os atores ocupam).

Para os construtivistas, há três níveis de ideias que importam para a análise política: as normas, a identidade e a cultura. A identidade é o nível micro e se constitui a partir dos interesses do Estado, construídos no contexto cultural e normativo. O conjunto de “expectativas coletivas” (*collective expectations*) sobre o comportamento adequado a determinada identidade é o conjunto de normas, que representa o nível meso. Já a cultura é o nível macro e abarca as múltiplas identidades e normas (BLYTH, 2003).

De um outro ponto de vista, segundo Hecló (1994), as ideias estão situadas na história. Por isso, é importante compreender as ideias nos significados de seu tempo e espaço. Para ele, as ideias são definidas como construções mentais. Deste modo, observa-se que são centrais para o estudo das ideias a perspectiva, a percepção e o modo como os atores compreendem o mundo a sua volta e a si mesmos, a partir de onde estão e no seu tempo (HECLO, 1994).

Em se tratando de política externa, Mello e Silva (1998) classifica os trabalhos sobre ideias no processo decisório, especificamente em política externa, em dois grupos. Para a autora, uma das vertentes é centrada nos mecanismos de cognição e percepção, que servem como mediadores da realidade. A outra dá ênfase no impacto das ideias na formação de políticas. Desta segunda vertente fazem parte o racionalismo (para o qual as ideias servem como legitimadoras de determinados interesses) e o reflexivismo (que dá ênfase a como preferências e

identidades são construídas e moldadas) (MELLO E SILVA, 1998; GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993).

O estudo da influência das ideias nas ações de política é mais recente e menos explorado quando comparado com o estudo dos interesses e das instituições, tanto na política doméstica quanto na externa (FARIA, 2003; MELLO; SILVA, 1998). Neste contexto, a APE surge como área frutífera no campo da análise cognitiva, para a qual ideias e conhecimento importam para a compreensão da definição da agenda, embora às ideias seja outorgado, muitas vezes, um papel “secundário e/ou justificatório” (FARIA, 2003, p.22). Trabalhos como os de Jervis (1976) (*perception e missperception*), George (1969) (crenças dos tomadores de decisão) e Hermann e Hermann (1989) (como o conhecimento, as crenças e estilos dos líderes influenciam a tomada de decisão) são exemplos de pesquisas de APE conectadas às ideias.

Uma das razões pelas quais o papel das ideias é deixado de lado é a dificuldade de distinguir as ideias de outros fatores (KAELBERER, 2002). Neste sentido, as abordagens acerca deste fator “por causa da dificuldade de definir, observar e mensurar a variável – padecem também de considerável indeterminação em suas explicações”, o que pode contribuir para a escassez de trabalhos considerando fatores ideacionais (CUNHA, 2009, p.892).

O exame das ideias é complementar ao exame das instituições e dos interesses e supre lacunas nas abordagens que privilegiam um ou outro (BÉLAND, 2009; GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993). Neste sentido, de acordo com Béland (2009, p.702), em consonância com Kingdon (2014), as “ideias só se tornam um fator causal definitivo sob condições institucionais e políticas específicas”¹². Ao interagir com as instituições, as ideias podem tanto estar consolidadas em uma instituição e servir como entrave para novas ideias, quanto podem cumprir papel de agente de mudanças nas instituições (a partir da difusão de novas ideias). Ademais, as ideias ajudam a moldar o desenho organizacional das agências do Estado.

Na APE, a corrente que dá maior atenção aos fatores ideacionais é a que trata do contexto da política externa, já apresentada anteriormente. Esta linha reconhece que as crenças, valores, atitudes, experiências, emoções e concepções de nação daqueles que influenciam a política externa são importantes para sua construção. Em sua terceira geração, esta corrente inclusive tem conectado as crenças dos decisores e da sociedade,

¹² Tradução livre do original: “*ideas only become a decisive causal factor under specific institutional and political conditions*”.

coincidindo com o olhar que Lancaster tem sobre as ideias e sua influência na ajuda, como se verá adiante (HUDSON; VORE, 1995). Dentro desta perspectiva, Holsti (1970) analisa os contextos social e psicológico domésticos, a partir dos quais, para o autor, se forma a ideia que a sociedade tem do papel da nação no mundo, sua identidade (apud HUDSON; VORE, 1995).

De maneira semelhante, Vertzberger (1990 apud MELLO E SILVA, 1998, p.141) inclui as “visões de mundo” em sua análise e as define como o “universo mais ou menos codificado de ideias a respeito do sistema internacional e da inserção de uma determinada nação neste último”. Da mesma forma, Milani (2015), em seus estudos sobre a política externa brasileira, também aponta para a influência da visão de mundo e da inserção do país no cenário internacional no comportamento dos atores.

Outros autores que dão ênfase no papel que as visões de mundo cumprem na formulação da política externa são Goldstein e Keohane (1993), em importante trabalho para a abordagem racionalista da influência das ideias. Ao rebater as críticas reflexivistas, eles afirmam que a não separação entre ideias e interesses não deixa espaço para que seja avaliado se as ideias são apenas “ganchos” (*hooks*) para os interesses ou se exercem maior impacto. Apesar disto, reconhecem que todo interesse envolve ideias. É o modo como Goldstein e Keohane (1993) veem as ideias o que mais se aproxima do que Lancaster (2007) reconhece como fatores ideacionais.

Na perspectiva destes autores as ideias e as crenças são sinônimos. Estas, se subdividem em três tipos: visões de mundo (o universo de possibilidades para ação), crenças principiológicas (guias de ação que traduzem as visões de mundo, o que é certo ou errado) e crenças causais (determinam a relação causa-efeito, como se conquistar determinado objetivo). Dentre as crenças, são as visões de mundo que mais causam impacto na ação humana.

De acordo com os autores, as ideias influenciam as políticas quando:

- As crenças fornecem os caminhos pelos quais os atores veem a relação entre os meios e os fins (crenças causais e principiológicas);
- Não há equilíbrio único possível e os atores devem escolher uma estratégia sem critério objetivo;
- As crenças estão imersas nas instituições (depois de consolidadas).

No entendimento de Goldstein e Keohane (1993), por mover o mundo as ideias podem moldar agendas, que mudam resultados.

Em uma perspectiva semelhante, para Carol Lancaster (2007) interessa analisar as visões de mundo, as normas e as crenças causais. Assim, as visões de mundo constituem-se como os valores amplamente compartilhados, baseados na cultura, religião, ideologia e fruto também da história. Por sua vez, as visões de mundo dão origem a normas e crenças causais, que, para Lancaster são definidas, respectivamente, como as expectativas coletivas de comportamento e a percepção sobre o que é efetivo para determinado resultado.

Segundo Lancaster os valores compartilhados e as visões de mundo de uma sociedade afetam a legitimidade e os interesses da ajuda, porque afetam a maneira que veem esta ferramenta e, portanto, seu apoio a ações de ajuda internacional do governo. Neste âmbito, a autora dá especial foco no papel que a sociedade outorga ao Estado na sociedade e no mundo. Por exemplo, no caso dos EUA, a ajuda teria maior legitimidade, já que a sociedade norte-americana reconheceria o papel de seu país como líder mundial, responsável por contribuir com a paz em outros países. Por outro lado, a Dinamarca conta com um modelo onde o Estado é o provedor de muitos serviços, portanto, sua sociedade enxergaria o a necessidade de um Estado forte.

Ainda sobre perspectivas que reconheçam a influência das ideias na ajuda internacional ao desenvolvimento pode-se recordar as perspectivas construtivistas de política externa, apontadas por Lancaster (2007) como aquelas que outorgam à norma internacional de que os ricos devem ajudar os pobres como principal razão para que a ajuda internacional seja realizada. Porém, as teorias construtivistas aplicadas às RI reconhecem isto como uma norma internacional, não doméstica, de acordo com o exposto pela autora.

1.3.4 Organização da Ajuda

“A maioria das análises dos fatores afetando políticas públicas param depois de considerar ideias, instituições e interesses ou agrupam a organização do governo na categoria mais ampla de ‘instituições’” (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p.30). Para Lancaster, isso é um erro no caso da ajuda, porque sua organização afeta a maneira que a ajuda tem voz dentro de um governo e a colaboração das agências do governo com outros grupos (LANCASTER, 2007, p.22). Acredita-se aqui que Lancaster (2007) tenha separado a organização da ajuda das instituições a partir de sua experiência prática, a fim de garantir a análise específica da relação da ajuda com a estrutura do governo e com os demais atores.

Na perspectiva da autora, a organização da ajuda afeta o peso que a mesma tem dentro dos governos e a extensão da colaboração com grupos de fora do governo, ou seja, a organização da ajuda diz respeito à relação do órgão que promove a ajuda com o governo, as agências governamentais e as agências não governamentais. Quanto mais elevada sua localização burocrática e mais unificada a agência que promove a ajuda, maior sua influência no governo. No sentido inverso, é a organização da ajuda que institucionaliza os interesses e propósitos do governo. Assim, agências governamentais constituem-se como importantes atores políticos.

Para esta força, não foram encontrados outros trabalhos que tratassem dela como fator relevante para a ajuda internacional ou mesmo algum fator relacionado que contribuísse com o processo decisório. Por isso, aqui utiliza-se apenas a definição de Lancaster (2007), contando com elementos complementares da perspectiva de análise das instituições, aplicados à ajuda.

1.4 Considerações Finais

O objetivo do capítulo foi apresentar a APE e a APP como ferramentas complementares para compreender o contexto doméstico e internacional no qual o ProSAVANA passou a fazer parte da agenda de cooperação do Brasil com Japão e Moçambique. A partir do exposto, considera-se que a análise multinível é uma das características centrais da APE, possibilitando seu uso para justificar a observação dos contextos doméstico e externo do ProSAVANA. Ademais, seus autores procuram abrir a caixa-preta do Estado, atentando para o estudo do processo de construção da política externa, com foco nos indivíduos e unidades do Estado. Neste sentido, também reconhece que o interesse nacional é construído a partir de diversos interesses e a existência da multicausalidade.

Assim, a APE inclui em seus trabalhos o contexto doméstico que havia sido negligenciado pelas teorias tradicionais das RI. Porém, sem deixar de observar o contexto externo e fatores sistêmicos que impactam não só a política externa, mas também a política nacional. Um dos exemplos é o trabalho de Amorim Neto (2013), que se utiliza tanto de fatores domésticos quanto de fatores tradicionalmente analisados pelas Teorias de RI. Além deste, outros autores também atentam para a necessidade do estudo dos níveis doméstico e internacional, tal como Rosenau, Hill, Putnam e Milner.

Devido às suas características, tais como a análise multinível e a ideia de que a política externa é uma política pública, construída a partir de diversos interesses e do jogo político doméstico, mesmo com os constrangimentos externos, a APE possibilita a abertura para um maior diálogo entre as RI e a Ciência Política. Neste sentido, a APP é um dos campos férteis para esta maior integração, pois a política externa e as demais políticas públicas possuem alguns dos mesmos atores e processos em sua construção, ambas sofrem pressão social, há fatores comuns que as afetam e teorias e conceitos comuns nas duas abordagens. Apesar disto, os objetos de estudo da APP e da APE seguem sendo diferentes, já que a APE volta-se especificamente para a política externa, incluindo, além da política doméstica os fatores e contexto externos.

As semelhanças entre os campos e a base teórica comum entre as RI e a Ciência Política possibilitaram a apropriação, pela APE de conceitos como o de “agenda” e de elementos de ferramentas como o Ciclo de Políticas Públicas, como o reconhecimento da existência de uma fase de “definição da agenda” na política externa.

No Ciclo das políticas públicas a principal referência em relação à definição da agenda é Kingdon (2014), a partir do qual se definem aqui os conceitos de “agenda” e de “janela de oportunidade” para o presente trabalho. Segundo o autor a agenda é uma lista de problemas ou temas nos quais os oficiais do governo e aqueles fora do governo associados com estes oficiais estão prestando mais atenção em determinado momento. Por sua vez, a “janela de oportunidade” se abre a partir da união entre os fluxos de problemas, alternativas e política. Ao final da pesquisa tentar-se-á correlacionar os fluxos de Kingdon com o contexto que possibilitou a ascensão do ProSAVANA na agenda (a abertura de uma “janela de oportunidade” para o tema).

Por fim, na terceira subseção apresentou-se as quatro forças que para Lancaster (2007) são determinantes na alocação e no volume da ajuda (interesses, ideias, instituições e organização da ajuda) e ressaltou-se a existência de algumas abordagens e diversos dos autores da APP e da APE que trabalham com três destas forças: ideias, instituições e interesses. Seus trabalhos estão voltados para a influência destas forças nas políticas domésticas e na política externa. Esta tentativa de revisão contribui também com a literatura, pois não foram encontrados trabalhos que procurassem reunir tais enfoques. A própria Lancaster não menciona em seu livro a existência de outras abordagens que coloquem em relevo forças semelhantes.

É também nesta parte do capítulo que são expostas as diversas definições de interesses, ideias e instituições e as definições de Lancaster

destas mesmas forças e da organização da ajuda, a partir das quais se analisará no Capítulo 5, sobre o contexto doméstico brasileiro da incorporação do ProSAVANA na agenda da cooperação trilateral do país com Japão e Moçambique.

Assim, dos interesses que permeiam o contexto doméstico fazem parte interesses públicos e privados, com foco aqui nos grupos/instituições e não nos indivíduos. Afirma-se, portanto que o interesse nacional é construído a partir de diversos interesses, incluindo os interesses do governo central, do setor privado e instituições envolvidas na cooperação internacional. Dentre estes podem estar interesses materiais, de prestígio e outros interesses derivados de motivações morais e éticas.

Os interesses não podem ser compreendidos fora de seu contexto institucional. Além disto, as instituições dão garantia de continuidade para determinados interesses e ideias, podendo também fornecer mecanismos de mudança. Na perspectiva de Lancaster, as instituições determinam quem tem acesso as decisões e o poder de cada ator no processo decisório. A partir do exposto sobre as instituições sua análise no presente trabalho inclui a maneira que se organiza o processo decisório em política externa no Brasil (com seus procedimentos e normas), quem tem acesso a este processo e a relevância das instituições que fazem parte do mesmo.

Por sua vez, as ideias são a força mais recente a ser explorada como fator influente nas políticas domésticas, externa e internacional. Elas estão imbuídas nos interesses e nas instituições, seja como parte destes ou como elemento legitimador de determinadas ações. Ademais, são centrais para as expectativas de ação que se formam sobre um país e seu governo, doméstica e externamente. Porém, sua observação, definição e mensuração é difícil, gerando empecilhos para trabalhos relacionados a seu papel.

A “visão de mundo” apareceu como categoria central nesta força, sendo colocada como relevante para Vertzberger, Goldstein e Keohane, Milani, além de Lancaster. Para a última, as visões de mundo são os valores amplamente compartilhados por determinada sociedade, com base em sua cultura, religião, ideologia e história. Estas, são mais amplas que as normas (chamadas por Goldstein e Keohane de crenças principiológicas), que correspondem às expectativas coletivas de ação. Por fim, as crenças causais, outro aspecto das ideias, são constituídas pelas relações causa-efeito, ou seja, a ideia sobre o que é efetivo para se chegar a determinado resultado.

A organização da ajuda é a única força que é incluída por Lancaster e não está presente em outros autores encontrados, também devido ao foco de sua pesquisa na ajuda. Os elementos aqui analisados se assemelham às instituições, porém com ênfase em como a ajuda se estrutura dentro do governo e a relação entre as agências (governamentais e não governamentais) que a promovem.

Deste modo, ressaltada a relevância da combinação de análise dos contextos doméstico e externo de um país para compreender sua política externa, relembra-se os pressupostos iniciais deste trabalho de que a política externa é uma política pública e a ajuda/cooperação para o desenvolvimento é parte da mesma. Assim, aqui entende-se que os elementos que devem ser analisados na construção das políticas externas podem também ser utilizados na compreensão de como determinados programas/projetos são incorporados na agenda de cooperação do Brasil, levando em conta fatores domésticos e externos.

Especialmente no caso das forças domésticas apontadas por Lancaster, pressupõe-se que a definição da alocação e do volume da ajuda assemelham-se a um processo de definição da agenda, já que os temas e países centrais para a alocação da ajuda devem fazer parte do centro das atenções dos tomadores de decisão nesta matéria.

Assim, definidas as forças domésticas e a relevância da análise conjunta dos contextos doméstico e externos para a compreensão da inserção do ProSAVANA na agenda de cooperação brasileira, passar-se-á no capítulo seguinte à apresentação do programa estudado, a partir de alguns eventos que antecedem sua assinatura, caracterização e resumo dos principais debates acerca do mesmo.

2. PROSAVANA: “SOMETHING THAT NOBODY KNOWS”?¹³

Este capítulo é dedicado à apresentação do Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura na Savana tropical em Moçambique (ProSAVANA). A apresentação inclui um histórico da negociação até o acordo que dá origem ao programa, assinado em 2009, suas principais características e componentes. Ademais, procura-se realizar uma revisão dos debates acerca do tema, com seus apoiadores e críticos, tanto no Brasil quanto no exterior, e as controvérsias que têm envolvido a sociedade civil moçambicana.

2.1 Antecedentes

O ProSAVANA é um programa desenvolvido por Brasil, Japão e Moçambique que emergiu no contexto da longa relação Brasil-Japão e da aproximação destes dois no início do século XXI com Moçambique. No âmbito do Programa de Parceria Japão-Brasil (PPJB), marco da CTr entre Brasil e Japão, Celso Amorim, então ministro das Relações Exteriores do Brasil, e Sadako Ogata, então presidente da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), anunciaram em abril de 2007 o fortalecimento da CID conjunta para a África. A partir disto, o primeiro marco da inclusão do programa na agenda da cooperação entre Brasil e Japão aconteceu em abril de 2009, quando, em visita ao Brasil, o então vice-presidente sênior da JICA Kenzo Oshima assinou com o então diretor da ABC Marco Farani uma minuta comprometendo-se em desenvolver conjuntamente um programa de cooperação na Savana tropical africana. Foi nesta ocasião que a JICA apresentou ao Brasil a primeira proposta, já estabelecendo sua preferência pela aplicação do programa em Moçambique (JICA, ABC, 2009).

Um mês após a visita de Oshima, uma missão do Ministério da Agricultura moçambicano (MINAG) veio ao Brasil conhecer o modelo de desenvolvimento agrícola do cerrado, bioma brasileiro similar à savana africana (ABC, JICA, MINAG, 2009). O modelo implementado no cerrado a partir da década de 1970 faz parte do processo de modernização do campo que se iniciou no Brasil nas décadas de 1950 e 1960, a partir do Sul e do Sudeste. Tal modernização foi um dos aspectos do Plano de

¹³ O título do capítulo faz referência a entrevista com representante do ORAM feita e citada por Natalia Fingerhann em 2014, na qual o entrevistado refere-se aos mal-entendidos e informações desencontradas sobre o ProSAVANA.

Integração Nacional e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, voltados ao desenvolvimento de políticas de desenvolvimento regional no país. Naquele período, o cerrado foi apresentado como “espaço improdutivo e subutilizado”, assim como a savana moçambicana foi apresentada no período antes do início da implementação do ProSAVANA (INOCÊNCIO, 2010, p.24).

Nesse contexto, o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) (juntamente com o processo de Revolução Verde), desenvolvido conjuntamente por Brasil e Japão, tornou-se o grande impulso das dinâmicas territoriais do cerrado servindo como paradigma da agricultura de base técnica e política pública que mais induziu transformações no território da região ao visar a transformação do cerrado em uma região produtiva, por meio da fusão de capital público e privado, japonês e brasileiro (INOCÊNCIO, 2010).

De acordo com Inocêncio (2010, p.28) o PRODECER foi uma política pública de ordenamento territorial e ocupação do Cerrado, cuja produção, ademais, serviria para abastecer o mercado internacional, “como forma de regular a oferta de produtos e conseqüentemente forçar a queda dos preços”. Assim, o Brasil inseriu-se nas tendências globais de financeirização da terra, modernização da organização do território e discurso de preocupação com a segurança alimentar, aspectos que serão vistos também como parte do contexto internacional no qual se insere o ProSAVANA (INOCÊNCIO, 2010).

A implementação do PRODECER contou com três etapas, que foram de 1980 a 1999, e por meio das quais o programa expandiu-se pelos estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Tocantins e Maranhão. Durante seu período de implementação mais de 700 grandes e médios produtores foram beneficiados, especialmente descendentes de japoneses e europeus. Faziam parte do programa a concessão de subsídios para produção mecanizada, com foco na monocultura, principalmente algodão, milho e soja (INOCÊNCIO, 2010). A partir dele, o Brasil passou a ser visto como modelo para o desenvolvimento da agricultura¹⁴ e modelo de sucesso da cooperação prestada pelo Japão ao Brasil. Foi o PRODECER que serviu como base para a idealização do ProSAVANA na primeira década do século XXI, agora com a savana como alvo da modernização agrícola (JICA, ABC, 2009; ABC, JICA, MINAG, 2009).

¹⁴ Neste sentido, o Banco Mundial e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (2009) ressaltam o Brasil como modelo e ainda aponta as similaridades entre o cerrado e a savana.

Na ocasião da missão do MINAG ao Brasil foi encaminhada a primeira proposta de discussão envolvendo Moçambique, para o que se tornaria mais tarde o ProSAVANA. Em julho de 2009 Brasil e Japão concordaram em promover um programa de desenvolvimento agrícola nas savanas africanas, “aproveitando o conhecimento acumulado” na execução do PRODECER (ABC, JICA, MINAG, 2009). Isto aconteceu na Conferência de L’Aquila, na Itália, durante o encontro do G8+5¹⁵. Em setembro de 2009, Brasil e Japão organizaram uma missão conjunta a Moçambique e então assinaram o Memorando tripartite que deu origem ao ProSAVANA (ABC, JICA, MINAG, 2009; FINGERMAN, 2014; TOLEDO, 2015).

Quadro 1: Cronologia de Antecedentes do Memorando de Entendimento sobre a Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique

Abril de 2007	Sadako Ogata e Celso Amorim anunciam o fortalecimento da CID para a África por meio do PPJB.
Abril de 2009	Kenzo Oshima e Marco Farani assinam a Minuta de Entendimento concordando em utilizar a experiência do PRODECER em uma iniciativa de desenvolvimento nas savanas africanas.
Mai de 2009	Missão do Ministério da Agricultura de Moçambique para conhecer o modelo de desenvolvimento agrícola do cerrado brasileiro.
Julho de 2009	Reunião de Taro Aso e Lula na Conferência do G8+5 em L’Aquila, onde concordam em promover o

¹⁵ O Outreach 5, ou G8+5 é o foro de diálogo que reúne os países do G8 (Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia) e cinco potências consideradas emergentes (China, Índia, Brasil, México e África do Sul). No período estudado o foro foi composto por dois processos: Heiligendamm (marcado pela reunião ocorrida na Alemanha em 2000) e L’Aquila (marcado pela reunião da Itália em 2009). Ambos são processos que buscam institucionalizar o diálogo entre os dois grupos de países, baseado em entendimentos de caráter informal. Os temas dos grupos de trabalho do G8+5 são: investimentos, inovação, energia e desenvolvimento. Sendo que o último, que mais interessa à CID e à CTr, trabalha em três temas: dimensão social das estratégias de desenvolvimento, cooperação com aqueles em situação de fragilidade e promoção da segurança alimentar (ICTSD, 2008, CORREA, 2010).

	desenvolvimento agrícola em Moçambique aproveitando a experiência do PRODECER.
Setembro de 2009	Missão conjunta da ABC e da JICA em Moçambique, na qual foi discutida a estrutura do programa e criados grupos de trabalho em cada país parceiro para sua consecução.
Setembro de 2009	Memorando de Entendimento que dá origem ao ProSAVANA e é assinado pelos representantes da JICA (Kenzo Oshima), da ABC (Marco Farani) e do Ministério da Agricultura (Soares Nhaca) de Moçambique, na mesma ocasião da missão conjunta.

2.2 Características

O ProSAVANA é um programa de cooperação triangular (CTr), envolvendo um país considerado “doador emergente” (Brasil) e outro considerado “doador tradicional” (Japão), em parceria com um terceiro país em desenvolvimento (Moçambique). No ProSAVANA, assim como no PRODECER, Brasil, Japão e Moçambique adotam uma abordagem mais holística ao buscarem desenvolver o setor agrícola como um todo e não projetos isolados. Sua proposta é desenvolver a cadeia produtiva agrícola completa, de maneira a tornar a produção moçambicana competitiva, sustentável e orientada para o mercado. De acordo com o site do próprio programa, seu principal objetivo é: “Criar novos modelos de desenvolvimento agrícola, tendo em conta os aspectos ambientais e socioeconômicos, buscando o desenvolvimento agrícola rural e regional orientado para o mercado e com vantagens competitivas” (PROSAVANA, 2015, sn).

A expertise e conhecimento utilizados para a realização dos objetivos do ProSAVANA serão aqueles produzidos no PRODECER, porém o ProSAVANA não é uma cópia do mesmo. Isso é o que indicam as diferenças relativas à inclusão da preocupação com a sustentabilidade e a questão social (que geraram problemas no PRODECER), além da demonstração de uma preocupação com a adaptação à realidade sócio econômica moçambicana, que possui características diferentes do Brasil na década de 1970, onde foi implementado o PRODECER (EKMAN, MACAMO, 2014; BATISTELLA, BOLFE, 2010).

Quadro 2: Aspectos comparativos entre o PRODECER e o ProSAVANA

Aspecto	PRODECER	ProSAVANA
---------	----------	-----------

Países Parceiros	Brasil e Japão	Brasil, Japão e Moçambique
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> - Dependência do Japão da importação de alimentos - Crise dos alimentos 1973/1974 - Financeirização da terra -Modernização territorial -Preocupação com a segurança alimentar - Regime militar no Brasil - Colonização e reordenamento territorial do cerrado 	<ul style="list-style-type: none"> - Dependência do Japão e de Moçambique da importação de alimentos - Crise dos alimentos 2007/2008 - Financeirização da terra e dos alimentos - Preocupação/Discurso da segurança alimentar - Expansão da CID do Brasil e reaproximação com a África - Política de Desenvolvimento agrário de Moçambique
Instituições Envolvidas	<ul style="list-style-type: none"> - Campo (Companhia de Promoção Agrícola) (criada pela sociedade entre as holdings <i>Japan-Brazil Agricultural Development Cooperation</i> (JADECO) e Companhia Brasileira de Participação Agroindustrial (BRASAGRO)) - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento do Brasil (MAPA) - Cooperativas - EMBRAPA - JICA 	<ul style="list-style-type: none"> - JICA - ABC - MINAG - EMBRAPA - SENAR -ASBRAER (Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural) - FGV-Agro e Projetos
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular o aumento da produção de alimentos - Contribuir para o desenvolvimento regional do Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar a competitividade agrícola de Moçambique, para segurança alimentar e exportação

	- Aumentar a oferta mundial de alimentos - Desenvolver o cerrado	- Fortalecer a pesquisa em tecnologia agrícola - Geração de cadeias produtivas agrícolas na savana moçambicana.
Sustentabilidade ambiental	Não considerada	Uma das preocupações sempre em destaque no discurso sobre o programa

Do ponto de vista da cooperação brasileira o ProSAVANA está inserido no Programa EMBRAPA-ABC Moçambique, a partir do qual iniciaram-se o mapeamento e o zoneamento geográfico da área-alvo, antes mesmo da entrada do ProSAVANA na agenda de cooperação dos três países parceiros (BATISTELLA, BOLFE, 2010). O Programa EMBRAPA-ABC Moçambique é um conjunto de programas/projetos que envolvem a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e a transferência da tecnologia agrícola brasileira para Moçambique. Seu objetivo é:

(...) fortalecer a capacidade do sistema de inovação tecnológica em áreas estratégicas vitais para o desenvolvimento agrícola de Moçambique, visando melhorar a competitividade do setor, tanto em matéria de segurança alimentar como de geração de excedentes exportáveis (BATISTELLA, BOLFE, 2010, sn).

Como colocado em documento publicado pela própria EMBRAPA, o Programa EMBRAPA-ABC Moçambique é “baseado no paralelismo de situações geográficas e de perspectivas de desenvolvimento” entre as duas ex-colônias portuguesas, considerando que deve haver adaptações ao meio ambiente, situação econômica e social de Moçambique na transferência tecnológica (BATISTELLA, BOLFE, 2010, sn). Além do ProSAVANA, o programa envolveu outros dois projetos já concluídos, em parceria com os Estados Unidos. O primeiro foi o Programa de Apoio Técnico à Plataforma de Investigação Agrária e Inovação Tecnológica para Moçambique (PIAIT) (2010-2014) e o segundo o Projeto de Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique (PROALIMENTOS) (2011-2015)¹⁶ (EMBRAPA, 2017d).

¹⁶ O PIAIT teve como objetivo o fortalecimento e reestruturação do sistema de pesquisa e inovação do Instituto de Inovação Agrária de Moçambique. Por sua

No caso do Japão, o ProSAVANA é parte do Projeto de Estratégias de Desenvolvimento Econômico no Corredor de Nacala (PEDEC-Nacala), parceria estabelecida em 2011 entre a JICA, o Ministério de Economia e Finanças de Moçambique (MEF) e o escritório da Zona Econômica Especial de Nacala¹⁷ com o objetivo de desenvolver estratégias integradas de desenvolvimento e estabelecer projetos prioritários para Moçambique até 2035. A área-alvo do projeto é o Corredor de Nacala, abrangendo quatro províncias: Nampula, Cabo Delgado, Niassa e Tete, além de sete distritos ao norte da província de Zambézia (Alto Molócuè, Gilé, Gurué, Ile, Lugela, Milange e Namarroi). O PEDEC-Nacala envolve projetos em infraestrutura, saúde, educação e saneamento, de maneira integrada, e procura evitar a exploração excessiva de recursos, deterioração urbana e poluição (JICA, 2016; MEF, JICA, 2015; JICA, 2017).¹⁸

vez, o PROALIMENTOS visou o apoio à produção de hortaliças por agricultores familiares e/ou da agricultura de subsistência e seu direcionamento para o mercado.

¹⁷ O escritório da Zona Económica Especial de Nacala responde ao GAZEDA, criado a fim de: “Promover e coordenar todas as ações relacionadas com a criação, desenvolvimento e gestão das Zonas Económicas Especiais (ZEE’s), incluindo as Zonas Francas Industriais (ZFI’s)” (Estatuto orgânico do Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento acelerado). O regime das ZEE’s em Moçambique foi instituído pela Lei de Investimentos (Lei 3/93) e regulamentado pelo Decreto 43/2009. As ZEE’s são áreas delimitadas geograficamente nas quais se desenvolvem atividades econômicas regidas por um regime aduaneiro especial, que concede isenção fiscal, e outros benefícios não fiscais como regime cambial livre e regime fiscal, laboral e de migração especiais. Tais áreas têm como finalidade estimular o desenvolvimento regional e trazer benefícios econômicos. Cada ZEE é criada por um decreto específico (Lei de Investimentos de Moçambique, 1993). A ZEE de Nacala foi criada pelo Decreto 76/2007 e inclui duas ZFI’s (GAZEDA, 2017).

¹⁸ Além do ProSAVANA, o PEDEC-Nacala abarca outros projetos na região, dentre os quais, iniciativas que foram implementadas antes mesmo de 2011. Os projetos anteriores a 2011 são: a construção da estrada Montuez-Lichinga (2007), a construção do Instituto de formação de professores primários em Cuamba (concluído em 2009), a expansão de institutos de formação do pessoal em saúde e provisão de equipamento de treinamento em Nampula, Lichinga, Pemba e Sofala (concluído em 2010) e a reabilitação da estrada Nampula-Cuamba (2010-2015). As iniciativas posteriores são a promoção da sustentabilidade no abastecimento de água e saneamento rural na província de Niassa (2013-2016); a construção da estrada Mandimba-Lichinga (2013-2019); assessoria para o fortalecimento do sistema de resposta ao HIV/SIDA (2015-2018); a construção

O Corredor de Desenvolvimento de Nacala é um dos seis corredores de desenvolvimento de Moçambique que ligam o litoral ao interior do país, constituindo um sistema logístico com diferentes meios de transporte. Estes corredores facilitam o escoamento de mercadorias, sendo, portanto, importante para o desenvolvimento da região. O Corredor de Nacala abarca a margem da Estrada Nacional 13 e a região que vai do Porto de Nacala até Cuamba, de onde uma bifurcação leva a Lichinga (norte) e a Mecanhelas (a oeste de Niassa). A área total é de 56 mil km² e o corredor conecta Moçambique ao Malauí e a Zâmbia. Como parte de sua revitalização e desenvolvimento, a partir de 2005 a estrada de ferro e o porto de Nacala foram privatizados e, posteriormente, passaram a receber também financiamento da JICA, do Banco Africano de Desenvolvimento e de outros bancos para projetos em infraestrutura (MOÇAMBIQUE, JICA, 2014; BATISTELLA, BOLFE; 2010, sn).

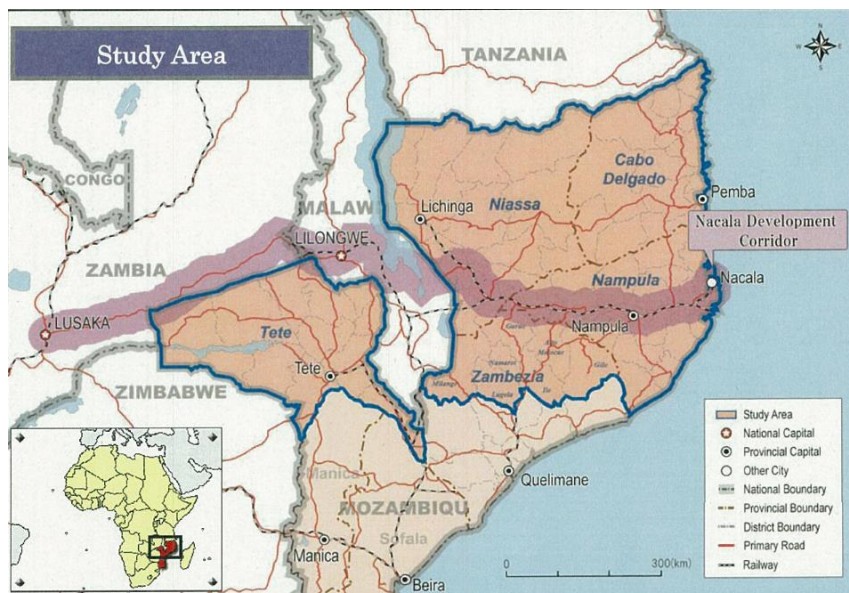
Este corredor é considerado “eixo de referência” na integração econômica da *Southern African Development Community* (SADC)¹⁹ e a região com maior potencial agrícola na África Austral, pois conta com grande volume de chuvas e grande área agricultável (BATISTELLA, BOLFE, 2010). É, portanto, uma região importante para o desenvolvimento econômico e social de Moçambique e atrativa para investimentos externos, especialmente em minas, construção, infraestrutura e agricultura (CLEMENTS, 2015). Exemplo disso é a

de 13 pontes entre Ile e Cuamba (2012-); reforço da transmissão e distribuição no Corredor de Nacala (2015-2017); construção do Instituto de formação de professores primários em Monapo (2013-2015); construção de quatro escolas secundárias na província de Nampula (2012-2015); extensão do Porto de Nacala (2013-2018), sua reabilitação (2013-2015) e desenvolvimento (fase 1: 2012-2015, fase 2: 2015-2017) e a expansão de institutos de formação do pessoal em saúde e provisão de equipamento de treinamento em Nacala (2015-2018) (JICA, 2016).

¹⁹A SADC é o bloco de integração regional do Sul do continente africano, instituído em 1992. É composto por: Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malauí, ilhas Maurício, Moçambique, Namíbia, Seicheles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Seus objetivos são, por meio da integração, promover o desenvolvimento, a paz e a segurança, crescimento econômico, alívio da pobreza e aumento da qualidade de vida de seus cidadãos. Deste modo, os temas centrais da integração na SADC são: política, defesa e segurança; desenvolvimento econômico; gerenciamento de riscos e desastres; desenvolvimento de infraestrutura; agricultura e segurança alimentar; gestão de recursos naturais; meteorologia e clima; saúde; desenvolvimento social e humano e erradicação da pobreza (SADC, 2017).

exploração de carvão em Tete, que tem atraído investidores externos, além da própria existência de um Corredor de Desenvolvimento e de uma ZEE, que têm impulsionado o desenvolvimento no norte de Moçambique (MEF, JICA, 2015).

Figura 1: Região do Corredor de Nacala



Fonte: SALVATORE, MATTOS (2012).

O Corredor de Nacala é a região-alvo do ProSAVANA, que abrange 19 distritos das províncias de Cabo Delgado, Nampula, Zambezia, Niassa e Tete²⁰. Na região-alvo estima-se que haja 4 milhões de hectares de terra arável não florestal, dos quais apenas 930 mil são cultivados, predominantemente (99%) em pequenas propriedades. Destes, apenas 96.900 hectares são legalizados (por meio do DUAT, licença moçambicana de propriedade de terras). Estima-se que 4,3

²⁰ Os distritos-alvo são: Monapo, Meconta, Muecate, Mogovolas, Nampula, Murrupula, Mecuburi, Ribáuê, Lalaua and Malema, Lichinga, N'Gauma, Mandimba, Cuamba, Sanga, Majune, Mecanhelas, Gurue e Alto Molocue (MINAG et al, 2013).

milhões de pessoas vivam nesta área, sendo que a maioria depende da agricultura (CLEMENTS, 2015). Em todo o país, cerca de 70% da população vive nas zonas rurais, dos quais 95% são agricultores. Dentre estes, 96% são pequenos agricultores familiares (ABC, JICA, MINAG, 2009).

Para a execução do programa a área-alvo foi dividida em seis zonas agroclimáticas/ecológicas, seguindo metodologia desenvolvida previamente pela unidade de assessoria técnica e pesquisa aplicada da Fundação Getúlio Vargas (FGVProjetos) para estudos de viabilidade de biocombustíveis no escopo de um acordo com Europa e Estudos Unidos. Tais estudos, que deram origem à metodologia de zoneamento, foram financiados pelo governo brasileiro e pela Vale (SENATORE, MATOS, 2012). Cada área servirá a estratégias e objetivos diferentes, de acordo com suas características/especificidades. Baseados neste zoneamento foram montados sete diferentes *clusters* de produção, que, de acordo com o Plano Diretor do ProSAVANA, serão a base do desenvolvimento político, social e econômico do Corredor de Nacala, integrando produção, processamento e mercado, além de outras atividades como o ensino (MINAG et al., 2013).

São seis tipos de zonas diferentes e sete diferentes *clusters*, considerando o potencial de recursos humanos, a disponibilidade de terras, e aspectos ambientais e sociais. Os *clusters* são: 1) produção integrada de grãos; 2) produção familiar de alimentos; 3) produção de grãos e algodão; 4) produção de castanha de caju; 5) produção de chá e 6) infraestrutura agrícola. Os *clusters* funcionarão em zonas distintas, porém são planejados para haver sinergia entre eles (MINAG et al., 2013). O zoneamento e os *clusters* do programa são descritos no Plano Diretor (PD), resultado de um dos componentes da primeira fase do ProSAVANA. Como é o PD que fornece as bases da agenda política e da estratégia do programa, é o painel onde se podem visualizar as ideias e objetivos centrais do mesmo (CLEMENTS, 2015). Além dos *clusters* o PD prevê Projetos de Impacto Rápido, que devem apresentar resultados mais imediatos (MINAG et al., 2013).

O ProSAVANA é dividido em duas fases, já elaboradas quando do Memorando de Entendimento, assinado em 2009. A primeira fase foi chamada de “Preparação do Programa”. É constituída de quatro componentes: um estudo preliminar, melhora das capacidades físicas e institucionais em pesquisa e difusão do conhecimento agrícola; desenvolvimento de um Plano Diretor e desenvolvimento de novos modelos de desenvolvimento (MINAG et al., 2013; ABC, JICA, [2010]). Tais componentes deram origem às três etapas da primeira fase,

denominadas: ProSAVANA PI (melhora da pesquisa e difusão de tecnologia agrícola), ProSAVANA PD (desenvolvimento do Plano Diretor) e ProSAVANA PEM (melhoria dos serviços de extensão agrária e criação dos modelos de desenvolvimento agrícola comunitários). Já a segunda fase, constitui-se como a fase de “Execução”, na qual os modelos criados serão expandidos, com base nos resultados da fase 1. (ABC, JICA, MINAG, 2009; SCHLESINGER, 2013; CHICHAVA, DURÁN, 2016; EKMAN, MACAMO, 2014).

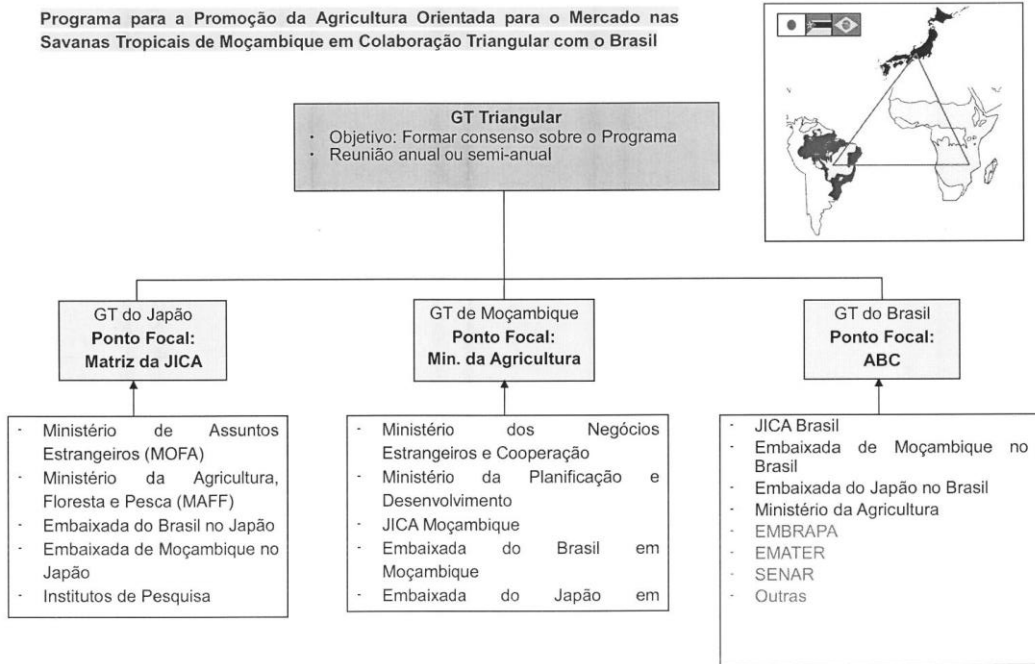
Quadro 3: Fases do ProSAVANA

Fase	Componentes	Período	Valor Estimado
Fase 1 – Preparação do Programa	Estudo Preliminar	2009-2010	Não informado
	Melhoria da capacidade de pesquisa em Moçambique	2011-2016	US\$ 13.5 milhões
	Elaboração do Plano Diretor	2012-2013	US\$ 7.7 milhões
	Criação de novos modelos de desenvolvimento	2013-2019	US\$ 15 milhões
Fase 2 – Execução do Programa (com base na fase 1)	Expansão dos modelos de desenvolvimento	Até 2030	Não informado

Fonte: elaboração própria com base em ABC, JICA, MINAG (2009) e NOGUEIRA e OLLINHAO (2013).

A estimativa de investimento do programa é de US\$36,2 milhões, apenas na primeira fase (NOGUEIRA, OLLINHAO, 2013 com informações cedidas pela ABC). O gerenciamento do ProSAVANA é feito por um Grupo de Trabalho Tripartite, formado pelos representantes dos três países parceiros: ABC, JICA e MINAG. O Grupo de Trabalho Tripartite deve reunir-se uma ou duas vezes por ano. ABC, JICA e MINAG, são, por sua vez, os pontos focais dos grupos de trabalho de cada um dos países, que são “encarregados de obter consenso entre os órgãos envolvidos e de gerenciar o progresso de cada atividade [desenvolvida no âmbito do programa]” (ABC, JICA, MINAG, 2009).

Figura 2: Grupos de Trabalho do ProSAVANA



Fonte: ABC, JICA, MINAG (2009).

O Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) e a EMBRAPA, órgãos públicos, são responsáveis pela execução do componente de pesquisa do programa. Os demais, que envolvem zoneamento, crédito e extensão rural, deverão ser implementados por *think tanks*, empresas de consultoria agrícola de extensão e ministérios federais. Isso mostra a variedade de atores envolvidos na iniciativa. Neste sentido, uma das características do ProSAVANA, que, segundo Sakaguchi (2012), não é comum na cooperação triangular, são as parcerias entre o setor público e o setor privado, desde o início do programa. Ainda de acordo com o autor, seria impossível atingir a escala esperada sem esta característica. Contudo, há uma tendência na CID para o aumento no número de parceiros e estabelecimento de parcerias público-privadas, que têm sido incentivadas dentro do sistema da ajuda em documentos como o Terceiro Arranjo do PNUD para a CSS (2003), do PNUD, e iniciativas como o Grupo de Trabalho sobre Efetividade da Ajuda, sob os auspícios do DAC/OCDE.

Observou-se durante a presente pesquisa, que houve atrasos já durante as primeiras fases do programa, portanto, seu cronograma deverá ser atrasado. A mudança de governo no Brasil e a crise econômica e política em Moçambique, e os debates que foram suscitados acerca do ProSAVANA fizeram com que as informações sobre os mesmos ficassem ainda mais escassas e difíceis de encontrar, representando um desafio para os pesquisadores

2.3 Debates

O programa ProSAVANA é o maior programa de cooperação envolvendo o Brasil, como prestador, em termos de previsão de duração (20 anos) (CHICHAVA; DURÁN, 2016). É também um programa que envolve grande montante de investimento por parte dos países parceiros, sobretudo Japão e Brasil e prevê grandes transformações no território, na economia e na sociedade moçambicanos. Assim, o ProSAVANA fez surgir uma série de debates, principalmente sobre o modelo de desenvolvimento no qual está embasado.

Vários elementos do programa têm sido criticados, principalmente por autores dos países parceiros. Em uma revisão da literatura sobre o tema, são poucos os trabalhos que não tecem duras críticas ou apoiam a execução do mesmo. Alguns dos exemplos de trabalhos críticos são: Funada-Classen (2013a e 2013b), Schlesinger (2013), Chichava e Durán (2013), Calmon (2014), Perin (2015), Ikegami

(2015), Ferrando (2015), Toledo (2015). Dentre aqueles que adotam uma posição menos crítica encontramos Ferreira (2012), Fingermann (2014) e Ekman e Macamo (2014). O trabalho de Ferreira (2012) talvez seja o único existente que parece ser mais otimista em relação ao ProSAVANA. Cronologicamente é um dos primeiros trabalhos sobre o programa e tem preocupações voltadas ao campo da administração e do papel das relações interpessoais na negociação, desviando das questões políticas ou sociais.

As preocupações centrais dos críticos do ProSAVANA foram resumidas por Clements (2015) nos seguintes pontos: falta de transparência, falta de diálogo e acesso à informação; adoção de um modelo que gerará destruição de sistemas ecológicos; geração de insegurança alimentar e exclusão social; e causa de degradação da soberania nacional e de direitos civis dos moçambicanos. Por sua vez, o trabalho de Schlesinger (2013), estudo realizado pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase, do Brasil) em consulta e parceira permanente com a União Nacional de Camponeses (UNAC) e a Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM), organizações que representam camponeses de Moçambique, traz um resumo das principais preocupações dos camponeses, expressas em documento da UNAC em 2012: 1. expropriação de terras e surgimento de camponeses sem-terra; 2. danos ambientais e desequilíbrio ecológico; 3. êxodo rural e maior insegurança alimentar.

Os dois principais aspectos criticados por organizações e movimentos moçambicanos são a falta de transparência e consulta durante a elaboração do programa e o modelo de desenvolvimento agrícola adotado, semelhante ao do PRODECER. A falta de transparência e participação da sociedade civil durante a elaboração do Plano foram vistas como sinal de que suas ideias não tinham como foco a sociedade em geral, mas beneficiariam apenas um pequeno grupo da população (CLEMENTS, 2015).

Sobre a falta de transparência e ausência de informações, estes são sentidos também pelos pesquisadores que estudam o ProSAVANA. Nesse sentido, há informações desencontradas, contraditórias e vagas (CLEMENTS, 2015, p.103-104; SCHLESINGER, 2013). Funada-Classen (2013a) aponta para os diferentes discursos em relação ao ProSAVANA, que, desde seu lançamento, mudaram conforme o ator e o período, a fim de amenizar as opiniões negativas sobre o programa. Para Ekman e Macamo (2014) as más-percepções geradas são derivadas da falta de comunicação, transparência e acesso à informação.

A desconfiança de movimentos e organizações da sociedade moçambicana, sobretudo rurais como a ORAM e a UNAC, em relação ao

programa avançou à medida que o discurso dos promotores do programa foi mudado e o vazamento de uma versão preliminar do PD mencionou a prospecção de investimentos privados e agricultura comercial como foco (FUNADA-CLASSEN, 2013a; SHANKLAND; GONÇALVES, 2016). Segundo Clements (2015) o ProSAVANA tornou-se *locus* de uma disputa entre a sociedade civil e o Estado sobre o modelo de desenvolvimento a ser adotado. Nesse contexto, os promotores do ProSAVANA o veem como uma revolução agrícola, enquanto organizações da sociedade civil veem como iniciativa que beneficia a elite e o capital brasileiro e japonês, uma forma de neoimperialismo e neocolonialismo (CHICHAVA, DURÁN, 2016). A contestação insere-se em um contexto no qual já havia desconfiança da população em relação ao governo e criou uma base comum entre os movimentos ambientalistas e rurais (SHANKLAND, GONÇALVES, 2016).

O descontentamento, sobretudo expressado por meio movimentos sociais, ONGs e associações de pequenos produtores moçambicanos, tem sido manifestado de diversas formas, entre elas o envio de uma carta²¹ aos presidentes de Brasil e Moçambique e ao Primeiro Ministro japonês em março de 2013, com o objetivo de pedir uma revisão dos planos do programa. Devido à falta de resposta da carta, foi criada uma campanha chamada “Não ao ProSAVANA”, liderada por movimentos, associações e ONGs moçambicanas, mas apoiada por organizações de diversos países, principalmente brasileiras e japonesas (SCHLESINGER, 2013)

Um dos marcos deste movimento foi a primeira Conferência Triangular dos Povos, em agosto de 2013, com a segunda edição realizada em 2014. A fim de contribuir com os apelos desses movimento, a Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, ONG brasileira) e outros aliados estenderam o processo de mobilização por meio de redes que conectam organizações da sociedade civil e acadêmicos interessados na inserção internacional do Brasil, com alas do

²¹ Além da carta, outras manifestações como vídeos produzidos por movimentos sociais, ONG's e associações de camponeses podem ser encontrados na internet, tais como: “Não ao ProSAVANA – a luta continua” (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wKuyJXoY7oI>), “ProSAVANA e a Face oculta do PRODECER” (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jUKmyKf5E0k>) e “ProSAVANA: Land grabbed, life stolen” (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Q1kT6xV339k>), produzido pela Acção Académica para o Desenvolvimento das comunidades rurais (ADECRU).

Partido dos Trabalhadores (PT) e lugares-chave para o diálogo da sociedade civil com o Estado, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)^{22 23} no Brasil (CLEMENTS, 2015; CHICHAVA, DURÁN, 2016; SCHLESINGER, 2013; SHANKLAND, GONÇALVES, 2016). Algumas das percepções que os camponeses moçambicanos têm do ProSAVANA, sobretudo em relação às consequências negativas de um modelo semelhante ao PRODECER, são frutos, em parte, da interação com ONGs brasileiras, ativistas contra os efeitos do PRODECER e do agronegócio no país²⁴ (EKMAN, MACAMO, 2014).

Não só ONGs e movimentos sociais criticam o modelo baseado na exploração da terra em larga escala e integração dos agricultores familiares por meio de um sistema de contratos²⁵, mas também pesquisadores moçambicanos e de outros países. A crítica é feita no sentido de que um modelo baseado no agronegócio causaria dependência dos pequenos em relação aos grandes proprietários, além de danos ambientais, tais como aqueles que PRODECER causou no cerrado brasileiro (CLEMENTS, 2015; SCHELESINGER, 2013). Neste sentido, Schlesinger (2013) aponta que o sistema de contratos atende aos interesses da empresa integradora, fazendo com que os integrados (pequenos e médios produtores), arquem com os custos de infraestrutura e eventuais prejuízos na queda de preços e perda de safras e percam sua autonomia na escolha dos insumos utilizados na produção. Ademais, o

²² O Consea “é um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O Consea é composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais” (CONSEA, 2013, s.n.).

²³ O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e a Confederação Nacional dos trabalhadores rurais (Contag), com cadeiras no CONSEA, lideradas pelo representante da Fase, conseguiram dar voz a um representante da UNAC no CONSEA em dezembro de 2013. O CONSEA reconhece que o agronegócio não contribui para a garantia da segurança alimentar, porém, possui pouco poder sobre as decisões tomadas pela ABC, MAPA e outros órgãos, já que possui caráter consultivo (SHANKLAND, GONÇALVES, 2016; ALBUQUERQUE, 2013).

²⁴ Na visão de Schlesinger (2013) o ProSAVANA não atende as necessidades dos moçambicanos e apenas exporta para o país os conflitos internos existentes no Brasil como consequência do modelo agrícola baseado no agronegócio.

²⁵ No sistema de contratos os grandes produtores fornecem os inputs necessários à produção aos pequenos produtores (fertilizantes, sementes, serviços de extensão, entre outros) em troca da produção (NOGUEIRA, OLLINAHÓ, 2013).

agronegócio não é visto como uma solução eficiente contra a insegurança alimentar, principal justificativa para a cooperação agrícola em Moçambique. De acordo com Ferrando (2015), a ideia de coexistência entre o agronegócio e o pequeno agricultor é um cenário insustentável, que gera marginalização e exclusão. Ainda segundo De Schutter (2011), enviado especial da ONU para o direito à alimentação, a ênfase na agricultura voltada para a exportação aumenta a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento em relação à volatilidade de preços e do câmbio.

No rol de pesquisadores críticos ao ProSAVANA, Calmon (2014), Ferrando (2015) e Toledo (2015) inserem o ProSAVANA no debate internacional acerca do subimperialismo e da adoção do modelo do agronegócio. Assim, em seus trabalhos, o Brasil é visto como intermediário que contribui para a manutenção da dependência moçambicana, por meio do ProSAVANA. Deste modo, o país utiliza seu *soft power*²⁶ como país em desenvolvimento com tecnologia agrícola tropical, para internacionalizar seu capital, como parte da lógica de inserção do país no sistema capitalista global (FERRANDO, 2015). Ao mesmo tempo, a adoção soberana de Moçambique ao modelo fundado no agronegócio e nas parcerias público-privadas é também parte da lógica capitalista (TOLEDO, 2015). Mais sobre a adoção deste modelo por Moçambique será encontrado no Capítulo 3.

Toledo (2015) sublinha ainda que o Brasil pode, ao mesmo tempo em que defende os interesses do capital e de sua própria influência internacional, estar servindo aos interesses japoneses de diversificação das regiões de abastecimento de alimentos, já que o Japão é dependente das importações dos mesmos. Assim, o Brasil é útil ao Japão porque tem laços com Moçambique, baseados na colonização portuguesa, língua comum e semelhanças geográficas.

A semelhança geográfica entre o Brasil e Moçambique utilizada como justificativa para a adaptabilidade das estratégias do PRODECER à savana africana diz respeito à similaridade entre os biomas savana e cerrado. Tal similaridade faz parte da visão negativa do programa, já que

²⁶ A classificação dos recursos de poder em *soft* e *hardpower* foi criada por Joseph Nye Jr.. Para o autor, o *hard power* diz respeito à recursos de poder mais tradicionais e mensuráveis, tal como tamanho, população, poder militar, recursos naturais, etc. Já o *soft power* incluiria aspectos intangíveis do poder, relacionando-se com o poder de convencimento e das ideias. Alguns de seus elementos são o desenvolvimento econômico, conhecimento, tecnologia, ideologia e cultura (PECEQUILO, 2004).

os dois biomas apresentam muitas diferenças e, no âmbito do ProSAVANA são tratados como tema técnico, desconsiderando o componente político da escolha pelo modelo de desenvolvimento do cerrado brasileiro. Deste modo, o elemento técnico (a similaridade entre os biomas) esconderia os elementos políticos da transferência da tecnologia brasileira para Moçambique e debates como: direito à terra, impactos socioambientais, falta de transparência, entre outros (PERIN, 2015; SHANKLAND, GONÇALVES, 2016). Este elemento crítico pode ser sustentado em termos de análise da cooperação internacional pelo que escrevem McEwan e Mawdsley (2012), para os quais na CTr o aspecto político é deixado de lado das similaridades, colocadas em termos técnicos, porém este não é o objeto do presente trabalho.

Para além das críticas ao modelo do ProSAVANA e à falta de transparência, Fingermann (2014) atenta para os desafios relacionados à CID brasileira e à CTr, tais como: fragilidades administrativas e econômicas da ABC e os conflitos de paradigmas entre os doadores “emergentes” e os “doadores tradicionais”. Desta maneira, como primeiro ponto, Fingermann (2014) está de acordo com a afirmação de Chichava *et al* (2013) de que há uma falta de integração entre projetos de cooperação/ajuda levados a cabo em Moçambique, o que não contribui para o desenvolvimento do país. Outros aspectos apontados são a falta de coordenação entre Japão e Brasil, a baixa institucionalização da cooperação no Brasil e a falta de preparo do MRE e da ABC para a implementação do programa.

Sobre a contestação do ProSAVANA, para Fingermann (2013; 2014), há três “mitos” que precisam ser desconstruídos, pois o cenário é mais complexo do que o que se apresenta. Os três “mitos” são: o ProSAVANA como réplica do PRODECER; há intenção de usurpação de terras; fonte de conflitos entre agronegócio e camponeses. Em suas considerações finais, Fingermann ressalta que a realidade é muito distante da teoria em torno do programa, em termos de igualdade entre os parceiros, e que, em sua implementação, o ProSAVANA traz elementos de “cooptação” e “despolíticação” da CSS, devido às assimetrias políticas e de capacidades, entre Japão, Brasil e Moçambique.

A partir das objeções e visões negativas, mudanças foram feitas no Plano Diretor, excluindo o componente de financiamento privado e dando maior ênfase na agricultura familiar, porém os planos dos investidores e do governo para a região parecem inalterados. Por outro lado, o ganho do processo de contestação está na configuração de coalizões que conectaram organizações de produtores de Moçambique entre si e com grupos fora do país e na abertura de um espaço de

engajamento da sociedade civil na política da CSSD (SHANKLAND, GONÇALVES, 2016). É ainda no debate crítico ao ProSAVANA que se encontram pistas das conexões do mesmo com seus contextos doméstico e internacional, com destaque para o modelo de desenvolvimento agrário adotado (que não faz parte apenas da política de Moçambique).

2.4 Considerações Finais

Exatamente dois anos depois do anúncio de Japão e Brasil do fortalecimento da CID conjunta para a África foi lançada a primeira proposta dos dois países de cooperação para o desenvolvimento agrícola das savanas africanas, utilizando a tecnologia gerada no PRODECER. Isto porque, foi a partir do PRODECER que o Brasil, com apoio do Japão, tornou-se um modelo de desenvolvimento agrícola a nível mundial.

Pelo exposto, depreende-se que, há fortes evidências de que a proposta inicial tenha sido feita pelo Japão ao Brasil e um mês depois à Moçambique, que resultou na adoção da ideia de um programa conjunto de desenvolvimento agrícola em Moçambique na agenda da cooperação entre os três países. A partir do memorando assinado em setembro de 2009, o objetivo central do ProSAVANA é a estruturação da cadeia agrícola completa na região norte de Moçambique, por meio da criação de modelos de desenvolvimento orientados para o mercado. No Brasil este conjunto de iniciativas faz parte do programa EMBRAPA-ABC Moçambique e para o Japão parte do PEDEC-Nacala, iniciativa do país asiático no norte de Moçambique.

O ProSAVANA conta com duas fases, uma de preparação e outra de execução, sendo que a primeira foi dividida em quatro etapas: estudo preliminar, fortalecimento da pesquisa agrícola, elaboração de um plano diretor e desenvolvimento de modelos agrícolas. Seu gerenciamento é feito por um Grupo de Trabalho Tripartite, composto por ABC, JICA e MINAG, em conjunto com grupos de trabalho em cada um dos países.

Quanto aos debates gerados em torno do programa, há poucos trabalhos ressaltando os pontos positivos da implementação do ProSAVANA e muitos críticos de pontos como a falta de transparência e diálogo na construção do programa, o modelo de desenvolvimento utilizado e possível risco à soberania de Moçambique e à independência dos camponeses do país, além daqueles que sublinham os desafios derivados da CTr, como a relação entre os doadores e a possibilidade de cooptação do Brasil pelos interesses japoneses.

Apresentado o ProSAVANA e os debates em torno dele, no próximo capítulo iniciaremos a análise contextual por meio das relações bilaterais entre os países parceiros. Assim, serão observados o histórico e as características das relações bilaterais entre o Brasil, Moçambique e o Japão, que contribuem para a construção do contexto do programa.

3. CONTEXTO EXTERNO

Na perspectiva dos autores da APE, tanto o contexto doméstico quanto o contexto internacional são relevantes para a construção da política externa dos países. Assim, permite-se utilizar uma análise multinível, que abarca aspectos destas duas esferas. Cabe aqui tratar do contexto externo no qual o programa ProSAVANA foi incluído na agenda.

A partir da literatura do ProSAVANA, percebeu-se que no contexto externo dois conjuntos de processos ganharam destaque. O primeiro deles diz respeito ao contexto da ajuda internacional e às mudanças no que Mawdsley chama de “paradigma da ajuda”, caracterizadas pela ascensão dos “doadores emergentes”. Neste cenário, a ascensão da CSS para o desenvolvimento foi decisiva para o destaque que a CTr passou a ter no quadro geral da CID. Já o segundo conjunto de processos está relacionado ao momento de destaque para a cooperação agrícola e em segurança alimentar a partir da crise alimentar entre 2007 e 2008. A isto relacionam-se a ascensão do chamado Regime Alimentar Corporativo, com a adoção de um modelo de desenvolvimento agroindustrial em países africanos. Estes são os eventos analisados neste capítulo.

Deste modo, o capítulo organiza-se em duas seções. A primeira delas é dedicada ao primeiro conjunto de processos, ligados ao “paradigma da ajuda”. Neste, serão traçadas as trajetórias, primeiro da ajuda dos “doadores tradicionais” (ou Cooperação Norte-Sul - CNS) e depois da cooperação dos “doadores (re)emergentes” (CSS para o desenvolvimento), com destaque para a relevância que a CSS em geral ganhou nos anos 2000. O final da seção é dedicado à cooperação triangular (CTr), sua trajetória e ascensão no contexto de adoção do ProSAVANA.

Na segunda seção tratar-se-á dos processos relacionados à ascensão do Regime Alimentar Corporativo, caracterizado pela financeirização dos alimentos e da terra e pela adoção de um modelo agroindustrial de desenvolvimento rural e agrícola, inclusive por parte dos países africanos. Neste contexto, a crise alimentar será apresentada como impulsionadora de um “momento político” para a cooperação agrícola, que deu mais evidência à ideia de que é necessário aumentar a produtividade agrícola para solucionar problemas de segurança alimentar e contribuiu para um aumento do investimento em terras.

3.1 A Ajuda/Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dos “doadores tradicionais” e “(re)emergentes” e a ascensão da Cooperação Triangular

3.1.1 O surgimento da ajuda internacional e a ajuda dos doadores tradicionais

A ajuda internacional se difundiu nas relações entre os Estados com o fim da Segunda Guerra Mundial, tendo como primeira grande iniciativa o auxílio prestado pelos EUA à reconstrução europeia por meio do Plano Marshall. Os marcos deste período foram os discursos de Henry Truman, então presidente dos Estados Unidos, ao congresso do país em 1947 e em 1949. Truman foi o fundador da chamada “Doutrina Truman”, ao conclamar em seu discurso que os países ocidentais prestassem auxílio militar e econômico a outros, a fim de combater a penetração de ideias comunistas nos mesmos. Isto aconteceu em um contexto de instabilidade na Grécia e necessidade de manter a Turquia sob influência ocidental em um momento de incapacidade da Grã-Bretanha de monitorar a região. Aos poucos a ajuda se expandiu da Europa para a Ásia e para o resto do mundo em desenvolvimento (MARTINUSSEN, PEDERSEN, 2003; WICKSTEAD, 2015).

Assim, durante a Guerra Fria, o paradigma da ajuda foi dominado pela motivação ideológica de evitar a influência do comunismo nos países em desenvolvimento, movimento seguido pela URSS e pela China no sentido oposto (evitar a expansão das ideias capitalistas liberais), fazendo da ajuda internacional um instrumento na disputa por áreas de influência.²⁷ Ao longo do tempo o número de países doadores aumentou, e moldou-se uma arquitetura ao redor dos que hoje são chamados “doadores tradicionais”, grupo composto pelos membros do DAC, da OCDE²⁸, que assumiu um papel crescente no monitoramento da quantidade e da qualidade dos fluxos de ajuda. Além do DAC, nas décadas que seguiram o fim da guerra os países desenvolvidos fundaram

²⁷ Apesar de a URSS e a China também haverem prestado ajuda durante esse período, o modelo de ajuda que sobreviveu ao final da Guerra Fria foi o ocidental (WICKSTEAD, 2015).

²⁸ Foi também no contexto da Guerra Fria que foi criada a denominação de Primeiro, Segundo e Terceiro mundos para os países do bloco ocidental, do bloco soviético e os não-alinhados, respectivamente. De acordo com Wickstead (2015), o Terceiro Mundo, porém, tendia a ser colocado mais próximo aos países alinhados à URSS, considerados “menos eficientes” e “mal-governados”.

agências de cooperação para administrar a ajuda externa (WICKSTEAD, 2015).

Ao redor da arquitetura da ajuda moldaram-se paradigmas compostos de poucas regras formais e muitas expectativas de comportamento e princípios baseados em “*soft agreements*”. Os paradigmas da ajuda dos membros do DAC, ou seja, suas motivações, princípios causais sobre desenvolvimento e o escopo das iniciativas passaram por diversas transformações. Estas foram pautadas pelos interesses dos países doadores e também pelas mudanças nas ideias acerca do melhor caminho para se atingir o desenvolvimento (MAWDSLEY, 2012). Contudo, apesar da existência de padrões informais e entendimentos comuns, os doadores tradicionais são heterogêneos entre si e possuem práticas diferentes (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010).

Durante a Guerra Fria, a principal motivação dos doadores foi a disputa ideológica, embora o DAC, enquanto instituição, tentasse aumentar o peso da redução da pobreza na alocação da ajuda (WICKSTEAD, 2015). De acordo com Martinussen e Pedersen (2003), as motivações centrais para a ajuda entre as décadas de 1950 e 1980, para além da ideologia, se relacionavam com a moral e princípios humanitários (sobretudo por parte dos países nórdicos), considerações políticas e de segurança nacional (com destaque para os EUA) e considerações econômicas e comerciais (principalmente para Grã-Bretanha e França em suas ex-colônias).

Quanto ao modelo de desenvolvimento, entre as décadas de 1950 e 1970 o paradigma da ajuda foi caracterizado pela indução do crescimento econômico nos países em desenvolvimento, que levaria a um ciclo econômico virtuoso e redução da pobreza como consequência (MAWDSLEY, 2012). Porém, durante o processo das independências dos países africanos e asiáticos, grupos opostos eram financiados pelos países do bloco ocidental ou do bloco soviético, fazendo com que a administração destes fosse assumida, em muitos casos, por elites ligadas ao exterior, facilitando a influência das ex-metrópoles e gerando um movimento no qual a ajuda acabava por ser uma transferência de recursos dos mais pobres dos países desenvolvidos para as elites dos países em desenvolvimento (WICKSTEAD, 2015).

Nos anos 1980 e início da década seguinte o paradigma da ajuda foi pautado pela reestruturação das economias, baseada no ajuste promovido pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional após a crise energética de 1979, que gerou uma área de polarização sobre a efetividade da ajuda. Isto porque o ajuste consistiu na imposição de

condicionalidades relacionadas à redução da inflação e gastos dos governos como critérios para a concessão de empréstimos concessionais. Estas medidas levaram à redução de gastos sociais e ao aumento no preço de produtos, tal como os alimentos, devido ao corte de subsídios, o que gerou controvérsias sobre sua efetividade (WICKSTEAD, 2015).

Após a queda do Muro de Berlim, em 1989, o final do conflito ideológico impactou também os países em desenvolvimento e sua relação com os desenvolvidos. O primeiro fator foi o fim do financiamento dos países alinhados às ideias comunistas/marxistas. Neste cenário, os países alinhados ao bloco soviético, incluindo a Rússia, tornaram-se novos receptores da ajuda ocidental. Ademais, a principal motivação dos países desenvolvidos, a disputa ideológica, havia acabado. Neste período, o modelo europeu de desenvolvimento serviu como base para o novo paradigma da ajuda pós-Guerra Fria (agora universal), baseado em reformas políticas e econômicas que levaram ao estabelecimento de democracias e abertura econômica e benefícios da ajuda que deveriam ser estendidos à maioria da população dos países receptores (MARTINUSSEN, PEDERSEN, 2003; WICKSTEAD, 2015).

O modelo europeu passou a estar conectado à definição de “boa governança”, termo em ascensão no sistema de ajuda na década de 1990, utilizado como critério para os empréstimos do Banco Mundial e fornecimento da assistência em geral. O termo ainda possui relevância atualmente, e sua prática constitui-se pela existência de um Estado efetivo, trabalhando em parceria com o setor privado e a sociedade civil, em meio a instituições robustas e responsáveis e um sistema legal, bancário e financeiro sob escrutínio da imprensa livre (MAWDSLEY, 2012; WICKSTEAD, 2015).

Assim, a natureza e a composição dos programas de ajuda também foram transformados. O foco, que antes era em infraestrutura e setores ligados aos recursos naturais, voltou-se para reformas políticas e econômicas, melhora da transparência dos governos e inclusão social. Por serem áreas menos intensivas em capital, os anos iniciais da década de 1990 viram uma queda no volume dos valores de AOD (WICKSTEAD, 2015).

Nesta década, na perspectiva de Mawdsley (2012) a ajuda foi reinventada. Neste sentido, a concepção de desenvolvimento do paradigma da ajuda passou a agregar diversas dimensões para além da econômica. Neste cenário viu-se a ascensão de novos temas, tais como meio ambiente, migração e o combate às drogas, ao terrorismo e a doenças como a AIDS (MARTINUSSEN, PEDERSEN, 2003; MAWDSLEY, 2012).

A partir da multidimensionalidade do desenvolvimento e dos novos temas, diversas conferências foram realizadas, também nos anos 1990, entre as quais podemos destacar a Conferência Mundial Alimentar, em 1996, durante a qual foi lançada a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial. Estas conferências e declarações delimitaram as questões e objetivos centrais em cada área, que serviram como diretrizes de políticas para o período posterior²⁹ (WICKSTEAD, 2015).

A assistência no início dos anos 2000 foi caracterizada pela Declaração do Milênio (2000), que estabeleceu os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), entre eles a erradicação da extrema pobreza e da fome. Estes objetivos foram utilizados até 2015 como principais parâmetros das iniciativas em direção ao desenvolvimento, tanto no âmbito da ajuda como das políticas governamentais (WICKSTEAD, 2015).

De acordo com Mawdsley (2012) o paradigma atual da ajuda é o chamado “paradigma da efetividade da ajuda”, formulado nas conferências de alto nível sobre sua efetividade (Roma, 2003; Paris, 2005; Accra, 2008; e Busan, 2011). Seus dois principais elementos são a apropriação das estratégias de desenvolvimento por parte dos beneficiários da ajuda e um compromisso global com resultados tangíveis. Desta maneira, os doadores procuraram responder alguns problemas da ajuda trazidos por seus críticos, como a falta de coordenação de iniciativas, iniciativas verticais (*top-down*), forte conexão da ajuda com os interesses dos doadores e não dos receptores, excesso de custos de transação e insuficiência de monitoramento (MAWDSLEY, 2012).

Neste período, o DAC passou a valorizar a necessidade de uma ajuda abrangente para promover o desenvolvimento, agregando diversas

²⁹ No final da década houve sinais de maior apropriação pelos países receptores, com a presidência das reuniões do grupo consultivo do Banco Mundial sendo presididas pelos países solicitantes dos empréstimos e responsabilidade de implementação das iniciativas sendo transferidas para onde elas eram colocadas em prática. Outra iniciativa importante neste sentido foi o lançamento dos *Poverty Reduction Strategy Papers* a partir de 1999, documento chave para o FMI e o Banco Mundial, baseados em cinco princípios centrais que deveriam ser incorporados aos projetos de ajuda. Assim, as iniciativas deveriam ser dirigidas pelos países receptores; orientadas para os resultados; abrangentes (porque a pobreza é multidimensional); orientadas para parcerias (permitindo a coordenação) e com perspectiva de longo prazo (WICKSTEAD, 2015).

fontes de recursos, incluindo comércio e investimentos públicos e privados. Segundo Mawdsley (2012) isto, porém, é difícil de se alcançar, visto que, muitas vezes, as agendas de política externa, investimento, comércio e assistência colidem. De acordo com McEwan e Mawdsley (2012) os principais temas do paradigma atual da ajuda são a construção de capacidades e o desenvolvimento humano.

Entretanto, mesmo com as tentativas de melhora na efetividade e a incorporação de novos temas, a ajuda dos países do Norte teria falhado em cumprir os ODMs, o que gerou ceticismo em relação a ela (MCEWAN, MAWDSLEY, 2012). Este pode ser visto como um dos fatores que levou a um maior destaque dos doadores emergentes. Para Cesarino (2015, p.7): “(...) [a] cooperação sul-sul contemporânea é parcialmente construída sob a afirmação da falha do projeto universal de desenvolvimento defendido pelo norte global desde os tempos de Truman”³⁰. Por sua vez, a crescente relevância destes atores contribuiu para mudanças no paradigma recente da ajuda (MAWDSLEY, 2012). Na perspectiva de Pino (2013) a existência de novos agentes (doadores estatais e atores não estatais), novas ferramentas financeiras e novos arranjos na cooperação datam do fim da Guerra Fria e constituem as principais mudanças na paisagem da assistência ao desenvolvimento.

3.1.2 *O histórico da cooperação sul-sul e a cooperação dos doadores (re)emergentes*

A ascensão dos chamados “doadores emergentes” é um dos aspectos das mudanças no paradigma da ajuda. Porém, a CSSD não é um fenômeno novo, por isso, há autores que utilizam o termo (re)emergentes. A China, por exemplo, prestou assistência durante a Guerra Fria para trinta países africanos, mais do que a União Soviética (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010).

A origem da CSS para o desenvolvimento está no Movimento Não Alinhado (MNA), grupo de países que não estavam alinhados nem ao bloco ocidental nem ao soviético (o chamado Terceiro Mundo), cujo ponto de inflexão foi a Conferência de Bandung, em 1955. Neste contexto, a CSS surgiu como alternativa ao pensamento Leste-Oeste, ao propor a divisão Norte-Sul, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (ALDEN, MORPHET, VIEIRA, 2009; PINO, 2013).

³⁰ Tradução livre do original: “(...) *contemporary south-south cooperation is partly built on a claim of failure of the universal development project championed by the global north since Truman’s times*”.

No comunicado final de Bandung os países expressaram seu desejo de cooperar economicamente e para o desenvolvimento mútuo. Este foi o primeiro marco da CSS para o desenvolvimento (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010).

Em perspectiva histórica, a CSS se desenvolveu em oposição ao colonialismo, à dominação e à exploração dos países do Norte e pela luta por maior espaço e influência no sistema internacional (JOY-OGWU, 1982). Nasceu da percepção das assimetrias entre o Norte e o Sul em suas relações e da complementariedade entre os países em desenvolvimento, que poderia facilitar o intercâmbio entre eles (IGLESIAS PUENTE, 2010). Nas décadas de 1960 e 1970 a CSS ganhou força. Isto foi possível com a consolidação do MNA, a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD na sigla em inglês) e do conceito de Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e ao Plano de Ação de Buenos Aires (1978).

Neste contexto, a UNCTAD, criada em 1964, serviu como um dos principais palcos para a defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, dentre os quais a desigualdade de poder nas instituições internacionais e os termos de troca desiguais no comércio entre os países do Norte e do Sul. Assim, em 1967, foi criado o G77, grupo dos países em desenvolvimento a fim de defender seus interesses. Foi a partir disto que surgiu o movimento pela NOEI (WICKSTEAD, 2015).

Em 1976 o Comitê Econômico das Nações Unidas recomendou a realização da Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que aconteceu em 1978 com a participação de 138 países e resultou no Plano de Ação de Buenos Aires, importante marco para a CSSD. O Plano de Ação de Buenos Aires estabelece como princípios da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) a observância da soberania nacional, a não ingerência, a busca por independência econômica e igualdade de direitos, ainda hoje considerados princípios desta modalidade de CID (IGLESIAS PUENTE, 2010).

Também nos planos de ação de Buenos Aires (1978) e Caracas (1981) foram estabelecidas as premissas de que há condições e problemas comuns entre países em desenvolvimento e um interesse comum em melhorar suas posições no sistema internacional. Neste sentido, esta primeira fase da CSS foi marcada pelo fortalecimento político do conjunto de países em desenvolvimento, havendo pouca margem de manobra no contexto da Guerra Fria (SÁ E SILVA, 2009). Os progressos do período, porém, foram seguidos de estagnação, sobretudo na década

de 1980, devido ao período de crise e ajuste (JOY-OGWU, 1982; MAWDSLEY, 2012). Sá e Silva (2009) caracteriza esta fase como desmobilização da CSS, que iria da década de 1980 aos anos 1990.

De acordo com Sá e Silva (2015) e Pino (2013) um novo período de maior destaque da CSSD inicia-se entre o final da década de 1990 e início do século XXI, quando passou a ser valorizada não só pelos países em desenvolvimento, mas também por agências internacionais, passando a fazer parte das estratégias de organizações como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o PNUD e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Apesar disto, na perspectiva de Bobiash (1992), já no início dos anos 1990 a CSSD começa a surgir como alternativa para algumas das limitações percebidas na CNS, em um contexto de crescente influência dos países em desenvolvimento no cenário internacional.

As organizações internacionais, sobretudo o PNUD, realizaram diversas iniciativas a fim de tornar a CSSD parte do *mainstream* da ajuda internacional, o que, de acordo com o comitê executivo do PNUD, faz parte dos esforços para uma maior efetividade da cooperação para o desenvolvimento. Um dos exemplos foi a elaboração do Terceiro Arranjo do PNUD para a CSS, cujo um dos elementos-chave é tornar a CSS parte do *mainstream* da ajuda (UN, 2005). Outro reflexo da importância crescente da CSS nas organizações internacionais foi a incorporação, em 2003, da Cooperação Econômica entre os Países em Desenvolvimento (CEPD) pela Unidade Especial para a CTPD, transformando-se em Unidade Especial para a CSS.

Além disso, duas das iniciativas do PNUD que deram maior visibilidade para este tipo de cooperação nos anos 2000 foram a criação do dia para a CSS (estabelecido como 19 de dezembro pela Resolução 58/220 de 2003) (UN, 2003) e o início das Expo da CSS Global para o Desenvolvimento, realizadas a partir de 2008, como uma maneira de compartilhamento de soluções para o desenvolvimento entre os países do Sul Global (MOCHIZUKI, 2009; UNOSSC, 2017a). Outras conferências que reconheceram o importante e crescente papel da CSS e da CTr, porém realizadas pelo G77, grupo composto de países em desenvolvimento, foram a I Cúpula do Sul (2000) e a 1ª Conferência de Alto Nível sobre CSS do G77 (2003) (G77, 2000; G77, 2003).

No início do século XXI a CSS em geral ganhou maior relevância no cenário internacional junto ao aumento do peso das economias emergentes, como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que se tornaram o centro da ascensão dos doadores (re)emergentes. Com isto, o crescimento da confiança econômica se traduziu em

assertividade política destes países no sistema internacional (TORTORA, 2011; MAWDSLEY, 2012; PINO, 2013; COOPER, FLAMES, 2013). Ao mesmo tempo, a solidariedade entre os países em desenvolvimento tornou-se parte da agenda de diversos países do Sul, e a CSS foi pautada pelo fortalecimento político (por meio do estabelecimento de redes) e transferência de políticas e programas, considerados “boas práticas” (CSSD) (SÁ E SILVA, 2009; COOPER, FLAMES, 2013).

Nesse cenário, o crescimento econômico dos BRICS possibilitou grandes aumentos de fluxos vindos de países que, com frequência, ainda recebem ajuda e possuem níveis significativos de pobreza. Portanto, a novidade não foi a existência da CSS ou da CSSD, mas o aumento no número de parceiros e de volume deste tipo de assistência, possibilitado pelo bom momento econômico de grande parte dos países em desenvolvimento (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010).

Nesta nova fase os emergentes estão preocupados em ocupar um lugar central no capitalismo mundial, ao invés de desafiá-lo, como nos discursos utilizados no período da Guerra Fria (COOPER, FLAMES, 2013). Entretanto, os princípios que permeiam as narrativas da CSSD e da CSS em geral têm ainda semelhança com aqueles utilizados no princípio do MNA, inspirados nos Cinco Pontos de Coexistência Pacífica de Zhou Enlai, expressos em 1954, quando o político era então chanceler chinês. São eles: respeito mútuo a soberania e integridade territorial, não agressão, não interferência, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010). Atualmente os princípios centrais nas narrativas da CSSD são horizontalidade, não condicionalidade, orientação pela demanda, compartilhamento de boas práticas e não intervenção (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010; CHICHAVA, DURÁN, 2016), também conectados ao Plano de Ação de Buenos Aires. Quanto ao foco, a CSSD dá ênfase na cooperação técnica, relacionada também com o compartilhamento de suas próprias experiências (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010)³¹.

³¹ Apesar dos princípios comuns, assim como na ajuda tradicional, os atores e iniciativas da CSS para o desenvolvimento também são heterogêneos. Suas agendas podem inclusive colidir e divergir (MAWDSLEY, 2012; CESARINO, 2015). Isto acontece em meio a uma tentativa de homogeneização de culturas, problemas e poder entre os países em desenvolvimento, por meio de narrativas que foram construídas com base em sua diferenciação em relação à ajuda dos doadores tradicionais (CHISHOLM, 2009). Um dos exemplos disto é a própria existência de países em desenvolvimento que adotam um discurso e princípios diferentes de países como o Brasil e a China, tal como os países árabes e outros

Não há dúvidas de que esta modalidade de cooperação tenha contribuído para modificar a dinâmica tradicional da ajuda. Porém, ainda se questiona sobre quais foram/são seus impactos (UN, 2005; PINO, 2013; MAWDSLEY, 2012). Nesta direção, há preocupação com seu efeito na estrutura do padrão doador-receptor, sobretudo no que diz respeito aos Estados falidos, devido à não imposição de condicionalidades relacionadas ao meio ambiente e boa governança (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010).

Ao mesmo tempo, há um consenso no sentido de que o aumento no número de países que prestam assistência contribui para a diversificação de fontes de financiamento e redução da dependência externa para os países em desenvolvimento. Assim, a CSSD seria um instrumento positivo de balanceamento do poder global, como fonte de alternativa para aqueles que dependem da ajuda, tal como Moçambique (BOBIASH, 1992; KABUNDA, 2011; MAWDSLEY, 2012; PINO, 2013).

Contudo, o crescimento do volume da CSSD no cenário internacional pode ser prejudicado por alguns obstáculos que são observados nesta modalidade. Um destes é a dificuldade dos países em desenvolvimento de estabelecer estratégias de longo prazo de cooperação prestada, seja pela instabilidade de suas políticas ou por fatores financeiros (BOBIASH, 1992; CORREA, 2010). Outra barreira é a falta de mecanismos de implementação e avaliação, tal como observado em Fingermann (2014) e que será lembrado no Capítulo 5, dedicado ao contexto doméstico brasileiro.

Ainda, as assimetrias dentro do Sul podem ou não ser consideradas um obstáculo à cooperação entre eles. Assim, com a crescente hierarquia entre estes países, por vezes são reproduzidas relações assimétricas Norte-Sul, ou seja, uma das críticas dos países em desenvolvimento em relação à ajuda tradicional acaba sendo reproduzida na CSS (KABUNDA, 2011; BOBIASH, 1992). Neste sentido, cabe ressaltar que os países em desenvolvimento não prestam uma ajuda desinteressada e possuem suas próprias motivações, interesses nacionais e objetivos imediatos. Portanto, há seguramente uma dimensão política na CSSD (BOBIASH, 1992). Neste sentido, para Chisholm (2009) a utilização por parte dos doadores (re)emergentes do termo “parceria”, ao invés da “ajuda” (ou de se intitularem “doadores”), pode obscurecer estruturas que perpetuam relações desiguais.

que possuem maior cooperação com o DAC, como Turquia e Coréia do Sul (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010; ECOSOC, 2008a).

Por fim, ressalta-se que, apesar da crescente importância destes “novos” atores, os países do G8 ainda detêm a maior parte do poder de influência no sistema de ajuda internacional (contribuem com a maior parte dos recursos, são sede da maior parte das organizações da sociedade civil e empresas envolvidas e ocupam as principais cadeiras no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial). No entanto, nas cúpulas do G8 dos anos 2000, seus membros mostraram um reconhecimento de que não podem mais agir sozinhos, ao convidar países africanos e emergentes, tais como Brasil, Índia e China, a participarem destes encontros (WICKSTEAD, 2015). Ademais, há esforços dos doadores tradicionais para reforçar a coordenação e a cooperação com os doadores (re)emergentes, cujo um dos exemplos é o crescimento da CTr, como se verá a seguir. Este esforço está inserido também no paradigma da ajuda tradicional, porquanto entende-se que este diálogo é um dos caminhos para uma maior efetividade da ajuda, como já destacado.

3.1.3 O diálogo entre os doadores tradicionais e emergentes e a cooperação triangular

Em seu sentido mais amplo, a CTr é um arranjo de CID no qual dois países conjuntamente (ou um país em parceria com uma organização internacional) desenvolvem um programa/projeto em um terceiro país em desenvolvimento. De acordo com Correa (2010), a CTr inclui arranjos Sul-Sul-Sul, Sul-OI-Sul ou Norte-Sul-Sul, sendo que o mais comum é um país doador tradicional (do Norte), cooperando com um doador emergente (do Sul) para implementação de uma iniciativa em um outro país em desenvolvimento. Para a ABC (2016) a CTr é parte da CSS e é desenvolvida preferencialmente com países dos quais o Brasil já tenha recebido cooperação. Já para a JICA (2017), consiste na parceria entre países do Sul, apoiada por um organismo multilateral ou por um país desenvolvido.

Assim, no arranjo trilateral propõe-se complementariedade entre a assistência prestada pelos doadores tradicionais e pelos doadores (re)emergentes, baseada na *expertise* em mecanismos e monitoramento e recursos dos primeiros e boa relação, cultura e história comuns (que fariam com que seus conhecimentos e tecnologia fossem mais adaptáveis aos países em desenvolvimento) dos segundos (FORDELONE, 2009). Neste sentido, para Tortora (2011), seguindo o pensamento expresso em documentos do PNUD e da OCDE, a cooperação prestada por países doadores tradicionais e aquela prestada por países em desenvolvimento

são complementares e devem ser combinadas. De acordo com o DAC (2009), a CTr pode ser utilizada para: melhorar a capacidade dos países em desenvolvimento enquanto doadores; fortalecer a relação entre doadores tradicionais e emergentes e fortalecer as relações entre os países em desenvolvimento.

A CTr também possui desafios, tal como o alinhamento de arranjos legais, orçamentos e procedimentos, prioridades setoriais, estruturas de gerenciamento, metas e mecanismos de monitoramento e avaliação (MCEWAN, MAWDSLEY, 2012). Outro desafio levantado por McEwan e Mawdsley (2012) é o grande consumo de tempo e recursos que são gastos neste arranjo, devido ao estabelecimento de procedimentos e guias. Ademais, na perspectiva de Toledo (2015) a CTr possui uma tendência à cooptação dos doadores do Sul e a proeminência das ideias dos países desenvolvidos, sem a ruptura do padrão de ajuda verticalizado. Contudo, não é possível afirmar que toda CTr represente um processo de cooptação dos doadores (re)emergentes pelos doadores tradicionais. Isto porque os doadores em desenvolvimento possuem seus próprios interesses, a partir de sua dinâmica política e ideacional doméstica.³²

O arranjo da CTr começou a ser moldado na década de 1970, no contexto da consolidação da CSS, com a contribuição do PNUD (NRI, 2013). Segundo Pino (2013) é difícil precisar quando exatamente a CTr começou a ser colocada em prática, ainda que o Relatório Brandt (1980) possa ser visto como um de seus marcos, já que é o primeiro documento que preconiza a realização de acordos tripartites de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O Japão foi um precursor neste tipo de CID, com seu Programa de Treinamento em Terceiros Países, iniciado já na década de 1970, além de ter sido um promotor da CSS e da CTr e um dos principais defensores do uso destas modalidades, junto ao PNUD (MOCHIZUKI, 2009; IGLESIAS PUENTE, 2010; PINO, 2013).

Apesar disto, até os anos 1990 a CSSD acontecia primariamente pela via bilateral (ABDENUR, 2009), quando começaram a ser vistos maiores esforços do PNUD para a promoção da CTr (MOCHIZUKI, 2009). A própria ONU, em sua Assembleia Geral de 1995, já recomendava o uso da CTr e do financiamento privado como meio de aumentar os fundos para a CSSD (PNUD, 2004). Desta maneira, nos anos

³² Também sobre o estabelecimento de relações verticais, ambas, CSS e CNS parecem, por vezes ser assimétricas, portanto, não há necessariamente uma cooptação do doador do Sul quando há verticalidade na CTr, assim como a CSS para o desenvolvimento não implica necessariamente uma relação horizontal.

2000 esse arranjo passou a ocupar papel crescente na CID, tendo sido apontado como uma das prioridades do Terceiro Arranjo do PNUD para a CSS (2005-2007) (UN, 2005; PINO, 2013).

Neste contexto, diversos países passaram a dar ênfase a esta modalidade, que pode cumprir papel decisivo nas mudanças na arquitetura da ajuda. Dentre estes está o Brasil, que também foi um dos principais protagonistas de CTr em meados dos anos 2000, tendo como seu principal parceiro o Japão, com quem desenvolvia este tipo de CID desde a década de 1980 (com mais detalhes no Capítulo 4) (PINO, 2013).

Outros países em desenvolvimento também estavam engajados na CTr enquanto prestadores de ajuda em 2009, ano da assinatura do ProSAVANA. Alguns dos exemplos são: Egito, Quênia, Marrocos, África do Sul, Tunísia, Índia, Malásia, Filipinas, Singapura, Sri Lanka, Tailândia, Vietnã, Rússia, Argentina, Chile, Colômbia e México. No caso dos países do DAC, no mesmo ano, 16 deles já participavam de iniciativas de CTr. São eles: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, EUA e a Comunidade Europeia. Apesar disto, somente Japão e Espanha possuíam objetivos ligados à CTr em suas políticas de ajuda (FORDELONE, 2009). Entre os doadores tradicionais, aqueles mais engajados em iniciativas trilaterais são Japão, Alemanha e Espanha (MCEWAN, MAWDSLEY, 2012).

Segundo Pino (2013) o interesse crescente pela CTr no sistema internacional nos anos 2000 foi impulsionado por quatro fatores: crise e esgotamento do modelo de desenvolvimento defendido pelos doadores tradicionais; crescimento e destaque da CSS; necessidade dos doadores em compartilhar os custos da ajuda; e necessidade de convergência e articulação devido à preocupação com a sua eficácia (em um momento de crise e recursos escassos).

Há diversas iniciativas que servem como base para afirmação de que o trabalho conjunto entre doadores tradicionais e (re)emergentes e a CTr adquiriram maior relevância no sistema de ajuda durante a primeira década do século XXI. Da parte dos doadores do DAC³³, o primeiro elemento é a Conferência de Monterrey (2002), na qual apontou-se a necessidade de fortalecimento da CTr como importante instrumento para facilitar a troca de estratégias bem-sucedidas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento (PNUD, 2004; PINO, 2013). Outro

³³ A própria página do DAC contém uma seção específica sobre a CTr, com documentos elaborados pelo Comitê sobre a modalidade (DAC, 2017).

exemplo é o engajamento dos doadores tradicionais e dos emergentes no Grupo de Trabalho sobre Efetividade da Ajuda, criado em 2003, inicialmente como um fórum de doadores tradicionais, mas que tornou-se um grande grupo, incluindo não só doadores tradicionais e (re)emergentes, mas também outros atores da CID (setor privado, ONG's, entre outros) (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010; OCDE, 2010).

A fim de identificar sinergias entre o paradigma da efetividade da ajuda e a cooperação entre países em desenvolvimento, foi criada em 2008 no âmbito do DAC a Equipe de Trabalho sobre CSS (OCDE, 2016). Pode-se citar também a Cúpula do G8 em L'Aquila (2009), presente no histórico do ProSAVANA, onde também foi reforçada a relevância da colaboração entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento na prestação da CID. Cabe lembrar que L'Aquila está inserida no contexto do processo de Heiligendamm, diálogo iniciado entre o G8 e mais cinco países em desenvolvimento, acerca de desafios da economia mundial. Neste contexto, o relatório final do processo, apresentado em L'Aquila trouxe como um de seus pontos em relação ao desenvolvimento o reconhecimento do valor da CTr no diálogo entre a CNS e a CSS, como meio de gerar melhor apropriação pelos receptores e maior coordenação entre doadores (G8, 2009).

Em um foro mais amplo, a Agenda de Ação de Accra (PNUD, 2008) sobre efetividade da ajuda incentivou a colaboração entre os diversos atores da ajuda (doadores do Norte e do Sul, setor privado e sociedade civil) e o desenvolvimento da CTr (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010; PINO, 2013). Ademais, os fóruns e simpósios de Cooperação para o Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), em especial em 2008 e 2009 colocaram em relevo o papel complementar da CTr em relação à cooperação bilateral e multilateral e, desde 2007, posicionam a CSS e a CTr como tendências da CID (ECOSOC, 2008b e 2008c; ECOSOC, 2009; PINO, 2013). Neste sentido, em 2008 o próprio tema do simpósio do ECOSOC no Cairo, sobre tendências da CID, deu destaque a estes dois arranjos (ECOSOC, 2008b).

Por fim, para os propósitos do presente trabalho é relevante apontar que o escopo das iniciativas de CTr abarcam principalmente as áreas relacionadas ao conhecimento/*expertise* dos doadores (re)emergentes e demandas dos países menos desenvolvidos, tais como agricultura, administração pública, saúde, gestão de recursos hídricos, capacitação profissional, na modalidade de cooperação técnica (WALZ, RAMACHANDRAN, 2010; PINO, 2013; CHICHAVA, DURÁN, 2016).

A partir de 2008 tais projetos passaram a focar no combate às crises alimentar, energética, climática e financeira (PINO, 2013), o que é particularmente importante no contexto de adoção do ProSAVANA, já que se constitui como um programa que procura responder à necessidade de garantia de segurança alimentar de Moçambique e contribuir para a segurança alimentar mundial. Neste sentido, não só o cenário de ascensão da CSSD e da CTr parecem ter contribuído com o programa, mas também o ambiente gerado pela crise alimentar de 2007-2008, além de outros fatores relacionados à questão agrícola, sobre os quais se falará a seguir.

3.2. O Regime Alimentar Corporativo e a adoção do modelo agroindustrial na África

Há um conjunto de processos em andamento, desde meados do século XX, que dão base à tendência de incorporação de todos os países nas cadeias globais de alimentos, por meio da adoção de um modelo de desenvolvimento agroindustrial. O continente africano tem sido considerado a fronteira agrícola do mundo nas últimas décadas, e Moçambique é um dos países que no início do século XXI procurou colocar em prática políticas para desenvolver seu setor agrário nestes moldes. A inserção do ProSAVANA neste cenário também é parte da literatura sobre o programa, sobretudo dos trabalhos críticos ao desenvolvimento agroindustrial, como já observado no Capítulo 2 (FERRANDO, 2015; TOLEDO, 2015)

O modelo de desenvolvimento agroindustrial é caracterizado pela exploração de terra em larga escala, mecanização e introdução de novas tecnologias no campo e integração de agricultores familiares e pequenos produtores às cadeias globais. Neste contexto, a produtividade da agricultura capitalista industrial tem sido central para as narrativas dominantes do desenvolvimento, baseada na ideia de que a industrialização agrícola possibilita maior produção de alimentos, mais baratos e de maior qualidade.

Portanto, a modernização tecnológica é vista como condição para o desenvolvimento econômico sustentável. Aqueles que não se adaptam, ou seja, não adotam as novas tecnologias e não se integram ao mercado, não se tornam competitivos e são eliminados. Desta maneira, este modelo possui poder material e ideacional para sua expansão, fazendo com que a tendência à padronização da produção, divisão do trabalho e avanços em tecnologia e mecanização, características das economias industriais em

escala, avançassem também para a agricultura (CLEMENTS, 2015; WEIS, 2010; TOLEDO, 2015).³⁴

De acordo com alguns autores da perspectiva dos Regimes Alimentares³⁵ vive-se a era do Regime Corporativo, no qual as relações de valores e o modo de produção estão pautados pelos princípios de livre mercado e da supremacia do mercado. A governança do regime acontece por meio de regras multilaterais criadas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), sob a qual as corporações transnacionais exercem grande poder. Algumas das regras propagadas são as condições iguais de mercado, disciplinamento mútuo e a segurança alimentar adquirida por meio do mercado (MCMICHAEL, 2014).

O regime alimentar corporativo surgiu no final da década de 1980, no contexto da desnacionalização da agricultura.³⁶ Segundo McMichael (2014) sua ascensão ocorreu na tensão entre a integração transnacional das cadeias agrícolas com a padronização do modelo de produção e os sistemas biorregionais. Nesta tensão, houve aprofundamento dos mercados e cadeias globais e regionais e uma homogeneização da produção no agronegócio, que se especializou na utilização de *inputs* globais, monoculturas, regime de contratos com os pequenos produtores e processamento e distribuição globais. Este

³⁴ Parte importante do processo de expansão do modelo agroindustrial são as chamadas Revoluções Verdes. A primeira delas surgiu na década de 1970 com o impulso a um processo de transição tecnológica voltado à biotecnologia e engenharia genética, complementado nos anos 1980 com uma revolução nos agroquímicos (GOLDFARB, 2012). Por sua vez, a chamada 2ª Revolução Verde ocorreu na década de 1990, com inovações em tecnologias de sementes, preservação e transporte de frutas e vegetais (MCMICHAEL, 2014).

³⁵ A abordagem dos Regimes Alimentares conecta as relações internacionais de produção e consumo de alimentos com os períodos mais amplos de acumulação do capital. Assim, há uma periodização na qual cada regime representa diferentes modos de produção e acumulação e diferentes relações de valor (tecnológicas, financeiras, de trabalho, ecológicas). Em cada regime há um perfil institucional próprio, porém há também transferência e reformulação de elementos dos regimes anteriores (MCMICHAEL, 2014).

³⁶ A desregulamentação do mercado começou na década de 1970, com os petrodólares a serviço das corporações e os empréstimos para o Terceiro Mundo. Na década de 1980 o aumento dos juros nos EUA gerou a crise da dívida dos países em desenvolvimento, o que levou estes países a adotarem o ajuste, promovido pelo FMI e pelo Banco Mundial. Neste processo houve liberalização e redistribuição de poder nacionalmente em favor dos bancos centrais e ministérios de comércio e finanças (CANAK, 1989 apud MCMICHAEL, 2014).

processo gerou uma reconfiguração das relações espaciais, além de induzir a adoção do modelo agrícola industrial em todo o mundo. A industrialização da agricultura aprofundou o processo de produção agrícola como uma operação *input-output*, modificando a relação do homem com os alimentos (MCMICHAEL, 2014).

A partir destas mudanças, aos poucos os alimentos foram convertidos em *commodities*, e a agricultura em uma indústria mundial, incorporada nas estratégias de investimento das corporações. Porém, é relevante ressaltar que estes processos foram iniciados ainda no regime anterior, já caracterizado pela industrialização agrícola nacional por meio das tecnologias da Revolução Verde, pela extensão das relações de mercado para o campo e pela nova divisão internacional do trabalho na agricultura (RAYNOLDS et al 1993 apud MCMICHAEL, 2014).

No campo das ideias, adotou-se no Regime Corporativo a premissa implícita de que o meio mais eficiente para promover a segurança alimentar é a promoção e integração ao mercado, regra que foi consolidada pela financeirização da agricultura e dos alimentos, uma das relações estruturantes do Regime. Neste cenário, os pequenos produtores, particularmente no Sul, são confrontados com políticas e protocolos favorecendo as agroexportações intensivas em capital a despeito de seus modelos, aprofundando a usurpação de terras. Isto acontece porque os pequenos produtores não se tornam competitivos, gerando perda de suas terras e maior dependência de outras fontes de renda em um movimento de deslocamento de agriculturas “ineficientes”, como já mencionado. Desta maneira, o pequeno proprietário acaba por vender suas terras e passa a trabalhar para os grandes proprietários (MCMICHAEL, 2014).

Este movimento acontece dentro dos países e também entre o Sul e o Norte, já que uma das características do Regime Corporativo é a combinação do protecionismo dos mercados agrícolas e subsídios no Norte, baixando o preço dos alimentos, enquanto no Sul os mercados são liberalizados, contribuindo para a exploração de terra e trabalho mais baratos pelos investidores.³⁷ Deste modo, os países do Sul são inseridos nas cadeias como exportadores dos produtos das corporações transnacionais (que investem em seus países) e importadores de grãos. Tornam-se ainda dependentes do investimento, conhecimento e tecnologia do Norte, devido à necessidade de uma agroindústria

³⁷ Os subsídios e o dumping são também maneiras de transferir recursos públicos para o setor privado no Norte e exportar insegurança alimentar para o Sul (MCMICHAEL, 2014).

competitiva com base em insumos intensivos em capital, fruto dos avanços tecnológicos (MCMICHAEL, 2014; GOLDFARB, 2012).

No contexto do regime agroalimentar corporativo ganha destaque o já mencionado processo de financeirização, ou seja, aumento do papel dos mercados financeiros dentro do setor agroalimentar, que tem ocorrido nas décadas recentes. Esse processo deu maior poder a novos atores, tais como investidores financeiros, bancos, empresas de serviços financeiros e investidores institucionais em larga escala. Ademais, de acordo com Clapp (2012) a financeirização gerou maior distanciamento (“*distancing*”), ou seja, maior número de atores e etapas intermediárias nas cadeias, que obscurece os impactos amplos da produção dos alimentos. Assim como na perspectiva dos regimes alimentares, na visão de Clapp (2012) a financeirização contribui para a abstração dos alimentos enquanto oportunidades financeiras (ativos), porém, estes investimentos financeiros impactam as decisões de investimentos reais (físicos).

As compras e vendas de ativos futuros³⁸ de commodities datam da Inglaterra do século XVIII, portanto, não são novas.³⁹ Porém, nos anos 1980 e 1990 as regulamentações foram relaxadas por pressão dos grandes bancos de investimentos, que começaram a vender derivativos baseados em mercados de *commodities* agrícolas e, por isso, necessitavam de maior espaço no mercado financeiro, contribuindo para o processo de financeirização (CLAPP, 2012).

Ademais dos bancos de investimento, as grandes corporações de venda de *commodities* começaram a estabelecer negócios financeiros,

³⁸ Nos contratos futuros de *commodities* uma instituição/investidor compromete-se a comprar/vender uma quantidade X de determinada *commodity* em uma data futura de/à outra instituição por um valor estipulado na data do contrato (e não considerando o preço do mercado no futuro). Tais contratos podem servir a três propósitos: especulação (quando o investidor espera comprar a commodity por um preço mais barato do que o do mercado no futuro), cobertura (*hedge*) (quando se busca redução de risco no portfólio de investimentos) ou arbitragem (quando se busca aproveitar da diferença entre os preços de um mesmo ativo em diferentes mercados). Estes diferentes comportamentos podem ser assumidos por diferentes atores, tal como produtores e processadores industriais (GARCIA, 1997).

³⁹ Neste ponto da história as vendas a futuro eram utilizadas a fim de fixar preços e esquivar-se das incertezas. Tais vendas produziam liquidez na falta de boas combinações entre produtores e consumidores. Ao longo do tempo os mercados de futuros foram se institucionalizando e, em alguns países como os EUA, criaram-se regulamentações para limitar a compra destes ativos, a fim de evitar o controle de preços.

com destaque para as empresas ABCD, sigla das iniciais das companhias Archer, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus. Estas possuem grande poder, pois operam em um modelo de negócios complexo, participando de todas as etapas da cadeia produtiva. Além disto, detêm a maior parte das informações para si. Desde a década de 1990 as atividades financeiras destas corporações ganharam proeminência sobre suas demais atividades (CLAPP, 2012; GOLDFARB, 2012). No contexto da financeirização, a atuação das corporações agroalimentares no mercado financeiro e de atores tradicionalmente financeiros no mercado agroalimentar tornou confusa a fronteira entre os setores agrícola e financeiro e entre investimentos e pura especulação (CLAPP et al, 2016).

De 1999 a 2008 o valor em ativos futuros, contratos e instrumentos de financiamento de risco em commodities agrícolas foi de US\$ 2,4 bilhões para US\$17,7 bilhões (ICTSD, 2009). Neste cenário, poucos comerciantes passaram a dominar grande fatia do mercado financeiro, portanto, pequenas mudanças podem resultar em grandes alterações de preços (CLAPP, 2012).

A financeirização das commodities agrícolas e não-agrícolas é vista como um dos fatores que contribuíram para a crise energética e alimentar de 2007-2008, na qual os preços das commodities alcançaram picos após um longo período de tendência decrescente (desde a década de 1960) (GAYI, [2012?]). Entre janeiro de 2002 e fevereiro de 2008 o preço dos alimentos subiu 140% (MOLONY, SMITH, 2010). Só entre 2006 e 2008 o preço do arroz teve aumento de 27%, o do trigo 136%, o do milho 125% e o preço da soja 107% (WRI, 2008 apud CLAPP, 2012). O papel da financeirização na crise foi reconhecido por ONG's, pelo Banco de Compensações Internacionais (BIS, na sigla em inglês) (2011), pela UNCTAD (2011) e pela própria FAO (2008 apud CLAPP, 2012), entre outros.

Os mais prejudicados pela alta dos alimentos foram as parcelas mais pobres da população mundial, que tiveram dificuldades de sanar suas necessidades alimentares. O número de famintos foi de 850 milhões em 2008 para 1 bilhão em 2009, enquanto os lucros das companhias ABCD bateram recordes em 2008 e 2010 (CLAPP, 2012). Além disto, a volatilidade de preços gerou incerteza para os produtores dos países em desenvolvimento mais pobres.

Porém, a financeirização foi apenas um dos fatores apontados para o aumento dos preços. Outros fatores também contribuíram para tanto, tais como: crescimento dos mercados dos países em desenvolvimento, urbanização, mudanças nos padrões alimentares (com

aumento do consumo de proteínas animais), crescimento da demanda em biocombustíveis e suas fontes (devido ao alto preço do petróleo); reforço de medidas sanitárias e fitossanitárias, pressão ambiental, crescimento do papel das corporações agroalimentares nas cadeias de produção (GAYI, [2012?]; WEIS, 2010; FERRANDO, 2015).

Dentre estes, o crescimento da demanda em biocombustíveis⁴⁰ torna-se relevante para o presente trabalho tendo em vista que o Brasil é um dos principais exportadores deste tipo de combustível e sua tecnologia e que Moçambique tem empreendido uma política de produção de biocombustíveis no país, tendo assinado em março de 2009 a Política e Estratégia Nacional de Biocombustíveis (MOLONY, SMITH, 2010). Segundo Kimani Ghege (2008 apud MOLONY, SMITH, 2010) naquele período o Brasil influenciava o setor em Moçambique, tanto na pesquisa quanto na produção de biocombustíveis.

Contudo, não só Brasil e Moçambique, mas outros países demonstraram no período um crescente interesse pela produção deste tipo de energia, com destaque para os importadores de petróleo e exportadores de biocombustíveis (México e Malásia, por exemplo), impulsionados, entre outros fatores, pelo reforço do compromisso do Protocolo de Kyoto em 2005. Neste contexto, Malawi, Mali, Ilhas Maurício, Nigéria, Senegal, África do Sul, Zâmbia, Zimbábue, além de Moçambique, aprovaram políticas pró-biocombustíveis. Na África foi fundada a Associação Pan-africana dos Países Não-Produtores de Petróleo, voltada para o fomento da indústria de biocombustíveis no continente. Em todo o mundo a produção de biocombustíveis triplicou entre 2000 e 2007 (MOLONY, SMITH, 2010).

A conexão entre a crescente demanda de combustíveis gerados a partir de fontes biológicas renováveis e o preço dos alimentos se dá porque o aumento da produção dos cultivos voltados à produção de energia estaria tirando espaço daqueles voltados à alimentação, portanto, há uma disputa por espaço entre a produção de combustíveis e de alimentos (“*food versus fuel*”) (MOLONY, SMITH, 2010). Segundo o ICTSD (2009), as políticas de biocombustíveis poderão desviar a produção de alimentos em lugares como Brasil, EUA e União Europeia, portanto, o crescimento da produção irá exigir mobilização de recursos para aumentar a produtividade, levando à necessidade de investimento em agricultura, sobretudo em países em desenvolvimento. Em Moçambique percebeu-se no contexto da assinatura do ProSAVANA iniciativas do

⁴⁰Combustíveis líquidos derivados de fontes biológicas renováveis, em particular cultivos específicos para geração de energia.

governo em aumentar o investimento em ambos, produção de alimentos e biocombustíveis, movimento do qual faz parte a adoção do ProSAVANA.

A demanda por biocombustíveis e a volatilidade no preço dos alimentos levaram ao aumento dos investimentos em terras estrangeiras, tanto por aquisições quanto por meio de arrendamentos. Isto ocorreu porque os investidores viram na terra uma maneira de diversificar seus investimentos em um ativo mais seguro em ambientes de volatilidade. Ademais, a terra é um recurso escasso em muitos países, o que faz com que investidores vão a países onde este ainda é abundante e barato (ARYEETY, LEWIS, 2010; CLAPP, 2012). De acordo com Zoomers (2010), este movimento é resultado da combinação entre globalização, liberalização dos mercados de terra e o boom dos investimentos no mundo.

As aquisições são feitas muitas vezes por meio de bancos e outras instituições de investimento financeiro e nem sempre se convertem em produção. Ademais, diversos países têm adquirido terras em outros territórios. Na aquisição para produção *off shore*, por exemplo, os líderes são Arábia Saudita, China, Japão, Malásia, Índia, Coreia do Sul, Líbia e Egito (ARYEETY, LEWIS, 2010; CLAPP, 2012). O fundo público de pensões do Japão em 2012 era o maior investidor institucional em terras, sendo que em 2011 detinha US\$1,5 trilhões em ativos (CLAPP, 2012).⁴¹

Os principais alvos do chamado “*land grabbing*”⁴², de acordo com o relatório do enviado especial da ONU para segurança alimentar (apud ARYEETEY, LEWIS, 2010) são: Camarões, Etiópia, República Democrática do Congo, Madagascar, Mali, Somália, Sudão, Tanzânia e Zâmbia, todos africanos. De acordo com o Instituto Oakland (2009 apud CLAPP, 2012), no ano de 2009, 60 milhões de hectares foram vendidos por países africanos (área do tamanho da França).

Além disso, já no ano de assinatura do ProSAVANA, vários países do continente possuíam acordos internacionais para exploração de suas terras por investidores externos. De acordo com o *International Policy Research Institute* (IFPRI) (2009 apud ARYEETY, LEWIS,

⁴¹ Não foram encontrados outros dados de investimentos específicos do Japão ou investidores japoneses em terras africanas.

⁴² De acordo com Clapp (2012), o *land grab* diz respeito à aquisição de grandes porções de terras por investidores estrangeiros em países em desenvolvimento. Em sentido mais amplo, na definição de Aryeetey e Lewis (2010), *land grab* é todo o investimento estrangeiro em grandes porções de terra, por nações, companhias ou indivíduos.

2010), Etiópia, Quênia, Maláui, Moçambique, Sudão, Tanzânia e Zâmbia eram exemplos de países com contratos deste tipo.

Os modelos de acordo são determinados pelo status da posse da terra nestes países, já que na África ainda é comum sua posse pelo Estado. Apesar disto, muitos conseguem contratos de uso a longo prazo e formam-se parcerias entre os governos e os investidores externos, faltando proteção para os pequenos proprietários de terra, já que a sua posse muitas vezes não é legalizada. Neste sentido, ressalta-se que poucos governos dos principais países-alvo destes investimentos possuem instituições democráticas fortes e independentes, o que dificulta a defesa dos direitos dos seus cidadãos (ARYEETY, LEWIS, 2010). Portanto, os investimentos em terra nos países africanos, diversas vezes, acabam por causar deslocamento de pessoas e aumento da dependência em produção de alimentos (CLAPP, 2012).

Para além do aumento nas aquisições de terras, a crise alimentar de 2007-2008 também gerou maior preocupação com a segurança alimentar, tanto por parte dos países desenvolvidos quanto por parte dos países em desenvolvimento (CLEMENTS, 2015). Essa preocupação se refletiu em organizações internacionais e em arranjos como o G8. Segundo o grupo de especialistas do G8 para segurança alimentar global (2009), o aumento dos preços e a intensificação da crise alimentar em 2008 aumentaram a necessidade de uma resposta efetiva, sustentada e voltada para a ação contra a insegurança alimentar.

Em abril de 2008 o então secretário-geral da ONU, Ban Ki Moon, criou uma força tarefa de Alto Nível sobre a Crise Global de Segurança Alimentar, que produziu um arranjo para a ação sobre o tema. Em junho do mesmo ano ocorreu a Conferência de Alto nível da FAO para Segurança Alimentar Mundial, cuja declaração final sublinhou como principais desafios para este objetivo os altos preços dos alimentos, as mudanças climáticas e a bioenergia (gerada a partir de biocombustíveis).⁴³ Ademais, a declaração afirmou a necessidade de ajuda aos países em desenvolvimento a fim de expandirem a agricultura, produção e o investimento no setor e o comprometimento dos signatários em priorizarem a segurança alimentar como política nacional permanente.

⁴³ O discurso do então presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva nesta conferência sublinhou que a alta dos preços dos alimentos teria sido gerada por diversos fatores, entre eles o protecionismo dos países desenvolvidos no comércio agrícola. Neste sentido, Lula destacou que o problema não seriam os biocombustíveis e que a solução passaria pelo aumento da oferta de alimentos, abertura de mercados e eliminação de subsídios (BBC, 2008).

Naquele mesmo ano, em julho, os líderes do G8 assinaram o *Leaders Statement on Global Food Security*, com ênfase nas ações para agricultura sustentável e encaminhamentos para o estabelecimento da *Global Partnership for Agriculture and Food Security*. Também no ano de 2008 o *Development Report* do Banco Mundial jogou luz sobre a agricultura e a indispensabilidade de investimentos no setor (ICTSD, 2009).

No âmbito do *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP)⁴⁴, estabelecido em 2003, os países africanos comprometeram-se, assim como na FAO, a tornar a segurança alimentar parte do *mainstream* das políticas de desenvolvimento dos países doadores e receptores (GRUPO DE ESPECIALISTAS DO G8 SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR, 2009). A partir destes eventos pode-se concordar com a afirmação do Grupo de Especialistas do G8 em segurança alimentar global (2009) de que havia naquele período um “momento político” (“*political momentum*”) para a segurança alimentar.

Neste contexto, a África apareceu como *locus* de enfrentamento da crise alimentar de 2008 e voltou a chamar atenção como última fronteira agrícola do mundo, levando ao fechamento de diversos acordos de investimento no setor, incluindo aqueles em terras (TOLEDO, 2015). Isto porque não foi incorporada totalmente nas cadeias globais agrícolas nem completou a Revolução Verde, deixando espaço para o avanço do modelo agroindustrial. Ademais, dois terços da população da África Subsaariana vivem em áreas rurais e são dependentes da agricultura, para além da qual há poucas opções. 61% da população é engajada na agricultura, que representa também 63% da força de trabalho. No sul da África, onde está Moçambique, 70% da população é engajada na agricultura e 72% da força de trabalho está neste setor (TOENNIESSEN, ADESINA, DEVRIES, 2008). Sobre Moçambique, já se explorou no Capítulo 2 sua dependência do setor agrícola.

De acordo com Toenniessen, Adesina e DeVries (2008) a agricultura do continente é caracterizada pela baixa produtividade, causada pelo uso de variedades de cultivos tradicionais, desgaste e

⁴⁴ O CAADP é o arranjo político da África para a agricultura e para um desenvolvimento liderado pelo setor agrícola. Seu objetivo é estimular reformas no setor e, assim, fazer com que ele dê suporte ao crescimento socioeconômico e sustentável. Está inserido como uma das prioridades da NEPAD, onde se pretende o alinhamento dos objetivos de desenvolvimento de outros setores. Seus dois eixos são o aumento da produtividade e do investimento público (NEPAD, [2012?]).

compactação do solo, escassez de água, perda de colheitas por pestes e doenças, distribuição desigual da terra, mercados ineficientes e infraestrutura e transporte precários. Neste cenário, a Revolução Verde foi apontada como chave para aumentar a produtividade e desenvolver a agricultura (TOENNIESSEN, ADESINA, DEVRIES, 2008) e colocada como prioridade pelos líderes africanos como no Fórum Econômico Mundial de 2007 (MOÇAMBIQUE, 2007).

Assim, os governos africanos, entre os quais Moçambique, fizeram da expansão do agronegócio em seus países um dos seus objetivos de política nacional, com apoio da elite local (TOLEDO, 2015). Por meio deste modelo de desenvolvimento agrícola geraram a expectativa de criação de empregos, desenvolvimento de infraestrutura, maior PIB e rendimentos para os governos, aumento do padrão de vida, acesso à tecnologia, capital e mercados e melhora de produtividade no setor agrícola, trazidos pelos investimentos (ARYEETY, LEWIS, 2010).

No caso moçambicano, em 2005 o então presidente Armando Guebuza, comprometeu-se em realizar a Revolução Verde no país. Ainda em 2005, o Programa Quinquenal de Governo de Moçambique (2005-2009) incentivou o aumento da produção e da produtividade dos alimentos, tanto para garantia da segurança alimentar quanto para exportação. Em 2007 foi adotada a Estratégia da Revolução Verde em Moçambique, destinada a orientar os tomadores de decisão e planejadores em direção ao aumento da produção e da produtividade e da integração dos mercados. O caminho para alcançar os primeiros objetivos seria o uso de sementes melhoradas, sistemas de irrigação, entre outras tecnologias, contempladas no ProSAVANA (MOÇAMBIQUE, 2007).

Seguindo esta mesma linha, porém já estabelecidos após a assinatura do ProSAVANA são o PEDSA e o CAADP de Moçambique, ambos de 2011. O CAADP, como já mencionado, é uma iniciativa de desenvolvimento agrícola da África, lançada em 2003, porém só em 2011 Moçambique publicou suas metas e prioridades neste programa. O CAADP, o PEDSA e o PARPA II (2006-2009) estão alinhados em seus objetivos de aumento de produção e produtividade, melhora no acesso a mercados e gerenciamento sustentável de recursos naturais. Tais objetivos, por sua vez, estão alinhados àqueles observados no ProSAVANA (MOÇAMBIQUE, 2011).

Portanto, no contexto da assinatura do ProSAVANA, Moçambique estava inserido em um contexto de adoção do modelo agroindustrial, visando o aumento da produção e da produtividade na agricultura e sua inserção no mercado internacional. Para isto,

Moçambique adotou diversos planos e buscou atrair investidores. Um dos exemplos foi a cessão de mais de um milhão de hectares de terra para investimento no país, apenas entre 2004 e 2009 (CLEMENTS, 2014 apud TOLEDO, 2015).

A este contexto somou-se a tentativa dos países emergentes, incluindo o Brasil, de exportar tecnologias e estratégias de desenvolvimento agrícola para a África (SCOONES et al, 2016), a pretensa “superioridade tecnológica” do Brasil em termos agrícolas e às supostas similaridades geográficas em relação a Moçambique (FERRANDO, 2015). Ademais, a crise alimentar fez o Japão rever sua política de segurança alimentar, fortalecendo os investimentos internacionais no setor agrícola como principal meio de adquiri-la. Essa premissa foi colocada em prática por meio de créditos de comércio, investimento, seguro e apoio a aquisições de terras no exterior (ALCALÁ-OKADA, 2015).

Estes fatores ajudaram a pavimentar o caminho para o ProSAVANA, já que os propósitos do programa estão alinhados com as necessidades moçambicanas de aumento de produção, produtividade e acesso a mercados, em um ambiente de insegurança alimentar reforçada pela crise dos alimentos; proeminência de ideias de desenvolvimento agrícola relacionadas aos pressupostos do modelo agroindustrial; expansão de investimentos no setor (tanto em commodities agrícolas quanto em terras), propiciada pela financeirização e aumento do valor dos alimentos; e interesses crescentes no setor por parte de Brasil e Japão.

3.3 Considerações Finais

Os doadores chamados de “doadores tradicionais” foram os fundadores da arquitetura da ajuda, após a Segunda Guerra Mundial. Ao redor deles se estabeleceram paradigmas da ajuda, que passaram por mudanças ao longo das décadas, até chegar ao atual, o paradigma da efetividade da ajuda, segundo Mawdsley (2012). Neste período, os doadores passaram a focar na melhora da efetividade da ajuda, por meio de medidas como o reconhecimento da importância de que as iniciativas sejam abrangentes, apropriadas pelos países receptores e baseadas na busca por resultados tangíveis. Para tanto, o desenvolvimento humano e a construção de capacidades foram os principais objetivos dos projetos a partir do início do século XXI.

Em meio ao paradigma da efetividade, um processo que contribuiu para a mudança na arquitetura da CID foi a (re)ascensão dos

doadores (re)emergentes, prestadores de CSSD, pois constituem-se como iniciativas entre países em desenvolvimento. Neste movimento o Brasil é um dos protagonistas, junto com as demais economias emergentes. Este bom momento econômico dos países em desenvolvimento propiciou que, mesmo ainda receptores de ajuda do Norte, pudessem se inserir no sistema da ajuda como prestadores. A CSS para o desenvolvimento, porém, não era uma novidade, já que seus princípios e primeiros projetos datam da década de 1950 com o MNA e ascensão de doadores como China e União Soviética.

Esses arranjos ajudaram a consolidar a ideia de que há uma assimetria nas relações entre o Norte desenvolvido e o Sul em desenvolvimento e que é possível uma cooperação para o desenvolvimento entre países que possuem semelhanças históricas, culturais e problemas comuns. Ademais, os princípios centrais da CSS (não interferência, horizontalidade, não condicionalidade, orientação pela demanda e compartilhamento de boas práticas) também apareceram neste período.

A CSS perdeu força enquanto o ajuste econômico era implementado, sobretudo na década de 1980 e voltou com grande impulso no início dos anos 2000, com a ascensão das economias emergentes e o apoio de instituições como o PNUD e grupos como o próprio G8, que passaram a reconhecer a necessidade de trabalhar em conjunto com os países em desenvolvimento. Assim, a CSS e a CTr ganharam força no início dos anos 2000, como tendências da CID, servindo como estímulo a projetos e programas como o ProSAVANA, uma parceria triangular, envolvendo dois países relevantes para este tipo de arranjo no sistema da ajuda, o Brasil e o Japão, e um país dependente de assistência externa, Moçambique.

Ademais da CTr e da CSS, a cooperação em segurança alimentar e os investimentos em agricultura também ganharam maior relevância no final dos anos 2000, devido sobretudo à crise alimentar (2007-2008). A crise surgiu em um contexto de financeirização dos alimentos, aumento da demanda em biocombustíveis, crescimento do mercado dos países emergentes e mudanças nas dietas, alguns dos elementos que contribuíram para que os preços dos alimentos subissem. Por sua vez, ela gerou aumento do número de famintos no mundo, o que revelou grande urgência de garantia de segurança alimentar, sobretudo para países importadores de alimentos, como é o caso de Moçambique e do Japão. Isto gerou um *momentum* político da agricultura no mundo.

No cenário da necessidade de resolver o problema da segurança alimentar, o modelo do agronegócio surge como solução central. Isto

porque no regime alimentar corporativo, a modernização da agricultura e a integração nos mercados globais são o meio mais eficaz para garantir uma maior produção de alimentos, mais baratos e de maior qualidade. Neste sentido, o Regime Corporativo cria um ambiente propício para a expansão do agronegócio no mundo e a ajuda/cooperação internacional surge como um dos caminhos para isto.

A África, continente no qual não se completou a Revolução Verde e há grande dependência da agricultura, tornou-se lugar fértil para esta expansão, por meio da ajuda e de investimentos em agricultura e terras. Neste contexto, os países africanos adotaram estratégias de desenvolvimento agrícola agroindustrial, dentre os quais está Moçambique.

Portanto, sobretudo em 2008, ano que antecedeu a assinatura do ProSAVANA, e nos anos posteriores, havia um ambiente propício para o estabelecimento de iniciativas triangulares motivadas pela garantia de segurança alimentar em países africanos, que, ao mesmo tempo, podem favorecer a venda de tecnologia e *know-how* agrícola (nos quais se destaca o Brasil) e contribuir para a garantia de segurança alimentar de outros países dependentes da importação de alimentos, tal como o Japão.

4. RELAÇÕES BILATERAIS: BRASIL-JAPÃO, BRASIL-MOÇAMBIQUE, MOÇAMBIQUE-JAPÃO

O presente capítulo será dedicado às Relações Bilaterais entre os países signatários do acordo que dá origem ao ProSAVANA: Brasil, Moçambique e Japão. As relações bilaterais, sejam elas diplomáticas, comerciais, de investimento ou de cooperação/ajuda internacional para o desenvolvimento fornecem uma categoria de contexto que não pode ser inserida totalmente nem no contexto internacional nem no doméstico da presente análise, porém fornecem a ponte entre estes dois. Contudo, parece-nos difícil analisar os contextos doméstico e internacional do período em que o ProSAVANA foi idealizado sem observar as características das relações que os países envolvidos têm mantido uns com os outros, tampouco sem inserir estas características em uma perspectiva histórica, que contemple não só a política externa, mas também alguns traços de investimento e comércio entre os três.

Por isso, nas três seções que seguem serão apresentados o histórico das relações bilaterais contemporâneas entre: Brasil e Japão, Brasil e Moçambique e Japão e Moçambique, desde o estabelecimento de suas relações até 2010. Além do aspecto histórico, apresentar-se-ão suas principais características, os traços que tem permeado a política externa dos três países, com foco na política externa de Brasil e Japão para a África, em especial para Moçambique e nas ações de cooperação/ajuda internacional.

4.1 Relações Bilaterais Brasil-Japão

4.1.1 *As relações bilaterais Brasil-Japão de 1895 à década de 1990*

O início das relações Brasil-Japão é marcado pela assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação⁴⁵ entre os dois países em 1895, seguida pela abertura das representações diplomáticas em ambos os países em 1897 (BRASIL, 2016a). Desde então, tais relações são caracterizadas por períodos de maior ou menor aproximação, de acordo com seus interesses mútuos. Neste sentido, Uehara (2013, 2016) afirma que as diferenças e complementaridades são características marcantes da relação, que tem sido dependente de cenários favoráveis para se desenvolver. Mesmo com as diferenças, o Japão tem sido um “parceiro

⁴⁵ Segundo tratado assinado pelo Brasil com um país asiático (UEHARA, 2016).

constante e complementar aos interesses brasileiros” econômica e politicamente (CAVALCANTE, 2015, p.16).

Diante dos laços construídos, nas palavras de Ken Shimanouchi, ex-embaixador japonês no Brasil, a parceria Brasil-Japão passou a constituir uma “relação tradicional” (“*historic relationship*”), marcada por fortes contribuições do Japão em áreas como construção da capacidade institucional e pesquisa na agricultura e na indústria brasileiras (JICA, [2009]). Esta relação também foi marcada por múltiplos interesses, que variaram ao longo do tempo.

Por parte do Japão alguns dos interesses foram dar legitimidade à revisão dos Tratados Desiguais, no início do século XX: acesso a recursos (alimentos e recursos naturais), redução da dependência em relação à China e aos Estados Unidos e os benefícios de se relacionar com um país que adquiriu recentemente imagem de país líder do mundo em desenvolvimento e potencial como doador emergente. Da parte brasileira, a necessidade de mão-de-obra e mercado para a produção cafeeira aparecem nos primeiros anos da relação, sendo seguidos pela necessidade de capital e tecnologia para o desenvolvimento (sobretudo na década de 1970) e da redução da dependência em relação aos Estados Unidos (CAVALCANTE, 2015; FUJITA, 2016; LEITE, DANTAS, 2013; JAPÃO, 2010; IFIC, 2002).

A partir do início do século XX começa a formar-se um dos importantes fatores nas relações Brasil-Japão, que é a grande comunidade de descendentes de japoneses (*Nikkei*) no Brasil, dando início à maior comunidade japonesa fora do Japão (60% do total de descendentes fora do país) (UEHARA, 2008 e 2016). A chegada dos primeiros imigrantes japoneses tem como marco central o ano de 1908 e foi o principal foco da relação entre os dois países até a Segunda Guerra Mundial (CAVALCANTE, 2015). Este tema também propiciou alguns dos momentos de crise nas relações Brasil-Japão, devido à má imagem que os imigrantes japoneses possuíam no início do processo de imigração, como mostra o trabalho do diplomata Fujita (2016)⁴⁶. Nestes momentos, ainda segundo Fujita (2016), os diplomatas cumpriram importante papel na manutenção das relações. Por sua vez, os imigrantes foram relevantes na

⁴⁶ De acordo com Fujita (2016) os principais momentos de crise nas relações Brasil-Japão foram: o início do processo migratório (pela não aceitação dos imigrantes japoneses), a Conferência de Paris de 1919 (com a defesa do Japão de uma cláusula de igualdade racial na comunidade de nações), a crise das cotas (durante a qual a constituinte de 1933-34 estabeleceu cotas para imigrantes japoneses) e o rompimento de relações durante a Segunda Guerra Mundial.

agricultura brasileira, sendo grande parte dos produtores assentados durante o PRODECER e criando um sistema de plantio chamado de sistema agroflorestal⁴⁷ (JICA, [2009]).

Em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, as relações entre Brasil e Japão foram rompidas, sendo reestabelecidas em 1952, quando da retirada dos Estados Unidos do Japão. Ainda naquela década, o Brasil participou da coalizão de 34 países que lideraram a volta do Japão às Nações Unidas, que ocorreu em 1956. A partir deste período, assiste-se a uma constante complexificação das suas relações, que passam a ir além do tema dos *Nikkei* e a abarcar uma forte CID (puxada pela ajuda internacional japonesa), investimentos japonês no Brasil e comércio (UEHARA, 2013; MOCHIZUKI, 2009; LEITE; DANTAS, 2013).

No contexto do final da guerra, antes de inserir-se como doador no sistema de ajuda internacional, o Japão recebeu ajuda de diversos países e organizações internacionais, inclusive do Brasil, que enviou ajuda ao Japão em forma de alimentos e medicamentos, através da “Suprimentos LARA” (*Licensed Agencies to Aid in Asia*) (MOCHIZUKI, 2009). Neste sentido, cabe ressaltar que a ajuda internacional tem papel importante na política externa japonesa em geral, como consequência da abdicação pelo país do poder militar após a Segunda Guerra Mundial, ganhando proeminência a partir da década de 1950 (LANCASTER, 2009; UEHARA, 2013).

Mesmo antes de terminar de pagar seus empréstimos o Japão realizou suas primeiras iniciativas de ajuda (MOCHIZUKI, 2009). Neste contexto, assistiu-se aos primeiros projetos de cooperação técnica entre Brasil e Japão, por meio do intercâmbio profissional. No âmbito destas iniciativas, em 1959 um engenheiro agrônomo japonês veio ao Brasil como perito na área de irrigação e em 1960 sete brasileiros foram ao Japão participar de cursos nas áreas de mineração, energia e outros (JICA, [2009]). As principais áreas de cooperação neste período foram agricultura e mineração (LEITE, DANTAS, 2013). Com relação à cooperação financeira, o Brasil foi um dos primeiros a receber os empréstimos japoneses, sendo o primeiro deles em 1961, durante um período em que a ajuda japonesa estava focada apenas nos países asiáticos (JICA, [2009]). Foi também na década de 1950 que ocorreu a primeira onda de investimentos japoneses no Brasil, com a vinda de empresas do

⁴⁷ Este sistema foi criado na Amazônia a partir da década de 1960 e consiste no plantio de árvores misturadas a diferentes cultivos, garantindo colheita em vários períodos do ano.

setor alimentício, automobilístico, de autopeças e fiação. No final da década de 1960 iniciou-se uma segunda onda, considerado “boom de investimentos [do Japão] no Brasil” (HORISAKA, 2016, p.81).

Após uma década de 1960 com destaque para os investimentos, a década de 1970 foi período marcante nas relações Brasil-Japão em todos os seus eixos, mas sobretudo para a assistência oficial para o desenvolvimento (AOD). A aproximação realizada no período, que incluiu a consolidação da AOD para o Brasil, inseriu-se no cenário da consolidação da AOD como instrumento da política externa do Japão e do impacto das crises mundiais alimentar e do petróleo, cujas consequências foram fortemente sentidas no Japão.

Ao mesmo tempo, o Brasil vivia o chamado “milagre econômico”, apresentando forte crescimento econômico e grande mercado potencial. Essa combinação de fatores gerou uma fase de interesses complementares, na qual o Japão buscava recursos naturais e garantia do abastecimento de alimentos, e o Brasil tecnologia e capital a fim de continuar seu desenvolvimento. Paralelamente, o governo japonês aumentou seus valores de AOD, em direção ao título de maior doador do mundo, que atingiu em 1989, e também de maior doador para o Brasil, que ocupou da década de 1970 até 2004, quando a Alemanha assumiu a sua posição (UEHARA, 2008).

Foi também nesta década que o foco da AOD para o Brasil voltou-se para a cooperação técnica, tendo como marcos a assinatura do Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-Japão, em 1970, e a abertura do primeiro escritório da JICA no Brasil, em 1976, inicialmente como um anexo da Embaixada do Japão no país⁴⁸ (DANTAS, 2013). O Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-Japão prevê o fornecimento de bolsas de estudo a brasileiros para treinamento técnico, envio de peritos japoneses ao Brasil, fornecimento de equipamentos, maquinaria e material; missões japonesas para análise de projetos de desenvolvimento e qualquer outro tipo de cooperação técnica acordada entre as partes (BRASIL, JAPÃO, 1971).

Com relação aos investimentos, empresas japonesas inseriram-se no Brasil nesta década em importantes setores como mineração, siderurgia, papel e celulose, por meio dos Projetos Nacionais, que tinham como objetivo o desenvolvimento dos recursos naturais do Brasil com a *expertise* e o financiamento do Japão, que, por sua vez, adquiria parte da produção nos setores-alvo. Foram estes projetos que deram origem a

⁴⁸ Atualmente a JICA possui dois escritórios no Brasil, um dedicado à cooperação em geral e outro dedicado a comunidade Nikkei (DANTAS, 2013).

grupos como a Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS), a Celulose Nipo-Brasileira (CENIBRA), a Alumínio Brasileiro S.A (ALBRAS) e a Alumina do Norte do Brasil S.A (ALNORTE) (JICA, [2009] e [2010]; UEHARA, 2016). Foi ainda nesta década que teve início o PRODECER.

A década de 1980 marca o início das iniciativas de CTr Brasil-Japão, com a assinatura do Programa de Treinamento em Terceiros Países (TCTP na sigla em inglês) em 1985. Segundo Sakaguchi (2012), a assinatura do TCTP marca o início da primeira entre as quatro fases da CTr Brasil-Japão, que vai até março de 2000, quando da assinatura do Programa de Parceria Brasil-Japão (PPJB). As demais fases serão descritas ao longo da seção e estão resumidas no Quadro 4.

Quadro 4: Cronologia da cooperação triangular Brasil-Japão (as quatro fases de Sakaguchi (2012))

Fase	Período	Principais marcos
1	De 1985 a março de 2000	Assinatura do Programa de Treinamento de Terceiros Países
2	De março de 2000 a abril de 2007	Estabelecimento do Programa de Parceria Brasil-Japão
3	De abril de 2007 a junho de 2010	Reunião entre Celso Amorim e Sadako Ogata para formulação de iniciativas triangulares no escopo do PPJB
4	A partir de junho de 2010	Estabelecimento da Parceria Global Japão-Brasil

O TCTP é um programa de treinamento e tem como principais áreas de atuação agricultura, saúde, treinamento vocacional e meio ambiente (ABC, JICA, [2010]; SAKAGUCHI, 2012). A ideia do programa quando de sua assinatura era ter como foco geográfico a América Latina, área que foi expandida para abarcar os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)⁴⁹ e Timor Leste⁵⁰ (ABC, JICA, [2010])⁵¹. Até 2009 o TCTP havia permitido o treinamento de cerca de 2300 pessoas, mais de 500 deles africanos, e até 2015 51 projetos haviam

⁴⁹ O primeiro projeto do TCTP para a África foi um treinamento em combate de incêndios, em 1989 (CAVALCANTE, 2015).

⁵⁰Na primeira década dos anos 2000 o TCTP foi expandido para países africanos e asiáticos de língua francesa e inglesa (JICA, [2010]).

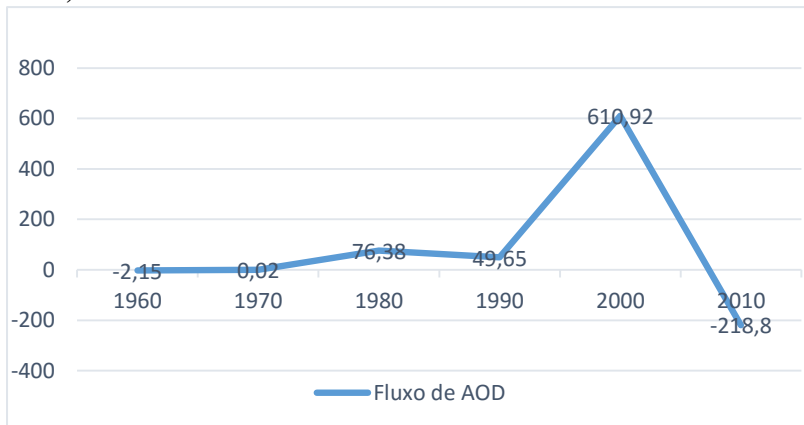
⁵¹Em 2001 foi lançado o Programa Conjunto de Treinamento, integrado ao TCTP em 2009, permitindo a formulação conjunta e divisão de custos (JICA, [2010]).

sido colocados em prática (ABC, JICA, [2010]; SAKAGUCHI, 2012). O TCTP Brasil-Japão é considerado pela JICA (2010) o maior programa deste tipo no mundo, em escala de projetos e diversidade de temas.

Se na arena da ajuda a década de 1980 foi frutífera para Japão e Brasil, marcada pelo início da CTr, no campo econômico houve um arrefecimento, trazido pela crise econômica brasileira (UEHARA, 2016). A década seguinte representou um período de instabilidade, iniciando-se com relações mornas, que se intensificaram na segunda metade dos anos 1990. Esse movimento, porém, não foi válido para os investimentos, que apresentaram queda na década de 1980 e não voltaram a se recuperar na década seguinte, diferentemente do comércio, com importância crescente entre 1994 e 1997 (ABC, JICA, [2010]; CAVALCANTE, 2015; UEHARA, 2016b).

O volume de AOD do Japão para o Brasil foi crescente durante a década de 1990 (Gráfico 1). Foi também nesta década que a redução de desigualdades e a proteção ambiental foram incluídos na agenda da cooperação entre os dois países, com propostas como a promoção do sistema agroflorestal (em parceria com a EMBRAPA) e empréstimos a projetos ambientais, como a recuperação do Rio Tietê, em São Paulo, e o tratamento de esgoto e despoluição da Baía de Guanabara (ABC, JICA, [2010]). Estes dois aspectos são incluídos ainda na agenda do ProSAVANA.

Gráfico 1: Fluxo de AOD do Japão para o Brasil (1960-2010) (US\$ milhões)



Fonte: OCDE.

4.1.1 As Relações Brasil-Japão no início do século XXI e a relevância da cooperação triangular

A instabilidade da década de 1990 foi superada no início dos anos 2000, com as mudanças na política externa japonesa e o bom momento vivido pelo Brasil em suas relações internacionais e economia. Após a crise asiática e os escândalos de corrupção no governo japonês no final da década de 1990, o chamado “triângulo de ferro” do processo decisório do país (aliança entre o partido dominante na política japonesa (Partido Liberal Democrático), a burocracia e o setor privado) começou a ser desfeito e substituído por maior centralização no gabinete. Este cenário gerou uma crise de confiança no início dos anos 2000, o que levou à necessidade de uma nova Carta de AOD no Japão. A nova carta, de 2003, foi destinada ao fortalecimento do processo de avaliação e à melhora da participação e transparência no processo decisório. A partir de 2006, com um novo governo, o Japão procurou resgatar o nacionalismo, sua identidade asiática e suas relações com o entorno regional. Somado a isto, procurou fortalecer uma imagem de promotor da paz e do desenvolvimento internacionais por meio da AOD (LANCASTER, 2007; SOGARI, 2012).

Foi nesta fase que o Brasil passou a ser visto não só como receptor, mas como um “importante parceiro global” do Japão, pelo reconhecimento de sua liderança no cenário internacional (JICA, [2009], p.8). Em 2004, junto com Alemanha e Índia passaram a formar o G4, um dos grupos de pressão pela reforma no Conselho de Segurança da ONU (CSONU), como demandantes de assentos permanentes no mesmo (CAVALCANTE, 2015). De acordo com Lessa (apud Dantas, 2013), 2005 foi o ano de um novo impulso na agenda bilateral Brasil-Japão, quando o Japão aparece novamente entre as prioridades estratégicas na política externa brasileira (PEB). O bom momento se estendeu para investimentos e comércio, sobretudo entre 2002 e 2011 (ano que o crescimento econômico brasileiro começou a perder fôlego) (UEHARA, 2016).

A fim de incrementar as relações bilaterais no campo diplomático e econômico, entre 1999 e 2010 foram estabelecidos grupos bilaterais de diálogo, que envolvem o setor público e o setor privado, tais como a Aliança para o Século XXI, lançada em 1999 na VIII Reunião Conjunta do Comitê de Cooperação Econômica Nipo-Brasileiro entre a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Keindaren (que reúne os principais grupos japoneses); o Conselho Brasil-Japão para o Século XXI,

lançado em 2005; o *Wise-man group*, formado em 2007 com o objetivo de formular propostas para incrementar as relações econômicas e escolher setores prioritários de incremento nas relações Brasil-Japão⁵² e o Comitê consultivo de promoção comercial e de investimento, criado em 2009. Também neste cenário foi criado o Mecanismo de consultas políticas Brasil-Japão, em 2004.⁵³

Com interesse renovado em investir no Brasil, os grupos japoneses buscaram intensificar seu diálogo com o Brasil a partir do início do novo século. Desta maneira, para Horisaka (2016) o empresariado brasileiro e japonês tem cumprido papel relevante nas relações econômicas entre ambos países. Neste sentido, a autora afirma que os ramos de atuação das empresas japonesas no Brasil têm se ampliado. Ilustração desta ampliação é a comparação do investimento estrangeiro direto japonês no Brasil (valor médio) no quinquênio 2000-04 com o quinquênio 2005-09, que aponta um aumento do valor de US\$457 milhões para US\$2549 milhões (HORISAKA, 2016, com dados do Ministério das Finanças do Japão). Em 2010 o Japão contribuiu com 4.79% do total de IED do Brasil, posicionando-se em sexto lugar entre todos os investidores estrangeiros⁵⁴, portanto é um dos importantes investidores no país (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

No que diz respeito ao comércio, no período estudado o fluxo de comércio bilateral Brasil-Japão seguiu um padrão de crescimento, com

⁵² O Grupo de Notáveis ou *Wise-man group* é composto de representantes de empresas brasileiras e japonesas do setor privado e outros órgãos, como o BNDES e a Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). É formado por dez pessoas, cinco membros de cada país. Em 2015 eram os representantes da FIRJAN, do BNDES, da Vale, da Petrobrás, do Centro de Agronegócio da FGV (também presidente do LIDE agronegócio), da Nippon Steel, da Toyota Motor, do Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC) e da Ishikawajima (RODRIGUES, 2015).

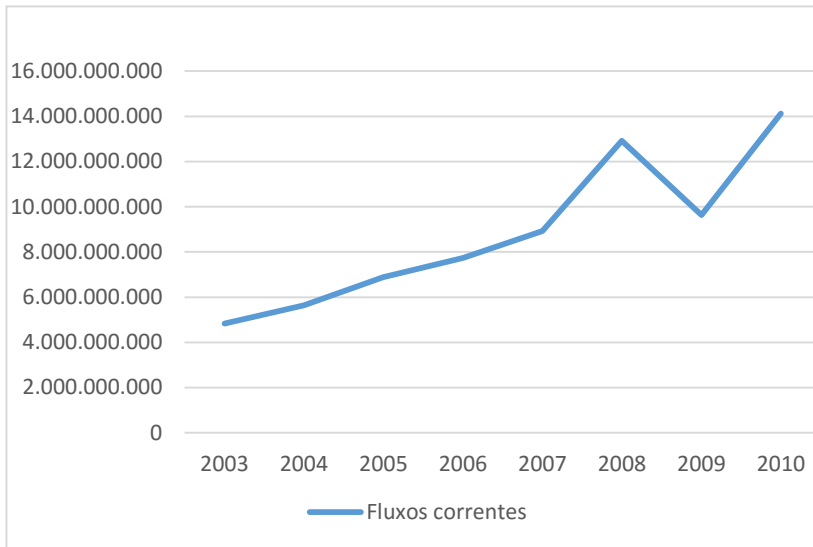
⁵³ Mais especificamente relacionado a agricultura, em 2014 foi criado o Diálogo Brasil-Japão em Agricultura e Alimentos, composto por ministérios e órgãos públicos dos dois países relacionados ao tema, além de companhias brasileiras e japonesas do setor atuantes no Brasil. (BRASIL, 2016a; UEHARA, 2016). Observa-se aqui que a Aliança para o século XXI e o Diálogo em Agricultura ultrapassam o recorte temporal do presente trabalho, porém é relevante destacar seu papel, junto aos demais mecanismos, no aprofundamento e ampliação da agenda bilateral das relações Brasil-Japão e no destaque dado a agricultura e alimentos nas mesmas relações.

⁵⁴ Os primeiros lugares são ocupados por: Países Baixos, Estados Unidos, Espanha, Luxemburgo e França.

queda entre 2008 e 2009 (provavelmente relacionada com a crise econômica mundial iniciada nos EUA), mas seguida por uma rápida recuperação, como se observa no Gráfico 2. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil ressaltou a importância do Japão no comércio brasileiro, pois é o segundo principal parceiro comercial do país na Ásia e sexto no mundo (em 2014) (BRASIL, 2016a).

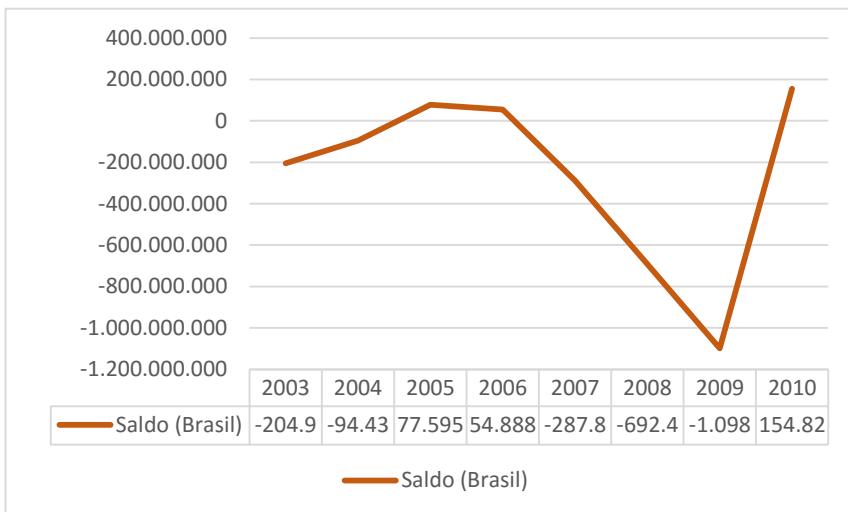
Os principais produtos na pauta exportadora do Brasil para o Japão em 2010 foram minérios de ferro (45,82% do valor total); frango congelado (12,69%); alumínio bruto; café cru em grão; ferro-ligas; soja; aviões; pastas químicas de madeira; álcool etílico; e milho em grãos. Por sua vez, no mesmo ano, os principais produtos importados exportados pelo Brasil do país asiático no ano de 2010 foram partes e peças para veículos automóveis e tratores; automóveis de passageiros; rolamentos e engrenagens, suas partes e peças; instrumentos e aparelhos de medição, de verificação etc.; partes de motores para veículos automóveis; partes de aparelhos transmissores ou receptores; produtos laminados planos de ferro ou aço; bombas, compressores, ventiladores etc. e suas partes; (9) aparelhos de fotocópia e de termocópia; e compostos heterocíclicos, seus sais e sulfonamidas. Observa-se, assim, que os principais produtos exportados pelo Brasil ao Japão são básicos ou semi-manufaturados, sendo que a pauta exportadora é reduzida quando comparada com a diversidade de produtos importados do Japão (BRASIL, [2011?]).

Gráfico 2: Fluxo de Comércio Brasil-Japão (2003-2010) (US\$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Gráfico 3: Saldo de Comércio Brasil-Japão (lado do Brasil) (2003-2010) (US\$ milhões)

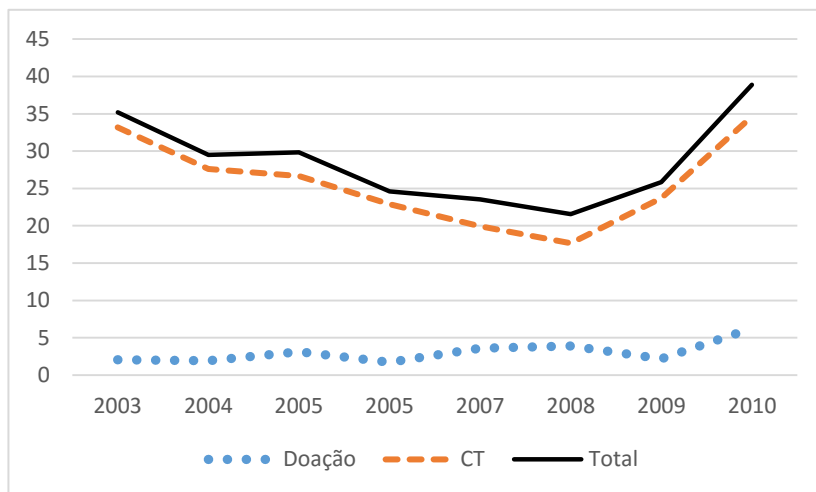


Fonte: Banco Central do Brasil.

Segundo documentos elaborados a partir de estatísticas de órgãos governamentais japoneses e de acordo com dados da OCDE (Gráficos 1 e 3) a AOD do Japão para o Brasil decresceu no início do século XXI. Porém, segundo os mesmos documentos, isto ocorreu em um contexto de decrescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Japão, com consequências em seu orçamento para AOD (IFIC, 2002; JAPÃO, 2016c). Para Uehara (2013) um dos motivos para tanto pode ter sido a percepção de que o Brasil não necessita mais de ajuda. Ainda assim, o Brasil seguiu ocupando posição de destaque na ajuda japonesa para a região, sendo no início do século XXI o segundo maior receptor na América Latina (IFIC, 2002).

Corroborando a ideia de que o Brasil não perdeu importância na AOD japonesa, dados da OCDE entre 2003 e 2010, considerando apenas as doações e cooperação técnica, apontam que a AOD Japão-Brasil apresentou apenas uma pequena queda entre 2003 e 2008. Entre 2008 e 2010 pode-se observar crescimento da AOD total e da cooperação técnica. Quanto à ajuda a fundo perdido (doações), esta correspondeu a uma pequena parte da AOD total Japão-Brasil no período, passando de US\$5 milhões apenas em 2010 (Gráfico 3).

Neste contexto, de 2003 a 2010 o Brasil manteve posições entre os vinte maiores receptores de CT do Japão e em 2003 posicionou-se também entre os vinte maiores receptores de AOD bilateral total (JAPÃO, 2016c). Tal posição possui o aspecto negativo de revelar que o Brasil segue sendo grande receptor de AOD japonesa, sinal da continuidade da relação desigual que possui com o Japão.

Gráfico 4: AOD Japão-Brasil (2003-2010) (US\$ milhões)

Fonte: OCDE.

Assim, o aumento da cooperação técnica junto com a aproximação diplomática e econômica, mostram que a queda na ajuda recebida pelo Brasil não significou perda de importância deste país para a política externa do Japão. Neste sentido, também a CTr Brasil-Japão ganhou novo impulso a partir dos anos 2000, tendo como ponto de partida a assinatura do PPJB, em março de 2000, que deu início a segunda fase da CTr entre os dois, marcada pela tentativa em assegurar uma parceria mais simétrica e compreensiva.

O PPJB é um *framework* estratégico e compreensivo que visa o fortalecimento da CTr entre os dois países, considerando o crescente papel do Brasil como provedor de CID. Engloba congressos, seminários, programas de treinamento e projetos conjuntos entre Brasil e Japão para o desenvolvimento de terceiros países e tornou possível a realização de projetos conjuntos de larga escala, permitindo o aprofundamento da CTr desenvolvida por eles (ABC, JICA, [2010]; SAKAGUCHI, 2012; JICA [2009]). Seu gerenciamento é feito por um Comitê de Planejamento composto pela JICA e pela ABC, responsáveis por definir prioridades, estratégias e áreas que devem ser cobertas pela CTr Brasil-Japão (ABC, JICA, [2010]; SAKAGUCHI, 2012). A primeira iniciativa sob o arranjo aconteceu em 2001 e consistiu em uma missão para Angola e Moçambique a fim de formular projetos que seriam aplicados no futuro, considerando as prioridades do programa: os PALOP (em termos

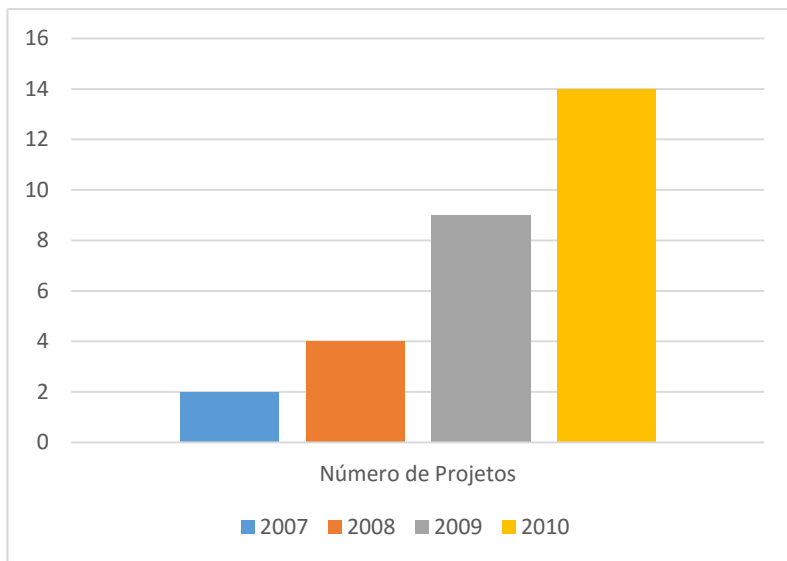
geográficos) e projetos em agricultura e saúde (prioridades temáticas) (SCHLESINGER, 2013; FINGRMANN, 2014). De acordo com um trabalho elaborado pelo Instituto de Cooperação Internacional da JICA em 2002, a prioridade dada aos PALOP reconhece a língua portuguesa como principal característica da CTr Brasil-Japão (IFIC/JICA, 2002).

Ainda sob o PPJB, em 2007 Celso Amorim, então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Sadako Ogata, então diretor da JICA e o presidente da JICA encontram-se e acordam uma série de projetos a serem colocados em prática na América Latina e na África, incluindo o primeiro dentro do marco do PPJB: um treinamento ocorrido no Hospital Josina Machel em Angola. Foi este projeto que deu origem à ideia do ProFORSA, programa mais amplo que teve como objetivo fortalecer o sistema de saúde angolano (SAKAGUCHI, 2012).⁵⁵ É no escopo do PPJB e, mais especificamente, da reunião de Amorim e Ogata em 2007, que o ProSAVANA foi concebido, como fruto da experiência de Brasil e Japão com o PRODECER, já apresentado aqui anteriormente (ABC, JICA, [2010]).

Este mesmo encontro de 2007 marca o início da terceira fase da CTr entre o Brasil e o Japão. A partir deste ano o PPJB apresentou número crescente de iniciativas, como pode ser visto no Gráfico 4. Para 2010 a JICA previa a realização de 14 projetos, o maior número até aquele momento (ABC, JICA, [2010]).⁵⁶

⁵⁵ O ProFORSA teve o início da sua implementação em 2011, com prazo de três anos, tendo como instituições parceiras o Ministério da Saúde brasileiro, a FIOCRUZ, o Ministério de Saúde de Angola (MINSa), o Hospital Josina Machel, a Maternidade Lucrecia Paim (também em Angola) e a Direção Provincial de Saúde de Luanda (JICA, [2010]).

⁵⁶ De outubro de 2007 a novembro de 2012 foram realizados 13 projetos conjuntos, 14 seminários e 17 novos treinamentos sob o programa (SAKAGUCHI, 2012).

Gráfico 5: Número de Projetos por ano no âmbito do PPJB

Fonte: JICA (2010).

É importante ressaltar que o PPJB, enquanto modelo de parceria, não é exclusivo das relações Brasil-Japão e faz parte dos esforços japoneses para promover sua CTr no mundo. Acordos estabelecendo o mesmo tipo de arranjo foram assinados pelo Japão até 2009 com outros 11 países além do Brasil⁵⁷ (JICA, 2010). Neste sentido, observa-se que o Japão é um forte proponente da CSS e da CTr desde os anos 1970, não só por este tipo de iniciativa, mas também pela promoção da CSS e da CTR em foros como o PNUD.

Sua contribuição com a CSS no âmbito do PNUD se deu principalmente por meio do aporte financeiro à Unidade Especial da organização para a CSS (UNOSSC na sigla em inglês) (antiga Unidade Especial para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)) (MOCHIZUKI, 2009; SAKAGUCHI, 2012; NRI, 2013; PINO, 2013). A relevância da CSS na AOD japonesa está expressa ainda em sua Carta da AOD, na qual está escrito que o Japão: “irá promover ativamente a cooperação Sul-Sul em parceria com países em desenvolvimento mais

⁵⁷ São estes: Argentina, Chile, Egito, Filipinas, Indonésia, Jordânia, Marrocos, México, Singapura, Tailândia e Tunísia.

avancados na Ásia e em outras regiões”⁵⁸ (JAPÃO, 2003) e no plano de médio prazo da JICA (2003-2007) no qual está previsto o reforço à CSS (MOCHIZUKI, 2009).

A última fase da CTr Brasil-Japão, iniciada em 2010, foi marcada pelo lançamento de um novo conceito para o PPJB, a Parceria Global Japão-Brasil para a solução de problemas globais (SAKAGUCHI, 2012). Este conceito reforça a relevância da CTr ao afirmar o compromisso de Brasil e Japão em solucionar problemas globais e, ao mesmo tempo, parece ressaltar o papel mundial da inserção de ambos no sistema internacional. Neste cenário, é relevante destacar que a agenda de cooperação Brasil-Japão, tal como colocada pela JICA (2010), estabeleceu como prioridade a atenção a novos desafios globais, indo ao encontro da proposta da Parceria Global. Nestes desafios estariam inseridos, entre outros, mudanças climáticas e segurança alimentar. Portanto, o principal objetivo do ProSAVANA, tal como presente nos discursos faz parte das prioridades da agenda de cooperação entre os dois países neste contexto. Assim, um contexto de estabelecimento de parcerias que dão ênfase na solução de problemas globais (incluindo terceiros países) contribui para o argumento de que a CTr possui proeminência nas relações Brasil-Japão a partir dos anos 2000.

A proeminência da CTr pode ser confirmada ainda pelos dados da ABC sobre iniciativas triangulares do Brasil e seus parceiros, grupo no qual estão incluídos, além do Japão, Estados Unidos, Alemanha e Espanha. De 2003 a 2010 o Japão e o Brasil promoveram juntos 46 iniciativas triangulares. Dentre estas, Moçambique foi o receptor de seis iniciativas enquanto, diante do total de iniciativas triangulares do Brasil com todos os parceiros, foi o receptor de vinte (ABC, 2016). Ainda de acordo com estes dados, o Japão é o principal parceiro brasileiro na CTr.

Em 2014 o então primeiro-ministro japonês, Shinzo Abe, visitou o Brasil e os dois países estabeleceram a Parceria Estratégica e Global, cujo Comunicado Conjunto mostrou o interesse de ambos em desempenharem papel de liderança global (UEHARA, 2016a). Para Uehara (2016a e 2016b), havia uma percepção no início do século XXI de que houve maior espaço para que ambos ampliassem sua participação internacional e, neste sentido, a CTr pode ser vista como exemplo de inovação de suas relações bilaterais, que possibilita a superação de desafios impostos pelas mudanças que vêm ocorrendo na segunda década

⁵⁸ Tradução livre do original: “*will actively promote South-South cooperation in partnership with more advanced developing countries in Asia and other regions*”.

do século, para superação de desafios comuns e ampliação de uma cooperação que permita melhor inserção internacional dos dois.

Por fim, cabe lembrar que Brasil e Japão inserem-se de maneira diferente no sistema de ajuda internacional/cooperação internacional, sendo o primeiro considerado “doador emergente” e país em desenvolvimento e o segundo “doador tradicional”, membro do DAC e país desenvolvido. O próprio fato da CTr Brasil-Japão estar calcada nas experiências de AOD do Japão para o Brasil e do Japão ser o principal proponente de um grande número destas iniciativas, como se vê no caso do ProSAVANA, por si possui consequências para esta relação e a relação de ambos com os terceiros países (como Moçambique).

Tendo, portanto, tratado das relações bilaterais Brasil-Japão, passar-se-á na seguinte seção a tratar das relações entre Brasil e Moçambique.

4.2 Relações Bilaterais Brasil-Moçambique

As relações entre Brasil e Moçambique são distintas daquelas entre Japão e Brasil, não só por seu estabelecimento recente (década de 1970), mas também em substância, pois se trata de uma relação entre países em desenvolvimento, com trajetórias diferentes e passado colonial comum. Assim, a presente seção possui estrutura diferente da anterior, começando já na década de 1970 e remontando sempre ao contexto mais geral das relações do Brasil com outros países da África Subsaariana, com ênfase maior nas relações desenvolvidas a partir do governo Lula.

Ao longo do tempo, Moçambique e Brasil passaram por fases de aproximação e afastamento, seguindo o mesmo padrão da PEB para os demais países da África Subsaariana, em especial os PALOP. Neste sentido, o primeiro período de aproximação do Brasil com o continente ocorreu no período da Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (1961-1964), que assentou as bases da PEB para a África, baseada no discurso dos laços históricos e identidade cultural entre os dois lados do Atlântico. O segundo momento de impulso destas relações iniciou-se na década de 1970, durante os governos Médici e Geisel (1974-1985), balizado pela necessidade de garantia do acesso a recursos energéticos, após a crise do petróleo, e pela busca de oportunidades comerciais (VISENTINI, PEREIRA, 2009; LEITE, SOUSA, 2015; SARAIVA, 2012).

Foi neste contexto que Brasil e Moçambique estabeleceram relações em 1975, ano da proclamação da independência moçambicana de Portugal. O cenário da Guerra Fria dificultou as relações entre os dois

governos, que se distinguiam, pois o Brasil estava sob um governo militar de direita, enquanto Moçambique havia escolhido a via socialista. Devido a estas diferenças a Frente de Libertação Moçambicana (FRELIMO), partido que está no poder desde então até o presente, mantinha melhores relações com os militantes do Partido Comunista Brasileiro do que com o governo⁵⁹. Ainda assim, o momento de aproximação com os países africanos, levou à instalação da embaixada brasileira em Maputo em 1976. Por outro lado, foi apenas em 1998 que Moçambique abriu sua embaixada em Brasília (BRASIL, 2016b).

Nas décadas de 1980 e 1990, crises econômicas no Brasil e nos países africanos e conflitos civis espalhados pela África, incluindo a guerra civil moçambicana, geraram um período de afastamento entre Brasil e Moçambique. A guerra do PALOP da África Austral, iniciada em 1977 (apenas dois anos após sua independência) teve fim apenas em 1992⁶⁰ (BELLUCCI, 2007; SARAIVA, 2012). Ainda no início da década de 1990 o Brasil enviou um contingente de 300 pessoas para a missão da ONU de manutenção de paz em Moçambique (ONUMOZ). O contingente era composto por 218 militares, 66 policiais e 16 civis, ademais de um comandante (que comandou a missão de fevereiro de 1993 a fevereiro de 1994) e 15 observadores eleitorais (TARISSE DA FONTOURA, 1999).

Com o fim da guerra, Moçambique passou por um processo de abertura e democratização que levou o país a realizar diversas reformas políticas e econômicas, que incluíram as reformas liberalizantes preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. Da mesma forma, com o fim da ditadura, o Brasil também passou por um processo de democratização (iniciado em 1989) e abertura política e econômica. A superação da guerra e a abertura moçambicanas

⁵⁹Fala de José Alejandro Barrios Díaz no Seminário de Relações Internacionais da África no século XXI e Seminário das Quatro Décadas das Independências de Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. IREL/UnB em 22 e 24 de setembro de 2015.

⁶⁰ A Guerra Civil de Moçambique foi travada entre a FRELIMO e a RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana), respectivamente governo e oposição. Causou grande prejuízo à população, devido aos massacres sequestros e destruição de infraestruturas econômicas, além de ocupar grande parte do orçamento do Estado para a luta armada. Em meados da década de 1980, a guerra foi o principal motivo para que Moçambique se aproximasse dos países ocidentais e trocasse sua política econômica socialista pelo neoliberalismo, adotando as reformas do Banco Mundial e do FMI (BELLUCCI, 2007).

e o fim da ditadura brasileira abriram possibilidades de reaproximação entre os dois (BELLUCCI, 2007; SARAIVA, 2012).

Assim, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2002) surgiram sinais de estreitamento das relações do Brasil com países africanos, porém, restrita a poucos países e iniciativas, em busca de vantagens econômicas (SARAIVA, 1996). No período, apesar das poucas atividades, um passo importante no relacionamento do Brasil com os PALOP foi dado por meio da criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996. A organização surgiu com o objetivo de servir como mecanismo de concertação político-diplomática, cooperação técnica e difusão da língua portuguesa, servindo como ferramenta relevante de estreitamento de relações entre as ex-colônias portuguesas e Portugal (PIMENTEL, 2000 apud LEITE; SOUSA, 2015).

Os sinais de reaproximação com os países africanos, que surgiram no governo FHC, tomaram corpo e consolidaram-se durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Foi com Lula que o continente ganhou destaque na PEB, caracterizada pelo aumento de contatos diplomáticos e da CID prestada pelo Brasil, além de esforços para aumento do fluxo de comércio e investimentos, como se verá mais adiante. É neste momento que a política africana do Brasil passa a abranger todo o continente, não ficando restrita aos PALOP, países exportadores de petróleo (Nigéria e Angola) e à África do Sul, como anteriormente (SARAIVA, 2012).

Para Stolte (2014, p.9), o fato de “os países africanos serem muito menos sensíveis às potenciais aspirações hegemônicas”⁶¹ do Brasil do que os países do entorno regional (pois não compartilham fronteiras) tem como consequência uma maior facilidade destes em reconhecerem o país como *player* global, sem temer a ascensão/hegemonia brasileira. Por isso, de acordo com o autor, o fortalecimento das relações do país com os africanos é vantajoso para o Brasil. Ainda neste sentido, este conjunto de países abarca grande número de votos no sistema ONU, o que os torna um grupo importante de apoio dentro dos foros da instituição, sobretudo em sua Assembleia Geral (STOLTE, 2014). Esta consolidação dos contatos com a África está inserida no contexto de uma PEB caracterizada pela diversificação de parcerias, com foco nos países em desenvolvimento, visando ocupar papel de destaque e liderança no sistema internacional (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

⁶¹ Tradução livre do original: “*African states were much less sensitive to potential hegemonic aspirations*”.

Da mesma maneira que o Brasil, Moçambique expandiu suas relações e sua economia no início do século XXI, inserindo-se como modelo no que se tem chamado de “Novo Renascimento Africano”, processo caracterizado pela resolução de conflitos que ocorreram na década de 1990, maior consciência das elites nacionais em liderar o desenvolvimento do continente e melhora de índices econômicos e sociais destes países (SARAIVA, 2012; BANCO MUNDIAL, 2009). Além disto, Moçambique é considerado porta de entrada para o continente africano (pois possui alguns vizinhos sem saída para o mar) e porta de saída de produtos para países como China e Índia (BERNDT, 2009; CHICHAVA et al., 2013), ganhando assim relevância na política externa de países como a própria China (ROQUE, 2009; RODRIGUES, 2011). Desta maneira, sobretudo por seu rápido desenvolvimento e por ser um país de língua portuguesa, Moçambique adquiriu proeminência na política do Brasil para a África (SARAIVA, 2012).

Por outro lado, há diversos críticos da visão de que Moçambique seria um modelo de desenvolvimento, devido ao modelo adotado, que estaria privilegiando apenas uma pequena parte da população. Aqui se inserem trabalhos como os de Castel-Branco (2008 e 2010), Bellucci (2006 e 2007), Nipassa (2009), Hanlon e Mosse (2010) e Mosca (2012), com destaque para autores moçambicanos. Estes observam o modelo de desenvolvimento pós-democratização como caminho para maior dependência, vulnerabilidade e aumento das desigualdades nacionais. Tais críticas coincidem com aquelas levantadas pelos críticos do ProSAVANA, de que um desenvolvimento voltado para o mercado externo não é a melhor solução para acabar com a pobreza em Moçambique.

Por sua vez, do ponto de vista de Moçambique, a reaproximação com o Brasil parece estar alinhada também às suas prioridades, dentre as quais aparece a cooperação com países de língua portuguesa e a captação de recursos para o desenvolvimento, em um país que é dependente de recursos externos (MINEC, 2016b; MOÇAMBIQUE, 2005). De acordo com documento publicado pelo Ministério de Planejamento e Desenvolvimento de Moçambique (MPD) (2013), em 2008 a parte do orçamento do Estado financiada por recursos externos chegou a 56%.

Para além do site do MINEC, considerando a falta de estudos e dados sobre a política externa moçambicana, as pistas que mais aproximam o Brasil dos interesses do país são os objetivos e estratégias declarados nos Plano de Governo de Moçambique. No Plano de Governo (2005-2009), por exemplo, a agricultura e o desenvolvimento rural são

estabelecidos como áreas-chave do desenvolvimento, junto com outras áreas em que o Brasil tem desenvolvido forte cooperação com Moçambique, tais como saúde, educação e infraestrutura (o último mais ligado aos investimentos privados, como se verá a seguir). Outras prioridades do governo moçambicano que estavam no mesmo plano foram a atração de investimentos externos, a inserção do país no mercado internacional e o desenvolvimento de contatos para a captação de assistência técnica e financeira para a promoção comercial do país (MOÇAMBIQUE, 2005).

Assim, é possível dizer que as relações de Moçambique com o Brasil foram ao encontro dos objetivos do país africano, contribuindo com investimentos necessários ao crescimento econômico do país e projetos de CID. Segundo Stuenkel (2013), desde 2005 os projetos de desenvolvimento brasileiros têm sido parte da estratégia de desenvolvimento dos países africanos. Neste sentido, o Brasil (bem como o Japão) é listado como um dos principais parceiros de Moçambique pelo MINEC (2016a), o que pode ser fruto das relações que têm sido desenvolvidas desde a década passada.

Em termos práticos, um dos elementos da reaproximação Brasil-Moçambique foi a diplomacia, liderada pela ativa diplomacia presidencial de Lula. Foram 28 visitas do ex-presidente à África durante seus mandatos (2003-2010). Dentre estas, três visitas foram feitas a Moçambique (em 2003, 2008 e 2010)⁶², enquanto Fernando Henrique Cardoso visitou o país apenas uma vez, para a III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP (em julho de 2000) (BRASIL, 2016b). Por sua vez, chefes de Estado e governo africanos visitaram o Brasil 48 vezes entre 2003 e 2010, com três visitas de líderes moçambicanos (em 2004, 2007 e 2009). Neste sentido, é interessante observar que nas visitas dos presidentes moçambicanos em 2007 e 2009 o roteiro incluía São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, além de Brasília, mostrando possíveis interesses econômicos no país (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO (MRE), 2011)⁶³.

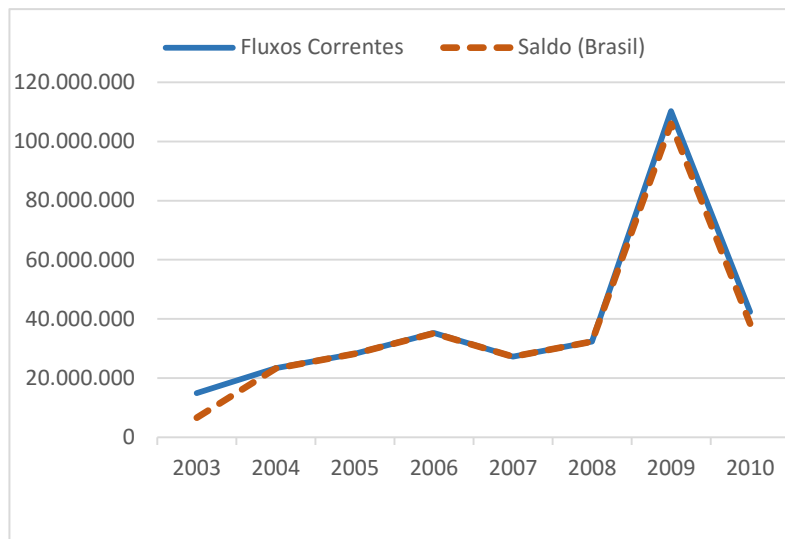
Acompanhando as missões diplomáticas brasileiras intensificaram-se as missões de comércio e investimento e feiras da Apex-Brasil (Associação de Promoção a Exportação), com o objetivo do

⁶² O Japão também foi visitado por Lula três vezes, porém duas destas ocasiões foram reuniões multilaterais.

⁶³ A reativação da Comissão Mista Brasil-Moçambique no ano de 2005 é outro elemento da aproximação diplomática, fornecendo uma plataforma de diálogo entre os dois países (NOTÍCIAS LUSÓFONAS, 2005).

governo de apresentar aos empresários as oportunidades na África⁶⁴. Apesar de ser o elemento menos expressivo da reaproximação Brasil-África, o continente em geral aumentou sua participação nos fluxos de comércio com o Brasil de 3,83% para 5,32% entre 2000 e 2010, com a África Subsaariana sozinha representando 3,18% (IPEA; BANCO MUNDIAL, 2011; SARAIVA, 2012; STOLTE, 2014). No que diz respeito ao fluxo de comércio Brasil-Moçambique, entre 2003 e 2010 houve um padrão crescente, com destaque para o ano de 2009, no qual o valor foi puxado pela exportação brasileira de aviões da Embraer para Moçambique, causando queda brusca já no ano seguinte (ALICEWEB, 2017; APEX, 2011), como observado no Gráfico 5.

⁶⁴ A Apex-Brasil, a Câmara de Comércio Brasil-Moçambique (CCBM) e o Setor de Promoção Comercial (SECOM) da embaixada brasileira em Maputo cumprem papel relevante na busca de oportunidades para investidores e empresas brasileiras em Moçambique. A Apex, por exemplo, elaborou em 2011 um guia de oportunidades para o Brasil em Moçambique (Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/Content/imagens/f5c6283e-3ca3-4ed7-a507-a5022fdc185d.pdf>, acesso em 14 de março de 2017) e a CCBM publica a Revista Brasília-Maputo, desde 2010 (Primeira edição disponível em: https://issuu.com/cciabm/docs/cciabm_-_revista_brasilia_maputo_2010?backgroundColor=, acesso em 31 de outubro de 2016). Website do SECOM: http://maputo.itamaraty.gov.br/pt-br/setor_de_promocao_comercial.xml (acesso em 28 de outubro de 2016).

Gráfico 6: Comércio Brasil-Moçambique (2003-2010) (US\$ milhões)

Fonte: Aliceweb.

De acordo com a Apex-Brasil (2011), a volatilidade do comércio com Moçambique é fruto do baixo valor e da concentração do comércio bilateral em poucos setores, com destaque para o abate e preparação de produtos de carne e pescado, fabricação de produtos alimentícios e fabricação de tratores e máquinas para agricultura, avicultura e obtenção de produtos animais, que estavam entre os seis principais setores no comércio bilateral entre os dois em 2010. Por sua vez, no mesmo ano, praticamente 100% do total exportado de Moçambique para o Brasil era do setor de fabricação de produtos do fumo (APEX, 2011).

Diferentemente do comércio, os investimentos do Brasil cumpriram importante papel em Moçambique durante o governo Lula. No livro “Moçambique: o Brasil é aqui” a jornalista Amanda Rossi (2015) fala sobre a presença dos investimentos brasileiros no PALOP da África Austral e mostra que o Brasil investiu no início do século nos mais diversos setores, desde alimentação, passando pela construção pesada, exploração de minérios, até o setor de comunicações. Moçambique e Angola são os dois países africanos que mais recebem investimentos do Brasil depois da África do Sul, devido à facilidade da língua comum (VIEITAS, ABOIM, 2013). Neste contexto o crescimento do investimento brasileiro nos últimos anos rendeu ao país papel de destaque como investidor em Moçambique. Assim, para o período estudado, em

2010 o Brasil foi seu principal investidor, representando 42,5% do total em recursos investidos no país naquele ano (segundo estudo da KPGM) (CARVALHO, COELHO, 2011 e 2013; VIEITAS, ABOIM, 2013).

As empresas brasileiras em Moçambique estão concentradas na exploração de recursos naturais (como gás e carvão), construção civil e agroindústria (sobretudo em pesquisa e desenvolvimento) (VIEITAS, ABOIM, 2013). Neste sentido, cabe ressaltar que estes setores são a ponta de lança da internacionalização das empresas brasileiras, que começou nos anos 1980 a partir dos mesmos setores e reflete os setores em que o país possui maior competitividade (HIRATUKA, 2011). Quanto ao tamanho, há concentração de grandes empresas (VIEITAS, ABOIM, 2013), enquanto as pequenas e médias começam a se inserir no país no final dos governos Lula, impulsionadas pelos incentivos dos bancos de desenvolvimento, tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) papel relevante nos investimentos brasileiros em Moçambique e sua diversificação (IPEA, BANCO MUNDIAL, 2011; LEITE, SOUSA, 2015). Cabe ressaltar que, embora se esteja falando da concentração de empresas com dados publicados após o período estudado (2003-2010), não foram encontrados dados anteriores.

Algumas das empresas brasileiras que passaram a atuar ou já atuavam em Moçambique durante os governos Lula são a Petrobras, as construtoras Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, a Eletrobras, a Caixa Econômica Federal, a Rede Record de Televisão, a JBS Friboi, entre outras. A exploração da mina de carvão de Moatize pela Vale é o investimento brasileiro de maior destaque no país, pela sua magnitude e pelos protestos da sociedade civil que tem gerado, devido às desapropriações de terra da população. Mais relacionados com o ProSAVANA, podem-se citar o protocolo de intenções assinado pela Petrobras Biocombustível e a Guarani, junto com a estatal moçambicana Petróleo de Moçambique (PETROMOC) para produção de etanol a partir do melão da cana e a prospecção e investimentos na área agrícola, como a plantação de soja do Grupo Pinesso (VIEITAS, ABOIM, 2013; IPEA, BANCO MUNDIAL, 2011; ROSSI, 2015).

A aproximação diplomática e o incentivo ao comércio e aos investimentos são complementados pela CID prestada pelo Brasil, considerada o carro-chefe da reaproximação com Moçambique e importante ferramenta de promoção internacional do país (BERNDT, 2009; BRASIL, 2016b). Neste contexto, em 2010 a África era a segunda região que mais recebia em CID do Brasil, ficando atrás apenas da América Latina e Caribe. Dentre estes, no mesmo ano, os PALOP eram

os cinco países que mais recebiam CID do Brasil (IPEA; ABC, 2013 com dados para 2010) e foram os únicos no período a terem orçamento específico dentro da ABC, que em 2007 foi de US\$3,25 milhões (de um total de US\$17,5 milhões para todo o orçamento) (VAZ, INOUE, 2007).

De acordo com o AidData.org (2011b), entre 2003 e 2010 o Brasil deu início a 76 projetos de ajuda internacional em Moçambique e apenas um entre 2001 e 2002. Somando-se os 77 projetos colocados em prática entre 2001 e 2010 o Brasil investiu em Moçambique US\$62.4 milhões no período, no qual a educação e a agricultura foram os principais setores de CID entre os dois. Segundo outra fonte, dentre o total de projetos em CT da ABC na África entre 2002 e 2012⁶⁵, 32 projetos foram implementados em Moçambique, o maior receptor desta modalidade de ajuda do Brasil na África em termos de número de projetos⁶⁶ (LIMA, 2012). Dentre todos os receptores foi o 4º maior receptor brasileiro em 2010 (atrás de Haiti, Peru e São Tomé e Príncipe, porém com uma diferença de menos de R\$500 mil em relação aos 2º e 3º receptores) (IPEA, ABC, 2013).

Uma das iniciativas mais relevantes Brasil-Moçambique no período foi a construção do laboratório de produção de genéricos, por parte da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), que possui um escritório em Moçambique desde 2008. Apenas o laboratório exigiu do país um investimento de US\$23 milhões. Outra iniciativa de destaque que envolveu Moçambique foi a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, no Ceará (Unilab) com o objetivo de formar estudantes dos PALOP e do Brasil (IPEA, BANCO MUNDIAL, 2011; VIEITAS, ABOIM, 2013).

Entre todos os setores em que Brasil e Moçambique cooperaram durante o governo Lula, a agricultura é o de maior destaque, sobretudo após o lançamento do ProSAVANA, devido a sua magnitude. É neste setor que parece haver maior complementariedade de interesses dos dois países, já que o Brasil é reconhecido mundialmente por sua tecnologia agrícola tropical e como grande produtor de alimentos, ao mesmo tempo em que Moçambique possui problemas na produção dos mesmos (tais como produtividade e condições climáticas) e estabeleceu o desenvolvimento da agricultura e do meio rural como prioridades de

⁶⁵Os dados abarcam uma série temporal mais ampla do que o período estudado (2003-2010), porém, são utilizados estes dados porque as fontes utilizadas pela autora já não estão mais disponíveis para consulta.

⁶⁶ O segundo maior receptor no mesmo período foi São Tomé e Príncipe, com 23 iniciativas.

governo. A agricultura é um dos setores que mais recebem ajuda em Moçambique, não só do Brasil (MOÇAMBIQUE, 2005).

As iniciativas de cooperação em agricultura entre Brasil e Moçambique contaram com uma diversidade de parceiros, como o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria Geral da Presidência da República, Movimento Camponês Popular, Movimento das Mulheres Camponesas.

Além do ProSAVANA, no período estudado Brasil e Moçambique executaram ou deram início a execução de outros projetos envolvendo a EMBRAPA, empresa estatal voltada para o desenvolvimento de tecnologia agrícola e, portanto, parceira por excelência do Brasil em iniciativas neste setor (LIMA, 2012 com dados da ABC, do Ipea e da EMBRAPA). Moçambique é também o país que recebe o maior número de pesquisadores da EMBRAPA (CHICHAVA et al., 2013) e, entre 2012 e 2014 possuiu um coordenador-geral da instituição apenas para o país, alocado devido às críticas ao ProSAVANA por falta de transparência. Este coordenador era responsável pelo Programa EMBRAPA-ABC Moçambique (GOMES, 2013).

Passar-se-á agora para o último tópico do capítulo, dedicado às relações bilaterais, tratando da história e dos traços das relações entre o Japão e Moçambique.

4.3 Relações Bilaterais Japão-Moçambique

As relações entre Japão e Moçambique foram estabelecidas em 1977, porém o Japão presta assistência a Moçambique desde o ano da independência moçambicana, em 1975, por meio da ajuda emergencial relacionada a desastres naturais (MOFA/NOTÍCIAS, 2014). Depois do estabelecimento de relações Moçambique (e toda a África, exceto a África do Sul) ausentou-se da política externa japonesa até meados da década de 1980. Por sua vez, o Japão também ficou ausente da política externa moçambicana, devido ao regime socialista do país. Este afastamento durou até o final da década de 1980, quando do início de sua abertura política e econômica e da aproximação japonesa com o Ocidente (SATO, 1994).

Uma série de eventos precederam a aproximação entre Japão e Moçambique. O primeiro deles foi a crise de alimentos em Moçambique entre 1984 e 1985, causada pela junção da seca com a guerra de desestabilização política e econômica empreendida pela RENAMO

(Resistência Nacional Moçambicana, um dos dois maiores partidos atualmente no país), com apoio do regime Sul-Africano do *Apartheid*. Neste cenário, enquanto a seca prejudicava a produção, a guerra impedia a circulação de produtos, pois atingia infraestruturas econômicas como estradas de ferro e rodovias (MATSINHE, 2011). Impulsionada pelo governo, que possuía o desejo de estabelecer uma posição mais ativa no continente, a sociedade civil japonesa iniciou uma campanha nacional contra a crise alimentar no país africano (SATO, 1994).

O desejo japonês de aproximar-se da África deveu-se ao fato de que em 1978 o Japão concorreu a um assento não permanente no Conselho de Segurança da ONU e não obteve o número de votos necessários porque não ganhou os votos dos países africanos. Isto porque na época o Japão mantinha fortes relações com a África do Sul e estava ausente da chamada “África Negra”. Portanto, uma das motivações para o desejo do governo japonês em querer assumir uma postura mais proativa na África nos anos 1980 foi a necessidade dos votos de países africanos para conseguir uma cadeira no CSONU, pleito ainda existente, como observado no início deste capítulo. (SEABRA, 2011; SATO, 1994).

Mesmo após a crise alimentar em Moçambique a sociedade e o governo japoneses não haviam se posicionado criticamente em relação ao regime Sul-Africano, até que em 1988 o Japão tornou-se o principal parceiro comercial da África do Sul, sofrendo então forte pressão da comunidade internacional para o estabelecimento de sanções. Atendendo a estas pressões o governo incentivou as empresas a reduzirem voluntariamente seu comércio com aquele país, enfraquecendo ao mesmo tempo a guerra de resistência em Moçambique.

Complementando estes eventos, no contexto do final da guerra civil em Moçambique, entre 1993 e 1995 o Japão enviou homens para a ONUMOZ (SATO, 1994). A participação do Japão na operação se deu por meio do apoio à coordenação de transporte logístico e gestão das eleições em Moçambique⁶⁷ (MOFA/NOTÍCIAS, 2014) e ganhou relevância por ter sido a segunda força militar japonesa a ser enviada para fora do país após a Segunda Guerra⁶⁸. Os esforços japoneses em participar

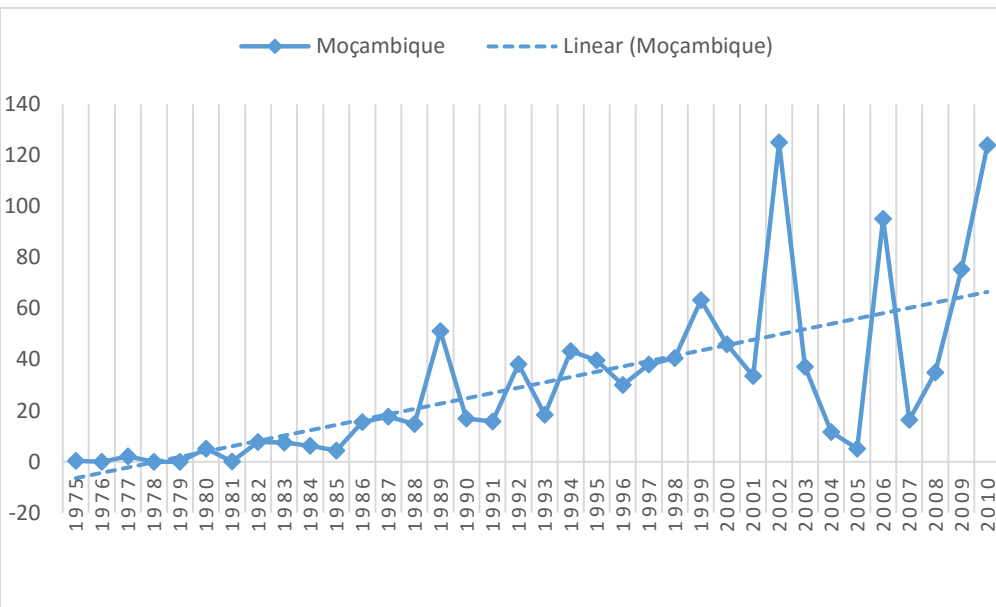
⁶⁷ O Livro Azul de Diplomacia do Japão referente a 2003 afirma que foram enviados 15 observadores eleitorais, 48x3 unidades de controle e 5x2 *staff officers*.

⁶⁸ A primeira foi para a missão da ONU no Camboja (região de influência japonesa). Porém, o envio de tropas para a ONUMOZ não foi decisão simples para o governo japonês. Segundo Makoto Sato (1994), o Japão recebeu um pedido da ONU a fim de enviar tropas, o que gerou um processo decisório

das operações de manutenção de paz da ONU podem ser vistos até os dias atuais em seus Livros Azuis de Diplomacia e fazem parte da tentativa japonesa em conseguir um assento permanente no CSONU.

Mesmo antes da abertura política e do fim do socialismo, com as primeiras eleições democráticas em 1994, o governo de Moçambique já havia aderido ao ajuste do Fundo Monetário Internacional, dando início a sua abertura econômica (SATO, 1994; CARVALHO, 2011). A partir destes eventos o país estabeleceu laços profundos com a assistência internacional para o desenvolvimento dos doadores ocidentais em geral, passando a ser dependente deste meio de arrecadação (ROQUE, 2009). Foi neste contexto que o Japão se aproximou de Moçambique, o que foi concomitante com o início do padrão crescente da AOD do Japão para Moçambique, como se verá no Gráfico 6.

envolvendo burocratas ativos e políticos passivos, já que aos primeiros cabia seguir as intenções da política externa dos EUA e aos políticos não interessava um conflito desconhecido em uma região diferente.

Gráfico 7: Fluxo de AOD Japão-Moçambique (1975-2010)

Fonte: OCDE

Nos anos 1990 o Japão buscou inserir-se no paradigma da ajuda de maneira mais autônoma em relação ao Ocidente, ao buscar desenvolver um modelo próprio, questionando alguns aspectos do ajuste promovido pelo Banco Mundial, como a desregulamentação, a privatização e a liberalização das importações⁶⁹. Isto não aconteceu sem contradições já que, ao mesmo tempo, o país procurou cooperar ao máximo com outros doadores (SATO, 1994). No início da década o foco da ajuda japonesa para Moçambique estava na construção e manutenção da paz, dado o contexto de guerra civil, que foi complementado aos poucos com uma abordagem voltada para o desenvolvimento. O padrão japonês de assistência, combinando esforços de paz e desenvolvimento foi utilizado também em Angola e está ligado aos objetivos internacionais japoneses de segurança política, busca de prestígio e projeção. Durante os

⁶⁹ Em 1987 o *Japanese Overseas Economic Cooperation Fund*, banco de financiamento da cooperação japonesa, publicou um *paper* criticando o Ajuste do Banco Mundial e defendendo um modelo de desenvolvimento próximo ao “modelo do Leste Asiático” (SATO, 1994).

anos 1990 o Japão prestou ajuda técnica e não reembolsável (doações) a Moçambique em forma de assistência alimentar, fornecimento de água, cooperação em saúde, transporte e comunicações (CARVALHO, 2011).

Um passo importante para a aproximação do Japão do continente africano foi a criação da Conferência Internacional de Tóquio para o Desenvolvimento Africano (TICAD - *Tokyo International Conference for African Development*) em 1993 (SATO, 1994). Esta consiste em uma conferência que acontece a cada cinco anos, com o objetivo de discutir e formular planos de ação relacionados a desafios enfrentados pelo continente africano, como desenvolvimento econômico, redução da pobreza e recuperação pós-conflito. A conferência é organizada conjuntamente por Japão, Comissão da União Africana, ONU, Banco Mundial e PNUD e tem como princípios fundamentais parceria e apropriação. Seus setores prioritários de ação são infraestrutura e energia; agricultura; água e saneamento; mudanças climáticas; educação; saúde e consolidação da paz (JAPÃO, 2013). De acordo com o próprio governo do Japão, no âmbito da TICAD são colocadas em prática na África políticas japonesas, tais como o crescimento impulsionado pela iniciativa privada, a promoção da segurança humana e a CSS (JAPÃO, 2013).

Para Carvalho (2011) a TICAD dá ênfase à aplicabilidade das experiências asiáticas na África, à construção da paz e à segurança humana como componentes da política externa japonesa e serve como instrumento de conquista de apoio para um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. No mesmo sentido, para Seabra (2011), a África é indispensável para o alto perfil que o Japão pretende assumir no cenário internacional.

Até 2010 haviam sido realizadas quatro edições da TICAD, que forneceram as bases para a relação do Japão com os países africanos. Aquela que mais interessa para o presente trabalho é a TICAD IV, realizada em 2008, um ano antes da assinatura do acordo do ProSAVANA e, portanto, forneceu parte do contexto das relações bilaterais Moçambique-Japão em que o mesmo está inserido. No Quadro 5 pode ser visto um resumo das principais resoluções das TICADs realizadas até 2010.

A TICAD IV deu origem à Declaração de Yokohama - *Towards a Vibrant Africa*. De acordo com o documento, a TICAD é um processo para a construção de uma ponte entre a África e a Ásia, especificamente com o Japão e, ao mesmo tempo, um fórum de troca de experiências. Dentre os desafios identificados na TICAD IV estão a baixa produtividade e infraestrutura agrícolas na África. Ademais, colocou-se

especial atenção ao aumento dos preços dos alimentos e seu impacto na redução da pobreza, em consonância com a crise do preço dos alimentos no ano anterior⁷⁰.

As prioridades estabelecidas na IV TICAD foram: aceleração do crescimento econômico; estabelecimento da segurança humana, cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e boa governança; e medidas relacionadas ao meio ambiente e mudanças climáticas. Dentre os objetivos específicos e as estratégias previstas, o desenvolvimento agrícola e rural nos moldes do CAADP é incluído nos objetivos de crescimento econômico (DECLARAÇÃO DE YOKOHAMA, 2008). Assim, é interessante notar que o ProSAVANA está alinhado com o quadro maior da política africana do Japão naquele momento, expressada na TICAD IV.

Quadro 5: Edições da TICAD (até 2010) e principais resoluções:

Edição	Ano	Onde	Principais resoluções
TICAD I	1993	Tóquio	<ul style="list-style-type: none"> - Paz e estabilidade só serão alcançados com a paz e a estabilidade da África; - Nova parceria baseada na autoconfiança dos países africanos com apoio dos parceiros no desenvolvimento; - Implementação e fortalecimento das reformas econômicas e políticas; - Desenvolvimento impulsionado pelo setor privado; - Integração e cooperação regionais como meio de promoção de comércio e investimentos; - Importância da experiência do Leste Asiático e da CSS para o desenvolvimento africano; - Prevenção e gerenciamento de desastres (naturais e causados pelo homem) e fortalecimento da segurança alimentar.
TICAD II	1998	Tóquio	<ul style="list-style-type: none"> - Lançamento do “Plano de Ação de Tóquio” com políticas claras, prioridades e metas quantitativas;

⁷⁰ No Livro Azul da diplomacia japonesa de 2009 a assistência relacionada com o aumento do preço dos alimentos também figura, dentre as prioridades que foram estabelecidas para a assistência japonesa em 2008.

			<p>- Adoção dos princípios de “apropriação” e “parceria” como basilares do Plano de Ação;</p> <p>- Desenvolvimento social como caminho para a redução da pobreza;</p> <p>- Desenvolvimento do setor privado como caminho para o desenvolvimento econômico;</p> <p>- Desenvolvimento pós-conflito, prevenção de conflitos e boa-governança;</p> <p>- Promoção de abordagens que melhorem a coordenação, integração regional e a CSS;</p> <p>- Fortalecer temas abrangentes como construção de capacidades, gênero e meio ambiente.</p>
TICAD III	2003	Tóquio	<p>- Foco na segurança humana e a cooperação com a NEPAD;</p> <p>- Três pilares da assistência para a África:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento humano (saúde, desenvolvimento de recursos humanos e gerenciamento da água) • Redução da pobreza pelo crescimento econômico (infraestrutura, agricultura e desenvolvimento do setor privado) • Paz e estabilidade <p>- Expansão de parcerias (Ásia-África, intra-africanas, CTr)</p>
TICAD IV	2008	Yokohama	<p>- “Por uma África Viva – o continente da Esperança e Oportunidade”</p> <p>- Lançamento do “Plano de Ação de Yokohama”, que dá ênfase no crescimento econômico e estabelece mecanismos de acompanhamento dos projetos;</p> <p>- Impulsionar o crescimento econômico (infraestrutura, comércio, investimento,</p>

			<p>turismo, agricultura e desenvolvimento rural);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcançar as Metas de Desenvolvimento do Milênio; - Garantia da Segurança Humana; - Consolidar a paz e boa governança; - Inclusão das questões ambientais e mudança climática no centro da agenda; - Ampliação de parcerias.
--	--	--	--

Fonte: JAPÃO (2013), Declaração de Yokohama (2008); Embaixada do Japão em Moçambique (2010).

No início do século XXI um marco no estreitamento de relações entre Japão e Moçambique foi a abertura da embaixada do Japão no país, que aconteceu em 2000. Neste contexto, apesar da TICAD e do aumento em comércio, investimentos e AOD, foi apenas em 2014 (ano que ultrapassa o período aqui estudado) que um Primeiro Ministro japonês visitou Moçambique (JAPÃO, 2016b). A visita de Shinzo Abe a Moçambique foi considerada importante para a diversificação e expansão das relações com o país. Por outro lado, os presidentes moçambicanos visitaram o Japão em seis ocasiões diferentes (1986, 1998, 2003, 2007, 2008 e 2013). As últimas três visitas foram feitas pelo mesmo presidente, Armando Guebuza⁷¹, que desempenhou papel proativo na TICAD (JAPÃO, 2016b).

Na política externa do Japão, investimento, comércio e AOD são aspectos que caminham juntos. Nas palavras de Shinzo Abe, Moçambique é visto com “potencial de ser um centro de negócios [do Japão] com a África” (MOFA/NOTÍCIAS, 2014). Neste cenário, ganham relevância os recursos naturais como o gás natural e o carvão, que, de acordo com a JICA, têm atraído o setor privado japonês.

Em 2013 havia sete grandes empresas japonesas atuando em Moçambique, dentre as quais se destacaram a Nippon Steel and Sumitomo Metal Corp. (carvão), Mitsui and Co (gás natural), além da Maruha (que controla a Efripel, de pescados) e a Mitsubishi (como importante *stakeholder* da Mozal, segunda maior produção de alumínio da África e a maior de Moçambique). O lugar que os investimentos ocupam nas relações bilaterais Moçambique-Japão estão conectados com

⁷¹ Armando Guebuza foi o presidente moçambicano que prometeu apoio ao Japão em sua tentativa de conseguir um assento permanente no CSONU (CARVALHO, 2011).

o fluxo de comércio e também à AOD japonesa, posto que a JICA tem desempenhado papel de promotor dos investimentos privados do país.

Quanto à área comercial, o fluxo de comércio Japão-Moçambique dobrou de 2000 a 2009, ano da assinatura do ProSAVANA e, triplicou de 2000 a 2011 (MOF, 2016). Neste aspecto, a fim de estreitar as relações com Moçambique o Ministério de Relações Exteriores do Japão (MOFA) promoveu missões ao país em 2008 e 2010, sendo que a última contou com 28 grandes empresas japonesas. Assim, o Japão logrou ocupar um lugar proeminente nos fluxos moçambicanos no contexto de adoção do ProAVANA na agenda, aparecendo como o sexto maior fornecedor de Moçambique em 2009 (US\$141.572 milhões, representando 3,8% das importações do país) e o quinto maior em 2010 (US\$213.967 milhões, representando 5,5% do total de importações). Por outro lado, a participação do Japão nas exportações moçambicanas foi inexpressiva (apenas 0,3% do total em 2010), assim como a participação moçambicana no comércio japonês (INE MOÇAMBIQUE, 2009 apud SEABRA, 2011; INE MOÇAMBIQUE, 2011; JETRO, 2011).

A fim de encontrar outros indícios do desejo japonês em aproximar-se de Moçambique entre 2003 e 2010, foram analisadas edições do Livro Azul da Diplomacia, publicado uma vez por ano, como um dos instrumentos que guiam a política externa japonesa. Ao buscar “Moçambique” por meio da ferramenta de busca textual nos Livros relacionados aos anos analisados, o nome do país foi encontrado apenas naqueles que tratavam da política externa japonesa em 2003 (3 vezes), 2004 (5 vezes) e 2005 (5 vezes). É interessante notar que em todos os anos nos quais o termo foi encontrado, houve menção à ONUMOZ. Nas demais vezes tratavam-se visitas diplomáticas, eleições em Moçambique ou do entorno regional (cúpula da União Africana e SADC).

Assim, depreende-se que embora a literatura e outros dados tratem de um estreitamento entre Japão e Moçambique, os Livros Azuis não oferecem uma fonte que indique alguma proeminência do país da África Austral na política externa japonesa. Contudo, a própria visita do Vice-Ministro Sênior de Relações Exteriores do Japão a Moçambique, citada no Livro Azul de 2004 pode ser considerada sinal de desejo japonês de estreitamento, sobretudo em um país que nunca havia recebido um presidente japonês até 2014.

Para os fins da presente pesquisa analisou-se mais a fundo o Livro Azul referente a 2009, no qual o Japão coloca-se como responsável em assumir posição na comunidade internacional para resolução de problemas como a pobreza e a instabilidade política na África. Embora o

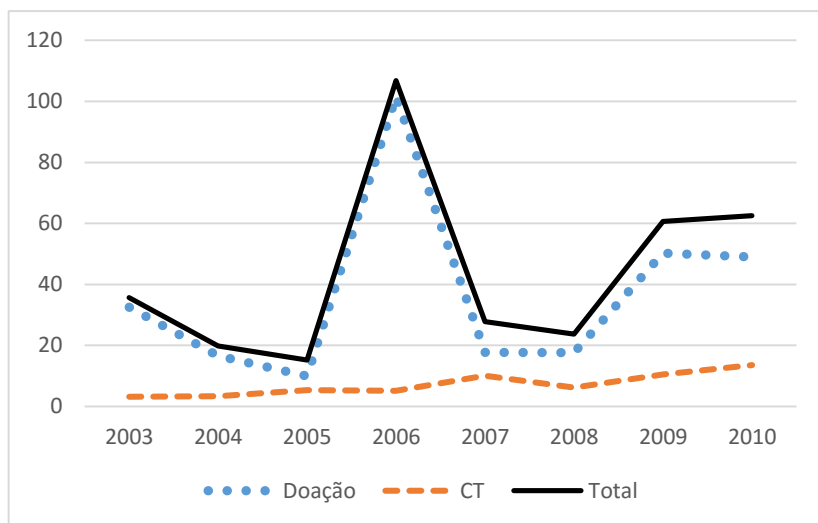
continente como um todo tenha sido citado, Moçambique não teve citações nesta edição (JAPÃO, 2009).

Em relação à AOD japonesa para o continente no Livro foram estabelecidas quatro áreas prioritárias: desenvolvimento africano, mudanças climáticas, saúde global e segurança alimentar. Ressalta-se ainda que, no mesmo documento, os recursos naturais e a grande e crescente população dos países africanos figuram como fatores de relevância para a economia japonesa, o que pode significar amostra de alguns dos interesses que o Japão tem no continente, tais como garantia de acesso a recursos naturais e mercados (JAPÃO, 2009).

A AOD é um importante instrumento do Japão em Moçambique e o principal vetor desta relação. Neste aspecto o país da África Austral é considerado caso modelar de uso da ajuda e também prioridade na AOD japonesa (JICA MOZAMBIQUE, 2014). De 1974 a 2009, foram 162 projetos executados na cooperação Japão-Moçambique (CARVALHO, 2011)⁷², impulsionados pela instalação do escritório da JICA em Moçambique em 2003 (MOFA/NOTÍCIAS, 2014).

Entre 2003 e 2010 Moçambique foi listado três vezes como um dos trinta maiores receptores de AOD do Japão, em 2006 (11°), 2009 (21°) e 2010 (27°). No ano de assinatura do ProSAVANA o país era seu 21° receptor, correspondendo a 1% do total da AOD japonesa. A partir dos dados do MOFA percebe-se também que é a ajuda não reembolsável que dá maior volume à AOD Japão-Moçambique. Neste sentido, observa-se que a ajuda a fundo perdido do Japão para Moçambique superou as demais modalidades em todos os anos de 2003 a 2010, sendo o valor em empréstimos o menos expressivo (JAPÃO, 2016c). A CT do Japão para Moçambique cresceu constantemente entre 2003 e 2007, quando atingiu um de seus valores mais altos para o período 2003-2010, sofreu queda em 2008, e em 2009 e 2010 retornou a níveis mais altos que os de 2007, como pode ser observado no Gráfico 7. Já a ajuda não reembolsável (doação) apresentou valores que oscilaram bastante, assim como o volume de AOD total (que considera os empréstimos e ajuda por meio de instituições multilaterais) (Gráfico 7).

⁷² Não foi possível encontrar uma lista de projetos que permitissem analisar o número de projetos para o período 2003-2010.

Gráfico 8: AOD Japão-Moçambique (2003-2010) (US\$ milhões)

Fonte: JICA.

Dentre as prioridades estabelecidas para a AOD Japão-Moçambique no período em que o ProSAVANA foi inserido na agenda estavam o desenvolvimento agrícola e de infraestruturas, a formação de recursos humanos em diversas áreas e iniciativas relacionadas ao meio ambiente e mudanças climáticas (EMBAIXADA DO JAPÃO EM MOÇAMBIQUE, 2010). Segundo Carvalho (2011), no início do século XXI a AOD Japão-Moçambique pode ser resumida na combinação entre infraestrutura e desenvolvimento social. É importante ainda atentar que as prioridades da AOD japonesa estão alinhadas com o PARPA (2006-2009) de Moçambique (2006), que estabelece como prioridades assistência para o desenvolvimento rural, promoção do desenvolvimento econômico, desenvolvimento de recursos humanos e boa governança; além de estar alinhada com o interesse japonês nas questões relacionadas a meio ambiente e mudanças climáticas.

4.4 Considerações Finais

A relação Brasil-Japão é a mais tradicional e bem consolidada dentre as três relações bilaterais analisadas neste capítulo. Foi estabelecida em 1895 e interrompida por apenas dez anos, entre 1942 e

1952. Ao longo do tempo os dois apresentaram momentos de complementariedade e relações mornas, que dependeram também do cenário externo. Apesar disto, houve uma complexificação a partir da década de 1950 na qual consolidaram-se aos poucos os aspectos de investimento, comércio e ajuda internacional, como observado ao longo da seção das relações Brasil-Japão. Estes aspectos foram balizados na maior parte da história por interesses em recursos naturais por parte do Japão e capital e mercado por parte do Brasil, sendo que a ambos interessava a diversificação de parceiros a fim de reduzir a dependência em relação aos EUA. A grande comunidade *Nikkei* no Brasil serviu como ativo neste relacionamento.

A principal década para a AOD Japão-Brasil foi a de 1970, período no qual a CT ganhou destaque. Na década de 1980 viu-se o início da CTr entre os dois países, com o TCTP (o maior do Japão no mundo), que na primeira década do século XXI foi incorporado ao PPJB, parceria mais ampla de CTr com vistas a seu aumento e desenvolvimento de uma parceria mais simétrica. O ano de 2010 foi marcado pelo estabelecimento da Parceria Global Japão-Brasil para a solução de problemas globais, que reforçou o papel que os dois almejam desempenhar no cenário internacional.

Desta maneira, o início do século XXI foi caracterizado pelo desejo, por parte de Japão e Brasil de desempenharem papel de destaque como promotores do desenvolvimento e contribuidores para a solução de problemas globais, tendo como dois dos eixos de sua agenda conjunta de CTr as mudanças climáticas e a segurança alimentar. A questão ambiental foi inserida na agenda na década de 1990 e faz parte das preocupações do ProSAVANA. Já a segurança alimentar e as questões agrícolas são temas centrais na agenda das relações bilaterais desde as primeiras iniciativas de cooperação na década de 1960 e permearam as iniciativas entre os dois desde os treinamentos bilaterais, passando pelo TCTP até o PPJB. Da mesma forma, os PALOP apareceram como prioridades na CTr Brasil-África no TCTP e no PPJB, reforçando a hipótese de que o Japão encontrou no Brasil um parceiro importante para abrir portas em países com os quais o país asiático não possui similaridades culturais ou históricas. O Japão foi entre 2003 e 2010 o principal parceiro brasileiro em CTr.

O contexto de proeminência da CTr na relação Brasil-Japão entre 2003 e 2010 foi acompanhado por novos impulsos de investimento japonês no Brasil e aumento no fluxo de comércio. Assim, o Japão ocupou em 2010 o lugar de 6° maior investidor no Brasil e 6° fornecedor do país no mundo. Ao mesmo tempo, o Brasil ocupou entre 2003 e 2010 posições

entre os vinte maiores receptores de CT bilateral japonesa, apesar da queda em seu volume entre 2003 e 2007.

Já a relação Brasil-Moçambique é mais recente, data de 1975, ano da independência do último e só se consolida a partir da PEB do governo Lula, com o fortalecimento da política africana do Brasil. Este período foi marcado pela diversificação de parcerias do Brasil e pelo rápido crescimento moçambicano que abriu oportunidades para os investidores internacionais e colocou o país da África Austral como modelo de desenvolvimento para os demais africanos. Isto se insere no chamado “Novo Renascimento Africano”.

Durante o período de reaproximação com Moçambique, ao Brasil interessaram seu reconhecimento como líder dos países em desenvolvimento e *player* global, apoio no sistema ONU, aumento do comércio e internacionalização de suas empresas, interesses sobre os quais se aprofundará no Capítulo 5. Ao mesmo tempo, Moçambique procurou atrair investimentos e ajuda externos, dos quais é dependente. Neste cenário, o comércio entre os dois caracterizou-se como volátil, devido a concentração em poucos setores e seu baixo valor. Quanto aos investimentos, em 2010 o Brasil foi o principal investidor em Moçambique, sendo os principais setores a exploração de recursos naturais, construção civil e agroindústria, com destaque para a atuação da Petrobrás Biocombustíveis e da Vale.

Com relação à CID, Moçambique ganhou proeminência na cooperação prestada pelo Brasil entre 2002 e 2010, posicionando-se como seu principal receptor em volume de CT. Neste cenário devem-se destacar as iniciativas de CID em biocombustíveis e em agricultura.

Por fim, no que diz respeito à relação Japão-Moçambique a AOD cumpriu papel central. As relações foram estabelecidas em 1977, mas a ajuda humanitária já acontecia desde antes de seu estabelecimento. Apesar disto, a aproximação entre os dois aconteceu apenas a partir do fim da década de 1980 e início da década de 1990 com a abertura econômica e política de Moçambique e o fortalecimento das relações do Japão com os países ocidentais. Durante os anos de 1990 o Japão estabeleceu sua principal plataforma de diálogo com a África, a TICAD, na qual Moçambique está inserido. Neste período a AOD japonesa no país estava voltada para a paz e o desenvolvimento.

Já no século XXI o Japão iniciou um momento de aproximação diplomática com Moçambique por meio da inauguração de sua embaixada no país em 2000. Da parte de Moçambique, foram realizadas quatro visitas diplomáticas do presidente ao Japão em um período de dez

anos, mostrando também seu esforço de estreitamento. Neste contexto, o fluxo de comércio entre os dois duplicou entre 2000 e 2009 e os japoneses deram novo impulso aos investimentos dando atenção especial as reservas de carvão e gás do país.

Em termos de AOD, Moçambique ocupou entre 2003 e 2010 posições entre os trinta maiores receptores de ajuda do Japão, com destaque para 2006, ano em que foi o 11º. Neste sentido, o país da África Austral foi considerado modelo de utilização da ajuda e uma das prioridades do Japão. No que diz respeito a cooperação técnica, modalidade do ProSAVANA, o volume cresceu entre 2003 e 2007, com queda em 2008 e recuperação à níveis mais altos em 2009 e 2010. Porém, a principal forma de AOD desta relação é a cooperação não-reembolsável, que apresentou pico entre 2005 e 2006, com posterior queda, e voltou a subir entre 2008 e 2009.

Assim como na cooperação Brasil-Moçambique, a agricultura e a segurança alimentar também apareceram entre as prioridades na AOD Japão-África e Japão-Moçambique. Uma das prioridades apontadas na TICAD IV (2008), por exemplo, foi o desenvolvimento rural e agrícola nos moldes do CAADP. No Livro Azul de Diplomacia de 2009 a segurança alimentar figura entre as preferências, portanto no período de adoção do ProSAVANA o tema já fazia parte das prioridades japonesas no continente. Especificamente para Moçambique, de acordo com o governo japonês, o desenvolvimento agrícola foi uma das áreas prioritárias da política externa do Japão para o país naquele ano.

A partir do exposto, percebem-se algumas semelhanças e correlações entre os aspectos das diferentes relações bilaterais que se têm se desenvolvido entre os países parceiros no ProSAVANA. Dentre as semelhanças, a mais proeminente é a (re)aproximação de Brasil e Japão com Moçambique no período estudado (2003-2010). Este fenômeno envolve um estreitamento de ambos com o continente africano em geral, porém, o bom desempenho⁷³ de Moçambique em termos de crescimento econômico, índices sociais, estabilidade, a própria localização (voltado para a Ásia) parecem ter feito com que Moçambique chamasse atenção de Japão e Brasil em meio aos mais de cinquenta países do continente.

Tanto Brasil quanto Japão possuem uma prioridade comum na relação com os países africanos: a busca por prestígio/papel mais ativo no cenário internacional. Ambos buscam também uma vaga permanente no

⁷³ O bom desempenho de Moçambique no início dos anos 2000, porém vem de uma reduzida base de partida, na qual o país coloca-se como um dos piores IDH's do continente.

CSONU, interesse ao qual é atribuída sua política de prestígio no continente africano. Ademais da vaga no CSONU, a relevância da agricultura fica evidente nas três diferentes relações bilaterais, sendo como *expertise* que já foi adquirida (por parte de Brasil e Japão), como necessidade de desenvolvimento de *expertise* e busca de capital (por parte de Moçambique), seja como necessidade de garantia de acesso a alimentos e terras (por parte tanto de Moçambique quanto do Japão).

Outro aspecto essencial das relações bilaterais Brasil-Japão-Moçambique é o papel importante e complementar entre investimento privado e o Estado. Neste sentido, cabe observar o papel dos investimentos privados no ProSAVANA e a relação que tem se estabelecido entre a CID e os investimentos privados como um movimento complementar no qual o aumento da cooperação, dos investimentos e do comércio andam juntos. Desta forma, resgata-se o papel do Estado como indutor do setor privado, tanto em países “doadores” como em países “receptores” da CID.

Como diferença, é interessante ressaltar as características distintas da AOD do Japão para o Brasil e para Moçambique. A AOD Japão-Brasil parece apresentar uma trajetória já consolidada, mais estável, com prioridade para a CT e a CTr, reconhecendo o Brasil como um parceiro para a solução de problemas globais. Por outro lado, a AOD Japão-Moçambique durante o período analisado mostrou uma trajetória mais volátil e grande concentração na ajuda não-reembolsável, que consiste em doações. Isto pode ser observado nos gráficos referentes à AOD Japão-Brasil e à AOD Japão-Moçambique (2003-2010).

Dito isto, considera-se que o desenvolvimento agrícola já fazia parte da agenda de AOD/CID nas relações bilaterais entre os países parceiros do ProSAVANA historicamente. No mesmo sentido, o desenvolvimento de relações mais próximas com Moçambique estava presente na política externa tanto de Brasil quanto Japão no início do século XXI. Da mesma maneira, a CTr vivia um contexto de fortalecimento e proeminência na agenda das relações bilaterais Brasil-Japão, que incluiu seis iniciativas de CTr Japão-Brasil-Moçambique. Portanto, pode-se afirmar que as relações bilaterais entre estes três países no início do século XXI contribuiu como contexto relevante para a adoção do ProSAVANA em sua agenda de CTr.

No próximo capítulo analisar-se-á o contexto doméstico do Brasil à luz das quatro forças (interesses, ideias, instituições e organização da ajuda), buscando conectar as forças à adoção do ProSAVANA na agenda da CTr do Brasil com Japão e Moçambique.

5. CONTEXTO DOMÉSTICO BRASILEIRO

A partir das premissas teóricas e características do subcampo de APE, observa-se a relevância da consideração de fatores e do contexto doméstico para a política externa dos países. Como parte da política externa, entende-se que as decisões relacionadas à alocação da CID do Brasil também sofrem influência do contexto de forças domésticas, assim como indica Lancaster (2007). Neste sentido, cabe ressaltar que foram identificadas neste contexto tanto forças que estão mais arraigadas quanto forças específicas dos anos estudados, ou seja, particularmente relevantes no governo Lula (2003-2010).

Portanto, este capítulo é dedicado à análise de aspectos do contexto doméstico brasileiro relevantes para a inclusão do ProSAVANA na agenda da cooperação entre Brasil, Japão e Moçambique. A seleção dos aspectos foi feita com base na pesquisa de Carol Lancaster (2009), que elenca quatro forças domésticas relevantes para a alocação e volume da ajuda internacional: ideias, instituições, organização da ajuda e interesses. Importante sublinhar que a autora estudou em sua pesquisa a atuação destas forças na alocação e volume geral de recursos, modelo que aqui tenta-se aplicar à decisão do Brasil em alocar recursos para um programa específico, o ProSAVANA.

Quanto às ideias, são resgatadas aquelas que estiveram presentes na PEB desde a proclamação da República até o governo Lula e outras que datam da redemocratização recente (final da década de 1980). Ademais são apontadas as diferentes caracterizações e paradigmas da inserção brasileira no sistema internacional tal como em como Cervo (2003), Lima (2005), Saraiva (2010), Vigevani e Cepaluni (2007), com especial foco nas caracterizações feitas sobre o período Lula (2003-2010), contexto específico do ProSAVANA.

Na seção referente às instituições observa-se o papel das instituições domésticas ligadas à construção da PEB. Assim, procura-se observar de que maneira o processo decisório em política externa tem sido tratado pela literatura, com especial atenção ao papel do Itamaraty e das demais instituições formais pelas quais passa o ProSAVANA. Como parte dos mecanismos relacionados especificamente à CID, ressalta-se também o papel da relação entre as instituições formais governamentais e destas com organizações privadas e grupos de interesse, como é o caso da relação entre o MRE, os demais ministérios e a sociedade civil. Estas relações foram exprimidas pelos processos de horizontalização e

pluralização que ganharam mais força durante o governo Lula na PEB como um todo.

Neste mesmo processo, a CID ganhou destaque, sobretudo pela participação de instituições implementadoras. Este é um dos aspectos abordados no que diz respeito à organização da ajuda. Ainda nessa seção observar-se-á a maneira que a cooperação internacional prestada está organizada no Brasil, como se desenvolveu ao longo do século XX e início do XXI e o papel da ABC, do MAPA e da EMBRAPA neste sistema, ao considerar que o primeiro é o responsável pela coordenação da CID brasileira e os outros dois estão inseridos na implementação do ProSAVANA.

Por fim, a última seção será destinada aos possíveis interesses atrelados ao ProSAVANA, tanto por parte do governo brasileiro e suas burocracias quanto por parte de agentes privados. Estes interesses serão relacionados também às ideias, pois as visões de mundo apresentadas na primeira parte do capítulo dão base aos interesses do governo brasileiro no ProSAVANA e na CID como um todo.

5.1 Ideias

Na perspectiva de Alexandra de Mello e Silva (1995) há dois componentes fundamentais para a análise das ideias na política externa brasileira: a tradição e a continuidade, que são construídas de modo a dar legitimidade à PEB. Neste sentido, o discurso de continuidade é fundamental para a construção da ideia de que a política externa é uma política de Estado que não deve ser aberta à participação democrática (LIMA, 2005). Para Lima (2005, p.2-3), uma das acadêmicas brasileiras que utiliza a caracterização da política externa como política pública:

A importância de qualquer crença ou ideia, enquanto fenômeno social, não é tanto que ela seja falsa ou verdadeira, mas que seja compartilhada por um contingente relevante de uma comunidade e porque se acredita nela ela se torna verdadeira.

A relevância das ideias de continuidade e a tradição são exemplos das crenças compartilhadas na PEB e o Itamaraty cumpre papel importante na institucionalização e nos traços mais tradicionais da PEB. Sua presença na condução da mesma dá estabilidade à política externa, pautada por um padrão normativo (SARAIVA, 2010). Portanto, é relevante observar a estrutura e funcionamento do MRE, já que é o ministério que controla as políticas e, assim, suas ideias tornam-se

influentes em outras agências burocráticas e grupos de interesse em sua esfera de atuação (MELLO E SILVA, 1998).

Na esteira da tradição e da continuidade, inicia-se a análise das ideias na política externa entre 2003-2010 pelos princípios de política externa institucionalizados na Constituição Federal de 1988 (CF, 1988). Assim, de acordo com seu artigo 4º:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Dentre estes, a **independência**, está intimamente relacionada à busca por **autonomia** e **desenvolvimento**, objetivos que, segundo a literatura, servem tradicionalmente como guias da PEB. O desenvolvimento é considerado um valor fundamental, parte da identidade do país e, ao mesmo tempo, um objetivo (DAUVERGNE, FARIAS, 2012). Por sua vez, a autonomia e a independência vêm como consequência e fatores que contribuem para o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005 apud LACERDA, 2011). Desta maneira, a independência, a autonomia e o desenvolvimento fazem parte dos traços de continuidade da PEB que permanecem no discurso e prática desde o início do século passado, mesmo que ao longo do tempo tenham havido reajustes de percepções sobre a identidade do Brasil e as diferenças nos modelos adotados a fim de se atingir os objetivos da PEB (CERVO, 2003; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; SARAIVA, 2010; SARAIVA, FLEMES, 2014; MARQUES, SPANAKOS, 2014; LIMA, 2005).

Cervo e Bueno (apud LACERDA, 2011), Saraiva e Flemes (2014) e Vigevani, Oliveira e Cintra (2004) adicionam como central e tradicional o princípio do **universalismo**, que é definido por Saraiva (2010) como o estabelecimento/manutenção de relações com países independentemente de sua localização geográfica, regime e opção econômica. O universalismo é apontado pela autora como a ferramenta

por meio da qual o Brasil atinge seus objetivos de longo prazo, nos quais se encaixam a autonomia, a independência e o desenvolvimento.

Além destes, outro objetivo a longo prazo do Brasil é a **aspiração à inserção como potência**, traço da identidade brasileira como país destinado a ocupar um espaço especial no cenário internacional, que se tornou um dos guias de suas ações. Essa aspiração é uma crença histórica construída pelas elites do país e tornou-se parte da sua sociedade (MELLO E SILVA, 1995; PINHEIRO, 2000; LIMA, 2005; SARAIVA, 2010).

Para além das ideias tradicionais, acredita-se que os diferentes paradigmas e caracterizações atribuídos à PEB ao longo da história podem ser consideradas análises das visões de mundo dos formuladores da política externa no Brasil. Ou seja, os modelos de inserção internacional do país apresentaram as forças motrizes que guiaram os governos em sua ação internacional e a maneira com que seus formuladores viam o sistema, constituindo-se como visões de mundo, que são centrais na perspectiva de Lancaster (2007). Contudo, observa-se que estes modelos não excluem as ideias tradicionais da PEB, tais como o objetivo de desenvolvimento, a busca por autonomia e independência, o universalismo e a crença de ocupar lugar de destaque no cenário internacional.

Dito isto, há nos paradigmas e categorizações da PEB três correntes/modelos que ganham destaque. O primeiro deles é formulado por Amado Cervo (2003) e analisa a PEB pautada por diferentes modelos de desenvolvimento. O segundo utiliza-se da continuidade da busca por autonomia na PEB e denomina as fases da política externa desde a Guerra Fria ao governo Lula de acordo com as variações na busca pela mesma (FONSECA JR., 1998; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2004). Por fim, o terceiro é formulado por Lima (1994, 2000 e 2005) e compartilhado por Pinheiro (2000), Saraiva (2010) e sublinhou no início do século XXI uma crise de paradigmas, que deu origem à uma nova disputa de ideias no Itamaraty.

Os paradigmas construídos por Cervo (2003) são fruto da tentativa do autor em analisar as relações internacionais do Brasil de uma perspectiva própria e não por meio de teorias adaptadas dos Estados Unidos ou Europa. Assim, o autor divide as várias fases da PEB do ponto de vista do modelo de desenvolvimento adotado, relacionando as esferas doméstica e internacional. Em sua visão há quatro paradigmas na PEB: o liberal-conservador (do século XIX a 1930), o Estado desenvolvimentista (de 1930 a 1989), o Estado Normal (da década de 1990) e o Estado Logístico (gerado nos anos 2000). Para Cervo (2003) os paradigmas

Desenvolvimentista, Normal e Logístico coexistem na década de 1990 ao início do século XXI. Ao longo do texto, porém, deixa transparecer sua defesa do modelo adotado no início do governo Lula, que combinou traços do Desenvolvimentista e do Normal, com predominância para o Estado Logístico.

Neste paradigma o Brasil por meio de sua política externa estaria agindo como *broker* para a internacionalização de suas empresas, fornecendo apoio logístico a seus empreendimentos a fim de torná-los mais competitivos a nível internacional. Outras características do Estado Logístico seriam a busca por uma inserção internacional autônoma, com interesses diversificados, a tentativa de diminuição de assimetrias no sistema internacional e o dever do Estado em defender os interesses da sociedade. Tais características fundem o liberalismo como elemento externo e o desenvolvimentismo como traço interno da política externa.

Já os trabalhos de Fonseca Jr (1998), Vigevani e Cepaluni (2007), Vigevani, Oliveira e Cintra (2004) caracterizam os diferentes períodos da PEB desde a Guerra Fria pela busca por autonomia. Este objetivo, porém, teria apresentado diferentes ênfases que geraram modelos de inserção distintos. Assim originaram-se a Autonomia pela Distância, a Autonomia pela Integração/Participação e a Autonomia pela Diversificação.

Este último foi o paradigma que caracterizou o governo Lula. Suas diretrizes foram buscar maior equilíbrio internacional (atenuando as ações unilaterais dos EUA); fortalecer as relações bi e multilaterais a fim de aumentar o peso do Brasil nas negociações internacionais e evitar acordos que comprometessem o desenvolvimento autônomo do país. A partir destas, os temas que ganharam destaque durante o governo Lula foram a Cooperação Sul-Sul; a integração e a relação com a América do Sul e a diversificação de parcerias (mesmo com a manutenção dos EUA como parceiro importante). Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), a Autonomia pela Diversificação expressa uma visão de mundo diferente das existentes na década de 1990, mas semelhante à do governo Geisel, no qual o Brasil também deu destaque para a relação com os países do então Terceiro Mundo.

Por fim, a terceira divisão paradigmática da PEB é baseada nas alianças prioritárias que o Brasil construiu ao longo do século XX. Assim, a principal diferença entre os paradigmas é a diversificação de parceiros ou adoção de uma relação preferencial com os EUA como modo de inserção brasileira no mundo, representados respectivamente pelos paradigmas globalista e americanista (LIMA, 1994; PINHEIRO, 2000). Para Lacerda (2011) o globalismo e o americanismo são evidências da

influência de fatores cognitivos na PEB, já que representam visões sobre quais deveriam ser os parceiros prioritários do país a fim de perseguir seus objetivos. Sob esta perspectiva, ao longo do século XX houve quatro grandes momentos na PEB: do início do século ao final da década de 1950 (americanismo), de 1961 a 1964 (globalismo), de 1964 a 1974 (americanismo), de 1974 a 1990 (globalismo interrompido por dez anos de americanismo)⁷⁴.

O americanismo e o globalismo sofreram uma crise paradigmática com o governo Collor, devido à dissociação entre valores e motivações pragmáticas para a aliança com os EUA e à fragmentação da coalizão diplomática ligada ao discurso terceiro-mundista que apoiava o globalismo, no cenário pós-Guerra Fria (LIMA, 1994; PINHEIRO, 2000). No contexto da crise paradigmática, segundo Lima (2000), a democratização e a abertura econômica do Brasil geraram uma distribuição desigual de custos e ganhos da política externa, o que diversificou os interesses e gerou debates acerca da PEB. Foi esta abertura que deixou transparecer a divisão dentro do Itamaraty entre autonomistas e institucionalistas pragmáticos. Tal divisão teria dado origem às diferentes características da política externa durante os governos FHC e Lula, considerados os dois novos paradigmas de PEB. Assim, o institucionalismo pragmático⁷⁵ foi o paradigma dominante durante o

⁷⁴ Tais fases são subdivididas por Pinheiro (2000) com mais nuances, seguinte maneira: de 1902 a 1945 (americanismo pragmático), de 1946 a 1951 (americanismo ideológico), de 1951 a 1961 (americanismo pragmático), de 1961 a 1964 (globalismo grotiano), de 1964 a 1967 (americanismo ideológico), de 1967 a 1974 (americanismo pragmático) e de 1974 a 1990 (globalismo hobbesiano). A partir da versão de Pinheiro as vertentes pragmática e hobbesiana são conectadas a princípios realistas de política externa, enquanto a abordagem ideológica está ligada a aspectos idealistas e ao campo da aproximação ideológica. Por sua vez, o globalismo grotiano surgiu da combinação da visão realista do sistema (da necessidade de auto-ajuda) com o pensamento de Hugo Grotius sobre a existência de regras e de certa moral internacional na regulação do mesmo.

⁷⁵ O institucionalismo pragmático foi analisado por Pinheiro (2000) à luz do institucionalismo liberal, que combina o que a autora chama de realismo grotiano com o realismo hobbesiano. Neste paradigma o realismo hobbesiano dá base às ideias da PEB (existência de um sistema internacional anárquico, importância do poder e da auto-ajuda) e o realismo grotiano fomenta um discurso de interdependência e cooperação. Ademais do realismo, há um componente institucional, constituído pela ideia de que uma maior presença nas instituições é igual a maior desenvolvimento e mais autonomia (PINHEIRO, 2000). De acordo

governo do primeiro enquanto as ideias autonomistas predominaram no governo do segundo.

A despeito das mudanças, a continuidade seguiu sendo expressada pela busca de desenvolvimento, autonomia e de um lugar de destaque no SI, por meio do universalismo em suas relações. A continuidade deste núcleo de ideias é facilitada pelo peso que o MRE exerce na condução da PEB e pelo corporativismo da diplomacia brasileira (SARAIVA, 2010; SARAIVA, VALENÇA, 2011).

O grupo autonomista, que passou a conduzir a política externa no governo Lula está ligado a grupos desenvolvimentistas (economicamente) e nacionalistas (politicamente) e colocaram em prática uma PEB com mais ênfase às crenças sobre autonomia (e respeito à soberania), fortalecimento do país no cenário internacional e universalismo, buscando cooperação com países com interesses comuns. A visão da inserção brasileira pelos autonomistas levou à uma política externa mais ativa em foros multilaterais, com postura reformista e crítica das instituições internacionais, o que tornou mais visível a projeção global do país (SARAIVA, 2010; SARAIVA, VALENÇA, 2011).

Os autonomistas aliaram-se ao PT (outra fonte de ideias) e foram apoiados por parte da academia brasileira (LIMA, 2005; SARAIVA, 2010), na qual ganha destaque a chamada Escola de Brasília⁷⁶ (CERVO, 2003). Para Cason e Power (2009), o principal grupo de formuladores das ideias desse período foi a *troika* da qual fizeram parte Samuel Pinheiro Guimarães (Secretário Geral do MRE no governo Lula), Marco Aurélio Garcia (ex-assessor da Presidência da República para Assuntos Internacionais) e Celso Amorim (ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula), combinando as preferências do PT, com a ala autonomista e a intelectualidade de esquerda brasileira.

É a partir da caracterização da política externa do governo Lula pelos três modelos acima apresentados (Estado Logístico, autonomista, em busca de Autonomia pela Diversificação) que se passa a observar as

com Saraiva (2010, p.47) neste período havia a “(...) ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma nova visão dos conceitos de soberania e autonomia, aonde os valores globais devem ser defendidos por todos”, reforçando a visão grotiana de um sistema internacional regido por regras e moral.

⁷⁶De acordo com Cervo (2003) a Escola de Brasília conta com nomes como: Luiz Alberto Moniz Bandeira, José Flávio Sombra Saraiva, Argemiro Procópio Filho, Antônio Carlos Moraes Lessa, Antônio Augusto Cançado Trindade, Alcides Costa Vaz, Estêvão Chaves de Rezende Martins, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Carlos Roberto Pio da Costa Filho.

ideias que permearam a PEB no período que vai de 2003 a 2010 em relação a sua identidade de país em desenvolvimento e a CID, especialmente para a África.

5.1.1 Ideias no Governo Lula: a identidade de país do Sul, a CID e a África

Na visão de Mello e Silva (1995) uma das dualidades centrais na PEB acontece entre as alianças preferenciais do país, que pendula entre os Estados Unidos e o entorno regional⁷⁷. Tal dualidade parece ser desfeita com a crise de paradigmas dos anos 1990, a partir da qual se vê o entorno regional como eixo principal da política externa⁷⁸. A superação desta dualidade foi reforçada com o governo Lula, que, ao combinar os eixos Sul-Sul e Norte-Sul, permitiu que as relações com os demais países e com os EUA não fossem antagônicas, mas combinadas para uma melhor inserção do país no sistema internacional (PECEQUILO, 2008).

Desta maneira, o Brasil buscou posicionar-se como líder regional e potência global, a partir de sua liderança, não só no entorno regional, mas entre os países em desenvolvimento como um todo⁷⁹. Assim, na visão de Saraiva e Valença (2011), é com o autonomismo do governo Lula que liderança regional e projeção global se plasmaram de maneira mais evidente. Esta liderança foi perseguida por meio do exercício de *soft power*, através do intercâmbio tecnológico, pelo princípio da não intervenção e pela defesa de modificações na ordem internacional que a tornassem mais igualitária para os Estados.

Para tanto, os autonomistas contaram com um cenário externo favorável, composto pela crise econômica no Norte, a falta de política dos EUA para a América Latina e a visão europeia do Brasil como garante da

⁷⁷ Esta perspectiva diferencia-se daquela de Lima (1994), para a qual a dualidade existente antes da crise paradigmática era entre as relações preferenciais com os EUA ou a diversificação de relações, o globalismo, como observado na seção anterior.

⁷⁸ Nesse sentido, para Burges (2009), após a Guerra Fria o Brasil trocou a aliança especial com os EUA pela aliança prioritária com seus vizinhos, inserindo-se estrategicamente em seu entorno regional. Essa inserção é pautada pela tentativa brasileira por exercer liderança e construção de consenso na região, como instrumento para a intervenção do país globalmente.

⁷⁹ A busca de liderança do Brasil no mundo em desenvolvimento, cumprindo papel de mediador entre os fortes e fracos data do início do século XX, ainda na Liga das Nações, havia perdido força durante os anos 1990, mas retomou-a no princípio do século XXI (LIMA, 2005).

estabilidade política e econômica na região. Essa combinação permitiu ao Brasil o exercício da liderança no Sul enquanto manteve intenso diálogo com o Norte. Neste cenário, a liderança brasileira foi exercida em duas esferas: a regional (América do Sul e América Latina) e o hemisfério Sul (em particular a África), a partir das quais o Brasil procurou construir uma identidade coletiva e atuar como mediador entre o Sul e o Norte. Neste contexto, o Brasil não só passou a se portar como potência, mas passou a ser considerado e respeitado como tal (SARAIVA, VALENÇA, 2011). Portanto, foi durante o governo Lula que o Brasil assumiu uma identidade combinada de país do Sul (em desenvolvimento) e Sul-Americano (PINTO, MESQUITA, 2012)⁸⁰.

A CID prestada pelo Brasil foi um dos frutos da identidade do Brasil como país em desenvolvimento e da aspiração do Brasil ao lugar de destaque no sistema (PINTO, MESQUITA, 2012). De acordo com Schmitz (2011 apud PINTO, MESQUITA, 2012), o fornecimento de CID gerou ao país ganhos de segurança, interesse nacional, sociais e econômicos, políticos, permitiu a inclusão de temas caros ao Sul e a consolidação de posições comuns com os mesmos. Isto só foi possível graças ao sucesso de políticas domésticas de desenvolvimento, à trajetória de Lula e à ideologia do partido no poder, que, por sua vez, permitiram a adoção de uma dimensão social, humanista e solidária na PEB (LIMA, HIRST, 2006; FARIA, PARADIS, 2011 apud PINTO, MESQUITA, 2012).

A partir desta dimensão o desenvolvimento foi utilizado como conector das esferas doméstica e externa, sendo o sucesso das políticas de desenvolvimento internas utilizadas como ativo internacional, por meio da CID (DAUVERGNE, FARIAS, 2012). Para isto, a base legal utilizada

⁸⁰ Esta identidade, porém, entrou em choque com os princípios realistas que dão base à política externa brasileira, na medida em que, o discurso da liderança foi pautado por princípios idealistas e pela defesa da igualdade entre Estados e o comportamento realista-pragmático consistiu no reconhecimento da predominância da política de poder e da existência de desigualdades no Sistema Internacional (MELLO E SILVA, 1995; PINHEIRO, 2000; LIMA, 2005). Desta maneira, o papel de mediador entre o Norte e o Sul neste período colidiu com a aspiração de influenciar as grandes decisões no cenário internacional, no que diz respeito à esfera política. Ou seja, houve uma dissonância permanente entre os interesses particulares do Brasil e os “objetivos coletivos dos países que supostamente representa, de democratização dos espaços decisórios”. Na esfera econômica não houve o mesmo tipo de contradição (LIMA, 2005, p.5 VALENÇA, CARVALHO, 2014).

foi o artigo 4º da CF (1988), a qual traz a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” como um dos princípios pelos quais se rege a PEB (IPEA, ABC, 2009). Na perspectiva de Albuquerque (2013, p.196), a visão dos autonomistas “quanto ao lugar do Brasil no mundo passa pela ideia de [que] o país deve compartilhar suas práticas de sucesso e procurar angariar benefícios – ainda que difusos – desses procedimentos”⁸¹. Deste modo, o Brasil foi capaz de expandir sua influência para além da América Latina, com destaque para o continente africano (PINTO, MESQUITA, 2012).

O Brasil inseriu-se na África no governo Lula a partir da defesa da não-intervenção e da manutenção da paz e deu preferência para a abordagem multilateral. Estes traços e o discurso do país para a África foram construídos no início do século XXI sobre quatro pilares: laços históricos, lutas similares (relacionadas ao desenvolvimento), amizade, igualdade. Na imagem que predominou no discurso brasileiro durante o governo Lula os países desenvolvidos conduziam uma diplomacia desigual e não democrática, portanto, cabia aos países em desenvolvimento promover relações mais horizontais, a multipolaridade e a democratização dos espaços decisórios do sistema internacional (MARQUES, SPANAKOS, 2014). A partir desse cenário, o discurso foi pautado pelos desafios comuns entre o Brasil e os países africanos como a pobreza rural, falta de planejamento urbano, exploração de recursos naturais, falta de infraestrutura, reforma agrária, redistribuição de renda (VIEITAS, ABOIM, 2013). Deste modo, o Brasil colocou-se como modelo de desenvolvimento, estabilidade democrática e redução da pobreza para o continente, por meio de relações horizontais (FRANÇA, 2013).

O autor de maior destaque nas ideias acerca da política africana do Brasil é Saraiva (2012), quem afirma que, entre 2003 e 2010 ela encontrou a união entre idealismo e pragmatismo. Segundo ele, a África foi incluída lentamente como lugar de inserção do Brasil, primeiro com a PEI de discurso culturalista, da identidade natural com o continente; depois com o governo Geisel e a dimensão mercantil dos interesses brasileiros e projeção de um Brasil potência industrial; e, após o afro-pessimismo dos anos 1990, encontrou o equilíbrio entre a projeção

⁸¹ Neste sentido, ainda em 1995 o país foi considerado pelo Comitê de Alto Nível da ONU para Cooperação Técnica entre países em Desenvolvimento (atual Comitê de Alto Nível para a CSS) como “país-pivô”, pela contribuição que seria capaz de desempenhar na CSS, por meio de sua experiência e capacidades (UNOSSC, 2017b).

culturalista e a pragmática, consolidada no início dos anos 2000. Assim, a política externa para a África teria aliado interesses nacionais a valores de solidariedade, por meio do discurso da dívida histórica, de uma perspectiva mais estruturalista e pragmática do que o discurso da “identidade natural” dos tempos da PEI (SARAIVA, 2012).

Saraiva (2012) denomina a reaproximação do Brasil com a África de “atlantismo pragmático”, no qual a dívida histórica do Brasil com o continente, advinda da escravidão, poderia ser superada por duas vias: a expansão da cooperação social e econômica com os PALOP e o perdão de dívidas. O braço interno desta abordagem é a grande população negra de afrodescendentes brasileiros. Assim, o Brasil adota um discurso de solidariedade e laços históricos, baseados no passado colonial, no tráfico de escravos⁸² e na condição comum de países em desenvolvimento (IPEA, BANCO MUNDIAL, 2011; FRANÇA, 2009; VISENTINI, 2009).

Com relação a CID, o Brasil defendeu entre 2003 e 2010 os princípios da CSSD, buscando diferenciar-se da ajuda dos países desenvolvidos,⁸³ como já mencionado em relação à política externa em geral. Desta maneira sua cooperação no período seria guiada pela demanda, sem condicionalidades, baseada em benefícios mútuos, sem fins lucrativos, com ênfase no respeito à soberania. Quanto às normas causais, o país privilegiou projetos estruturantes de cooperação técnica, o uso de recursos locais, a não transferência de dinheiro e adotou uma abordagem com foco no papel do Estado e na importância do investimento privado a longo prazo (IPEA, ABC, 2009; ABREU, 2013; VAZ, INOUE, 2007; CHICHAVA et al, 2013).

As políticas de segurança alimentar, dentre as quais se insere o ProSAVANA, são exemplos de políticas domésticas utilizadas como ativo externo, fruto da dinâmica decisória no MRE com a ascensão dos autonomistas e de sua relação com o PT. Isto porque “a agenda de segurança alimentar é bandeira claramente identificável com o novo governo de Lula da Silva”. Nesta arena o Brasil não só se coloca como

⁸² A reaproximação com a África fez parte das promessas de campanha de Lula, que contou com forte apoio da comunidade negra do Brasil. Ademais, foi complementada pelas políticas domésticas brasileiras de redução de desigualdades entre brancos e negros, fortalecendo o discurso (FRANÇA, 2009; STOLTE, 2014).

⁸³ Não só o Brasil busca diferenciar-se a partir da CSS, mas também países como a China. Ademais, o próprio PNUD reconhece a CSS como diferente da cooperação dos doadores tradicionais, como se observa no Capítulo 3.

líder dos países em desenvolvimento, mas também é visto como exemplo de políticas públicas, ou seja, suas políticas domésticas de combate à fome e à pobreza e de desenvolvimento agrário são vistas como modelo a ser seguido no cenário internacional (ALBUQUERQUE, 2013).

Em 1997, o prêmio Nobel da paz de 1970, Norman Borlaug, já havia apontado a tecnologia brasileira neste setor, desenvolvida sobretudo pela EMBRAPA, como importante possibilidade para ajudar a África a vencer a fome (EMBRAPA, 1997). Neste sentido, em 2006, dois pesquisadores brasileiros e um estadunidense foram premiados com o “*World Food Prize*”, criado por Bourlaug, por sua contribuição em pesquisa e liderança no desenvolvimento agrário do cerrado brasileiro, tornando o Brasil um grande produtor mundial de alimentos. Um dos reflexos disto ocorreu dois anos antes da assinatura do memorando do ProSAVANA, quando dois pesquisadores da EMBRAPA sublinharam o aumento da demanda de cooperação em tecnologia agrícola tropical por parte da África (GALERANI, BRAGANTINI, 2007).⁸⁴

5.2 Instituições

5.2.1 Processo Decisório e arcabouço legal

O Brasil é uma república federativa, presidencialista, multipartidária, em um regime democrático de representação proporcional desde a Constituição de 1988. Dentro desta combinação, Abranches (1988) caracteriza o país como um “presidencialismo de coalizão”, no qual o Executivo depende de uma grande coalizão de partidos a fim de governar, devido, sobretudo, à heterogeneidade e diversidade da sociedade brasileira. Essa denominação é corroborada por uma série de autores, incluindo Limongi (2006), que, ao mesmo tempo, afirma que nossa última constituição reforçou o poder institucional do presidente. Assim, o poder de agenda no Brasil é do Executivo, que, em geral logra aprovar suas proposições, já que conta com apoio partidário.

⁸⁴ Outros exemplos do Brasil como modelo de combate à fome, porém que fogem ao escopo temporal do trabalho, foram o reconhecimento da FAO em 2013 do cumprimento da 1ª meta do Milênio (reduzir pela metade a proporção da população que passa fome) e o “*World Food Prize*” ganhado pelo país em 2014, como reconhecimento do cumprimento da meta estabelecida em 1996 na Cúpula Mundial de Alimentação de reduzir pela metade o número absoluto de pessoas subalimentadas no país (PORTAL BRASIL, 2014).

Nas relações exteriores do Brasil o poder do Executivo parece ser ainda maior, como se verá a seguir.

A Constituição Federal de 1988 estabelece à União a prerrogativa de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional; permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (CF, 1988, artigos 21 e 22), ou seja, de formular e promover relações internacionais. Dentro desta esfera, é competência privativa do Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros, acreditar seus representantes diplomáticos (art. 84, VII) e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, VIII) (CF, 1988). Assim, denota-se que a competência das relações internacionais do Brasil está sob o Executivo Federal, com extensos poderes conferidos ao presidente.

Apesar disso, a partir da literatura observa-se o papel central do Ministério de Relações Exteriores (MRE), também conhecido como Itamaraty⁸⁵, como aquele que formula e coloca em prática grande parte dos princípios e ações da política externa. Nesse sentido, Pinheiro (2009) afirma que a delegação ou omissão do presidente é requisito fundamental na definição de competências na formulação, condução e aplicação da PEB contemporânea. Desta maneira, o Executivo delega a tarefa ao MRE.

Figueira (2009), em seu estudo do processo decisório na PEB, aponta que as burocracias, tal como o MRE, são relevantes e influentes devido a sua capacitação técnica, especialização e continuidade. No mesmo sentido, o Itamaraty aparece na literatura e de acordo com a diplomacia oficial como o guardião da PEB, porque detém capacidade de coesão e coerência e *expertise* nos temas relacionados a ela, dado historicamente. Portanto, o MRE coordena todo o processo decisório, em especial a definição da agenda, a formulação e a decisão em política externa (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

Diante do papel do Itamaraty a função do Congresso brasileiro é complementar. Assim, é amplo o debate na academia sobre o interesse e a influência (ou não influência) dos parlamentares brasileiros nas decisões de política externa. Parece um consenso na literatura de que a influência direta do Congresso é pequena e dificultada pela previsão legal, já que a

⁸⁵ O nome “Itamaraty” é utilizado em alusão ao Palácio Itamaraty, sede do MRE em Brasília.

prerrogativa e o controle da agenda são do Executivo⁸⁶. A principal competência do Legislativo em matéria de política externa é a de aceitar ou rejeitar acordos internacionais (depois que já foram negociados). Tal capacidade é limitadora, porém encontra ainda uma barreira adicional, devido a quantidade de acordos que não passam pelo processo de aprovação legislativa.

Neste sentido, Figueira ressalta a proeminência dos Acordos Executivos nas relações internacionais do Brasil, aqueles acordos que não precisam de aprovação congressional para entrar em vigor. Dos 1821 atos internacionais bilaterais celebrados entre 1988 e 2007, 1423 foram acordos executivos, ou seja 78% do total. Quando um ato internacional necessita a aprovação do congresso, ele passa primeiro pela Comissão de Relações Exteriores, e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, que emite um decreto legislativo aprovando o ato, depois passa pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e por comissões relacionadas ao tema (caso necessário), antes de ir ao plenário em votação única. Depois da Câmara o ato passa pela mesma dinâmica no Senado, até chegar à mesa do presidente, que ratifica e publica o ato no Diário Oficial da União. Contudo, a maioria dos atos internacionais do Brasil não passam por tal processo.

A relação Executivo-Legislativo é relevante para o processo decisório, pois, é o legislativo que deveria controlar as decisões tomadas pelos burocratas no Brasil, já que não há controle direto por parte dos cidadãos em relação as mesmas (FIGUEIRA, 2009). Assim se o Legislativo não controla as decisões tomadas pelo MRE há uma lacuna democrática entre o povo e o Estado em relação à política externa.

No caso dos acordos entre o Brasil e Moçambique, por exemplo, uma consulta às atas das reuniões da CREDN da Câmara dos Deputados brasileira e seus relatórios de atividades mostra que, entre 2003 e 2010, apenas um acordo sobre consumo e tráfico ilícito de entorpecentes, um no domínio da defesa e outro sobre extradição, além da doação referente à instalação da fábrica de anti-retovirais e o memorando na área de biocombustíveis são mencionados, enquanto a Divisão de Atos Internacionais apresenta um número de 14 atos bilaterais assinados entre os dois países, apenas em cooperação em agricultura, científica e tecnológica, econômica, interinstitucional e técnica. Ademais, com respeito ao Senado, Moçambique é raramente citado nos discursos dos parlamentares entre 2003 e 2010 em assuntos que digam respeito

⁸⁶ Mais sobre a relação Executivo-Legislativo na política externa brasileira pode ser encontrado em: Diniz (2009), Alexandre (2006), Diniz e Ribeiro (2010).

especificamente ao país. Das 21 vezes em que o país aparece, apenas 6 são assuntos que dizem respeito apenas a Moçambique (perdão de dívidas do país, incidente com a embaixadora brasileira, fábrica de anti-retrovirais, proposta de ajuda humanitária, missionária brasileira morta em Moçambique). Nos demais, em geral, o país aparece junto com outros países da CPLP ou africanos⁸⁷.

No caso da internacionalização de agências públicas como a EMBRAPA, essenciais para a implementação da CID brasileira, o Legislativo cumpre papel importante, já que é o responsável por autorizar a abertura de escritórios/representações das mesmas no exterior. No caso da EMBRAPA, por exemplo, a abertura de seu escritório em Gana foi possibilitada apenas pela aprovação da Lei nº12.383, de 1º de março de 2011, conversão da Medida Provisória nº504, de 2010, que autoriza o exercício das atividades da Empresa fora do território nacional, de maneira independente e não apenas por meio de parceiros.

Além do Legislativo, os partidos são considerados um dos elos centrais entre o governo e o povo. Promovem a interação e coesão entre o Legislativo e o Executivo e agem nos níveis local, nacional e internacional (HEBLING, 2015). No Brasil há pouca literatura sobre a participação dos partidos no processo decisório em política externa, porém há reconhecimento da influência do PT na PEB durante o governo Lula, expresso nas ideias que permearam a mesma entre 2003 e 2010, como foi elucidado na seção das ideias. Isto é resultado também da relação entre o presidente, seu partido e a política externa, em um período em que a diplomacia presidencial ganhou destaque. Desta maneira, a contribuição ativa do presidente Lula e membros do partido como Marco Aurélio Garcia na formulação e implementação da PEB garantiram a influência do PT nesta seara. Importante ressaltar que uma diplomacia presidencial ativa também foi colocada em prática por Fernando Henrique Cardoso (FIGUEIRA, 2009; ALMEIDA, 2012).

5.2.2 MRE

⁸⁷ As pesquisas foram feitas no site da Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados nas atas de todas as suas reuniões entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2010 e todos os relatórios de atividades de 2003 a 2010. No Senado os discursos de 01 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2010 têm como fonte a página do Sistema de Informações do Congresso. Em ambos os casos se utilizou a ferramenta de busca com o nome do país (“Moçambique”) em todas as atas, relatórios e discursos disponíveis.

O Ministério das Relações Exteriores é o órgão encarregado das relações internacionais do Brasil, com exceção dos assuntos financeiros (ALMEIDA, 2012). De acordo com o Artigo 1 de seu regimento (Decreto nº 5.979/2006), estão sob responsabilidade do MRE a política internacional; as relações diplomáticas e consulares; a participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; os programas de cooperação internacional e promoção comercial; o apoio a delegações, comitivas e a representação do Brasil em agências e organismos internacionais e multilaterais (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

O Itamaraty foi fundado em 1808 como Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra e é uma “das mais tradicionais [diplomacias] da era contemporânea”, além de ser uma das mais antigas burocracias do Brasil (ALMEIDA, 2012, p.27). Tal título advém não só pela data de criação da instituição, mas pela continuidade de alguns traços centrais da instituição como um todo (estrutura, profissionalização e coesão de ideias) em sua história. Tal fama foi construída ao longo dos anos e moldada, entre outros fatores, pelas mudanças na política externa dos diferentes governos e do cenário internacional (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

De acordo com Cheibub (1985) o desenvolvimento institucional do Itamaraty pode ser dividido em três períodos: o imperial, o carismático e o racional-burocrático. O primeiro deles vai de 1822 ao final do século XIX e é caracterizado pelo patrimonialismo, homogeneidade com a elite nacional e baixa profissionalização do corpo diplomático. Já o segundo, que ocorreu nos primeiros anos do século XX, foi a era do Barão de Rio Branco, marcada pelo carisma de seu líder e pela centralização do processo decisório no mesmo, que representa um marco simbólico da instituição. Além disso, o período caracteriza o início da diferenciação entre a elite diplomática e a elite nacional. Por fim, o terceiro período, que vai do fim da década de 1910 até pelo menos os anos 1980 (quando tal periodização é formulada) é caracterizado pela profissionalização do corpo diplomático e demais reformas em direção a uma estrutura racional e burocratizada, com cada vez mais autonomia do MRE em relação à elite e à sociedade (CHEIBUB, 1985).

O processo de construção da instituição dotou-a de grande força, o que explica a ideia de coerência e continuidade do Itamaraty (DOVAL, 2013). Foi esta construção que gerou uma estrutura complexa, profissional e coesa, na qual o controle garante a continuidade e a credibilidade de suas ações e princípios centrais (PINHEIRO, 2009; FIGUEIRA, 2009; ALMEIDA, 2012). Deste modo, o processo de

socialização⁸⁸ cumpre papel central para a manutenção do “senso de unidade institucional” ao criar um *ethos* próprio da diplomacia composto por determinados valores e comportamento (ALBUQUERQUE, 2013, p. 78).

Em sua institucionalização o MRE estabeleceu um processo decisório altamente hierarquizado, formalizado, burocratizado e com número restrito de atores-chave. Um dos indicadores da hierarquia do ministério e do esforço de coesão é o fato de que apenas o ministro e, eventualmente, embaixadores, podem ser estranhos à carreira diplomática. As instruções que dizem respeito a temas novos ou decisões que comprometem posições do país são tomadas pelo ministro ou pelo próprio presidente e as unidades da base possuem pouca autonomia decisória. Quanto a estrutura, ela foi mantida homogênea ao longo do tempo, sendo o Itamaraty composto pelo gabinete do ministro, secretarias-gerais (superiores aos departamentos) e unidades setoriais (comunicação, cerimonial, áreas geográficas e temáticas). As subsecretarias são o eixo estrutural e funcional da instituição (FIGUEIRA, 2009; ALMEIDA, 2012).

De acordo com Pimenta e Faria (2008), há seis fatores principais para a centralização do processo decisório no MRE: a constituição do ministério, a delegação de poder por parte de outros atores domésticos; o sistema presidencial imperialista brasileiro que confere forte poder ao Executivo; o processo de substituição de importações, modelo pelo qual o Brasil procurou desenvolver-se durante grande parte do século XX (processo voltado para dentro); o perfil não confrontacionista da diplomacia brasileira, a profissionalização precoce e o reconhecimento da *expertise* e coerência do Itamaraty na condução da PEB. Contudo, desde o processo de redemocratização do Brasil e fim da Guerra Fria, tem-se falado na literatura sobre um processo de horizontalização e pluralização no processo decisório em política externa brasileira, sobre o qual se tratará a seguir.

5.2.3 Horizontalização e pluralização do processo decisório

⁸⁸Estudo interessante sobre o processo de socialização no Itamaraty é o livro “O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira: um estudo de carreira e socialização”, de Cristina Patriota de Moura, publicado em 2007 pela Editora FGV.

A política externa não foi a única política no Brasil a passar por reformas em torno de sua formulação. O Estado brasileiro começou um processo de desburocratização nas décadas de 1970 e 1980, que desembocou na reforma de 1995, por meio da qual a organização do Estado é modificada da premissa do padrão racional-burocrático para um modelo gerencial da administração pública, que atingiu também o MRE. Com as mudanças, o Estado tem aproximado sua administração do gerenciamento privado, adotando algumas de suas características, como o gerenciamento por programas, tendência à horizontalização decisória, proximidade com o “cliente” (sociedade) e orientação para objetivos e resultados (FIGUEIRA, 2009).

De acordo com Spécie, Silva e Vitale (2010) uma análise dos regimentos e outros instrumentos legais dos órgãos executivos federais do Brasil demonstram uma tendência geral à horizontalização na PEB, ou seja, crescente presença de outros ministérios na tomada de decisão em política externa, com o MRE não atuando isoladamente. Este processo inclui uma descentralização de competências entre várias burocracias, que, apesar de poderem agir autonomamente, muitas vezes agem em cooperação com o MRE (FRANÇA, SANCHEZ, 2009).

Neste sentido, há também uma maior coordenação interburocrática na formulação e implementação política, que não necessariamente implica em maior participação social, porém tem sido relacionada a ela. Nesse sentido, na perspectiva de Faria, Nogueira e Lopes (2012) a necessidade de maior coordenação interburocrática foi fruto, entre outros fatores, da demanda por transparência, eficiência e *accountability* por parte da administração pública. Como demais fatores, os autores elencam os problemas fiscais do Estado, necessidade de definição do papel do técnico/burocrata, novo foco nos beneficiários das políticas e a complexificação dos processos sociais, com obsolescência de determinadas concepções do governo.

Com relação à horizontalização específica da política externa, o contexto externo pós-Guerra Fria, o contexto doméstico de abertura econômica e política (que geraram maior interdependência), somados à incorporação de temas transversais à agenda (tais como meio ambiente e questões de gênero) contribuíram para este fenômeno. A horizontalização faz parte de um processo mais amplo de pluralização de atores com atuação internacional e participação na política externa. Este, envolveu outros poderes, entes subnacionais, agências do próprio Executivo federal e atores não estatais, o que gerou maior abertura de diálogo entre Estado e sociedade (LIMA, 2005; FIGUEIRA, 2009; SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010).

Esse processo teve início com a redemocratização brasileira e adquiriu maior força durante os governos FHC e Lula. No mesmo período, houve criação de espaços/canais de diálogo com outros órgãos da administração pública e aumento de interação entre diversos atores, com a construção de redes de políticas e mudanças nos mecanismos de interlocução com outros ministérios (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010, ALBUQUERQUE, 2013).

Contudo, o processo de horizontalização e pluralização encontra algumas forças contrárias. A primeira delas é o ponto de partida, que foi a situação quase monopolística e o insulamento do MRE na formulação da política externa (DOVAL, 2013). Além disto, o ressurgimento e fortalecimento da diplomacia presidencial contribuíram para o aparecimento de uma dicotomia entre centralização (diplomacia presidencial) e descentralização (pluralização) (CASON, POWER, 2009; SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010). Por fim, uma terceira barreira é a manutenção da estrutura decisória interna do Itamaraty, centralizada e hierarquizada (FIGUEIRA, 2009).

Na perspectiva crítica de Almeida (2012), por exemplo, ao longo do governo Lula a instituição sofreu ainda maior concentração de poder, devido a partidarização e defesa dos valores e interesses do PT. Por outro lado, para Albuquerque (2013) a maior porosidade do MRE está justamente conectada a Lula e sua influência junto aos autonomistas, além da contribuição para a pluralização de atores dada pela base social que tanto o PT (no governo Lula) quanto o PSDB (no governo FHC) possuíam (CASON, POWER, 2009).

Quanto às mudanças, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães fizeram transformações importantes no organograma da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Palácio do Itamaraty) entre 2003 e 2010, caracterizadas pela duplicação de unidades funcionais, multiplicação de subsecretarias e expansão dos departamentos, divisões, coordenadorias e outras unidades. Somado a isso, a mudança de ênfase para a solidariedade e o engajamento com os países do Sul gerou consequências no estilo e substância da tomada de decisão na PEB, que, na perspectiva de Almeida (2012) levou a que as decisões passassem a ser tomadas por uma grande base do alto-escalão e que os escalões inferiores passassem a contar com número reduzido de pessoas e pouca capacidade de formulação ou proposição. Esse movimento teria gerado redução do papel da diplomacia profissional e proeminência da presidência, sobretudo do assessor Marco Aurélio Garcia.

Houve também a expansão da especialização geográfica e temática do MRE, que levou ao crescimento e redefinição dos quadros da instituição e à alteração do perfil dos concursos. Para Silva, Spécie e Vitale (2010) estas mudanças no Itamaraty, em busca de complexificação e expansão (temática e geográfica), são parte da tentativa do MRE em “recentralizar” seu poder. Como exemplos, podem ser citados a participação do MRE em comissões mistas interministeriais e a própria cessão de diplomatas a outros ministérios.

O processo de pluralização é chamado por Pinheiro (2009) de “verticalização controlada” e mesmo o processo de horizontalização é chamado por autores como Albuquerque (2013) de “horizontalização controlada”, porque os canais são abertos pelo MRE que, assim, pode imprimir certa seletividade nos atores que participam da política externa e nas demandas atendidas⁸⁹. Outros fatores que podem explicar a influência de determinados atores na política externa são o tema tratado e a capacidade de organização de um grupo em torno de seus interesses (PINHEIRO, 2009).

Quanto à cooperação interburocrática surgem também desafios. Um deles é a estrutura regimental das burocracias, que nem sempre corresponde à implementação prática, já que as assessorias internacionais das mesmas, por vezes, são estabelecidas por portarias. Outro desafio são as contradições entre o escopo normativo referente aos níveis organizacionais, ou seja, há contradição entre o que se estabelece como competência do órgão superior e dos executivos, por exemplo: o regimento do órgão superior (ministério) prevê atuação em implementação e o regimento do órgão executivo (secretaria) prevê uma competência em formulação. Há ainda poucas previsões de articulação entre ministérios, secretarias e o MRE; sobreposição de competências e falta de critérios prévios e claros de participação de outros atores, sendo que este último ponto corrobora com a tese da “verticalização controlada”, já que abre espaço para utilização de critérios conforme os interesses do Itamaraty (SILVA, SPÉCIE, VITALE, 2010). Portanto, há

⁸⁹ Em uma visão crítica da tese na horizontalização Farias e Ramazini Jr. (2015) afirmam a necessidade de clarificar o argumento, porque às vezes a descentralização só acontece proforma, enquanto, em outras não há processo formal, porém há influência e porque o MRE segue controlando o processo. Nesse sentido, os autores elencam cinco constrangimentos principais à tese da horizontalização: vagueza conceitual, falta de base empírica, limitação das fontes, superestimação das forças sistêmicas (pois não são consideradas as respostas adaptativas do MRE).

barreiras legais, técnicas e políticas (no ambiente externo ou na própria burocracia) para uma efetiva cooperação interburocrática, com as lideranças das burocracias ocupando papel essencial em sua coordenação (FARIAS, NOGUEIRA, LOPES, 2012).

A ampliação de espaços de atuação de outros atores (não só das burocracias) é especialmente destacada na CID. Segundo Albuquerque (2013), há uma relação entre a internacionalização de políticas públicas e a porosidade decisória do MRE, já que outros atores da burocracia federal atuam na implementação destas políticas, como se verá a seguir.

5.3 Organização da Ajuda/Cooperação Internacional para o desenvolvimento

A década de 1950 marcou o início do contato do Brasil com o sistema de ajuda internacional. Isto ocorreu por meio da criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), que tinha como objetivo selecionar as prioridades nos pedidos de cooperação técnica internacional que o Brasil fazia aos países desenvolvidos. A CNAT foi inicialmente composta por representantes da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), do MRE e de outros ministérios, porém em 1969 suas funções foram centralizadas apenas na SEPLAN e no MRE (BERTANI, PAUTASSO, 2014).

No ano de 1973 o Brasil se inseriu no sistema de ajuda como prestador de CID, com base na sua experiência como receptor e devido à intensificação da ação diplomática na América Latina e na África. Portanto, os PALOP já faziam parte da agenda de cooperação do Brasil em seu início (PUENTE, 2010).

Em 1984 a fusão das funções técnicas (responsabilidade da Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN)) com as políticas de cooperação técnica (responsabilidade da Divisão de Cooperação Técnica do MRE) iniciou o processo que originou em 1987 a ABC, responsável pela coordenação da cooperação internacional do Brasil. Sua criação ocorreu pelo decreto n° 94.973, como parte da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), portanto vinculada ao MRE. Neste arranjo a ABC possuía marco jurídico precário, falta de recursos humanos, financeiros e orçamento próprios, sendo dependente do PNUD (PUENTE, 2010; BERTANI, PAUTASSO, 2014).

Em 2001 a ABC deixou de fazer parte da FUNAG e foi incorporada diretamente à estrutura do MRE⁹⁰, mas foi somente em 2002 que a agência começou a financiar projetos com orçamento próprio (PUENTE, 2010).

O artigo 30 do Decreto n° 5.979/2006 apresenta as competências que a ABC possuía até 2010, ano limite do período aqui estudado:

À Agência Brasileira de Cooperação compete coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento (Decreto n° 5.979/2006)⁹¹.

Em 2006 a ABC passou a estar subordinada à Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial (Decreto n° 5.979/2006) (BRASIL, 2006), uma das áreas do MRE com maior porosidade em relação a outros atores no processo de pluralização da PEB. A missão desta subsecretaria-geral é: “assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato das questões relacionadas com a cooperação técnica, com a promoção comercial e com a política cultural”. Ademais da ABC, esta subsecretaria é composta pelo departamento de promoção comercial e pelo departamento cultural (FIGUEIRA, 2009, p.143).

Durante o governo Lula a ABC ganhou força, com o número de países beneficiados aumentando de 21 para 58. Neste cenário, a cooperação prestada pelo Brasil ganhou relevância no quadro geral da PEB. O número de atividades novas por ano cresceu constantemente, indo de trinta em 2004 a 472 em 2010. A base de partida também era reduzida, pois em 2004 observa-se que apenas 37 projetos estavam em execução (além dos trinta novos). Assim a agência tornou-se um importante

⁹⁰ Até 2004 a ABC era subordinada à Secretaria-Geral das Relações Exteriores. A partir do Decreto n° 5.032/2004 passa a ser subordinado à Subsecretaria Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, que se tornou em 2006 a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial.

⁹¹ Entre 1996 e 2003 a Agência Brasileira de Cooperação aparece nos Decretos com subordinação direta à Secretaria Geral de Relações Exteriores e com as funções de: I - coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento; e II - administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados (artigo 32).

instrumento de projeção internacional brasileiro, agindo por meio da ideia de uma “diplomacia solidária” na prestação de CID (ABC, 2017; BERTANI, PAUTASSO, 2014).

O aumento, porém, não refletiu em mudanças institucionais e legais (LEITE et al., 2014). Consequentemente, a multiplicação rápida de projetos em um curto período de tempo levou a uma sobrecarga da capacidade humana e financeira do Brasil e superposição de instituições. Neste sentido, Alves (2013) critica a falta de uma legislação específica que permita a definição de objetivos, escopo, mecanismos, competências e processos. Ademais, a lei no Brasil proíbe alocação de recursos em outros países para propósitos de cooperação/benefício dos mesmos, por isso, para colocar em prática as iniciativas são utilizados arranjos com a participação do PNUD (CABRAL, WEINSTOCK, 2010 apud CHICHAVA, DURÁN, 2016). A falta de base legal e de mecanismos veio acompanhada de outras críticas em direção às demandas de inclusão da sociedade civil, à característica questionável da apropriação pelos países receptores, à falta de transparência e aos problemas de coordenação intra e intersetorial na CID brasileira (ALVES, 2013; LEITE et al, 2014).

Não há uma estratégia única e coerente publicamente formulada da cooperação prestada pelo Brasil. Assim, aqueles que a formulam possuem como base os princípios de política externa e os programas e projetos anteriores, contando com forte papel das missões do governo. Este é um dos fatores para a existência de grande dispersão no sistema de CID do Brasil. A base legal das iniciativas são acordos básicos bilaterais, ajustes complementares e protocolos sob um acordo-quadro geral. Portanto há um processo de profissionalização da ABC, porém os processos de planejamento, monitoramento e avaliação ainda são fracos (ALVES, 2013; LEITE et al, 2014; IPEA E ABC, 2010).

A assistência da ABC não envolve infraestrutura pesada (como escolas e hospitais), mas é baseada no desenvolvimento de habilidades, fortalecimento da capacidade institucional e compartilhamento de boas práticas, parte da cooperação técnica (IPEA, 2010; ALVES, 2013). O financiamento de projetos pode acontecer via ABC, governo federal, PNUD, fontes multilaterais ou, no caso de CTr, países desenvolvidos (ALBUQUERQUE, 2013). Deste modo, o impacto das iniciativas coordenadas pela ABC vai além de seu orçamento, já que há recursos humanos e financeiros vindos de outros ministérios e agências de implementação dos projetos (ALVES, 2013). No caso dos recursos vindos de parceiros implementadores há necessidade de coordenação desde o processo de formulação dos projetos. Apenas em 2010, por

exemplo, a cooperação técnica do Brasil foi executada com recursos orçamentários de 44 instituições da administração pública federal (IPEA, ABC, 2010).

Segundo Leite et al (2014), alguns fatores impedem o MRE de exercer maior liderança na cooperação, tais como o aumento do papel de outros agentes e o princípio da ação por demanda. Além da disto, a ABC possui suas próprias diretrizes, que incluíam, pelo menos até 2010, prioridade à programas e projetos com ciclos completos (que permitam maior alcance de resultados); projetos que estejam inseridos nas prioridades de desenvolvimento dos países parceiros receptores; preferência para iniciativas com potencial para multiplicação e sustentabilidade; e busca de uma definição clara da contrapartida do parceiro (não necessariamente financeira)⁹². Ainda segundo Iglesias Puente (2010, p.122), não se pode subestimar a importância da oferta neste processo, com relevância das entidades nacionais cooperantes, que, “em tese poderia facilitar alguma tendência a indução de demandas”.

O processo de CID prestada pelo Brasil inicia-se com as demandas de países em desenvolvimento, que são recebidas pela ABC ou por delegações no exterior. Depois de avaliar as demandas, a Agência chama os órgãos necessários para sua execução/implementação e os termos dos projetos devem, então, ser negociados e aprovados por todos os parceiros (ALBUQUERQUE, 2013).

Assim, a necessidade da ABC em contar com agências implementadoras nas iniciativas de CID contribui para que tais órgãos/instituições possuam poder de influenciar os projetos. Neste sentido, Gonçalves (2011 apud MESQUITA, 2014) afirma que na implementação outros atores podem projetar expectativas, objetivos institucionais e interesses e, eventualmente, impactar as políticas do governo. A influência, por sua vez, aumenta quanto maior acesso a informação e conhecimento (MILNER, 1997). Por conseguinte, na perspectiva de Albuquerque (2013) a criação da Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CG Fome) sob tutela do MRE pode ser interpretada como um meio de influenciar os diplomatas em especializarem-se no tema e reter seu poder no que concerne à internacionalização das políticas de combate à fome sem depender da *expertise* de outros atores.

Os principais parceiros do Brasil na implementação da CID são agências públicas, dentre as quais se destacam a FIOCRUZ e a

⁹² Puente (2010), com base em informações obtidas nos documentos oficiais da ABC e pela análise do conjunto de projetos negociados e implementados.

EMBRAPA. Segundo o Ipea e a ABC (2010), ao todo mais de 170 órgãos do governo federal compõem o sistema de CID do país. Outra instituição que possui relevância como parceiro da ABC na CID é o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Na perspectiva de Leite et al (2014), mesmo com a maior abertura relativa à participação de outros atores ao longo do governo Lula, não há muitos espaços permanentes de discussão sobre a CID, caracterizando o engajamento do governo com o setor privado e a sociedade civil como limitado ou *ad hoc*. São poucas as iniciativas, específicas e numericamente restritas.

Quanto a participação da sociedade civil, não há estratégia de participação na formulação dos projetos. As iniciativas que contam com a participação de atores desta seara respondem à mobilização da própria sociedade civil ou quando há interesse do governo em sua agenda para a sociedade civil ou política externa (LEITE et al., 2014). Deste modo, a CID também parece sofrer uma espécie de verticalização e horizontalização controladas pelo Executivo.

Já a coordenação do MRE com os demais ministérios tende a ser pacífica e funcional, o que não ocorre sem problemas, como já mencionado. Há reconhecimento da autoridade do MRE na formulação da política de cooperação, o que não implica necessariamente uma hierarquia funcional, porém também não há uma relação completamente horizontal. Por outro lado, não há rivalização ou contestação, que poderiam acentuar a característica de hierarquia da relação (ALBUQUERQUE, 2013).

Na perspectiva de Albuquerque (2013) a coordenação entre ministérios é mais fácil quando há objetivos convergentes. Como no caso do Brasil os ministérios são controlados pelos ministros, que, por sua vez, são indicados pelo presidente, há uma tendência à convergência. Ademais, as burocracias desejam manter seu poder e orçamento e ganhar prestígio com o presidente, portanto, em geral não convém rivalizar com as outras, o que vale também para a CID.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), junto com o Ministério do Desenvolvimento Agrícola (MDA), foi uma das burocracias que ganhou espaço durante o governo Lula, como consequência da internacionalização das políticas de combate à fome (aqui incluindo o ProSAVANA) (ALBUQUERQUE, 2013). Além disto, o ministério reforçou sua atuação internacional a fim de contribuir com a internacionalização do setor agrícola, ao dar maior visibilidade e eliminar barreiras aos produtos brasileiros do setor.

O MAPA atua na negociação e implementação de acordos bilaterais, regionais e multilaterais do setor agrícola, por meio de sua Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI), que atua a fim de fortalecer a imagem do Brasil como produtor de alimentos seguros e de qualidade (EMBRAPA, 2009b). A SRI foi criada em 2005 a fim de atuar como “um interlocutor dentro do MAPA para atender as necessidades do setor privado no que diz respeito ao comércio de produtos agrícolas” (MACHADO, 2009, p.89). As mudanças institucionais no MAPA entre a década de 1990 e o governo Lula criaram nova dinâmica na relação entre o ministério e o MRE, conferindo participação mais institucionalizada do primeiro na formulação da política externa agrícola (MACHADO, 2009).

A despeito da importância da SRI na atuação internacional do MAPA, a instituição vinculada ao MAPA que interessa ao presente trabalho é a EMBRAPA, pois é uma das instituições implementadoras do ProSAVANA.

5.3.1 A EMBRAPA e a CID

A EMBRAPA, empresa pública vinculada ao MAPA, foi criada em 1973 com a missão de “(...) viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do espaço rural, com foco no agronegócio, por meio da geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, em benefício dos diversos segmentos da sociedade brasileira” (EMBRAPA, 2009b, p.34). No período da assinatura do ProSAVANA era a Assessoria de Relações Internacionais da instituição (ARI)⁹³ que articulava, programava e geria as atividades internacionais da EMBRAPA. Neste âmbito, a EMBRAPA possui mandato próprio para atuar internacionalmente e uma política própria de cooperação em Ciência e Tecnologia. As bases da ARI eram as diretrizes da EMBRAPA e do MAPA e a adequação de interesses do agronegócio às tendências mundiais. Além disso, seu objetivo era prospectar recursos financeiros para pesquisa, transferência ou absorção de conhecimentos do exterior (EMBRAPA, 2009b, p.34). É relevante ressaltar que a EMBRAPA atua internacionalmente com foco na cooperação em Ciência e Tecnologia

⁹³ Além da ARI a EMBRAPA conta com a EMBRAPA Transferência de Tecnologia (SNT), que possui papel fundamental em suas negociações comerciais de tecnologia, produtos e serviços. A SNT, porém, não está ligada ao ProSAVANA e à CID em geral, portanto não será objeto do presente capítulo (EMBRAPA, 2009b).

agrícolas, área na qual atua também nacionalmente. Posteriormente a ARI foi transformada na Secretaria de Relações Internacionais da EMBRAPA, com regimento aprovado em 2014 (EMBRAPA, 2014).

A cooperação internacional faz parte da história da EMBRAPA, com destaque para seu papel na cooperação do Brasil com a JICA (como já observado no Capítulo 2) e na criação dos Labex (laboratórios virtuais de pesquisa conjunta em instituições estrangeiras, que estão presentes em países como Alemanha e Estados Unidos). Desta maneira, a EMBRAPA tem sido o ator mais presente na PEB, excluindo o MRE, e foi um ator ativo na implementação de cooperação em agricultura entre 2003 e 2010 (ALBUQUERQUE, 2013; BARBOSA, 2011 apud LEITE et al., 2014). Em 2010, por exemplo a EMBRAPA foi responsável por uma verba de R\$1.481.688 de gastos em cooperação internacional (IPEA, ABC, 2010). Neste período a crescente participação internacional da Empresa foi impulsionada pela globalização, pela projeção dos interesses do Brasil no exterior e pelo reconhecimento de sua *expertise* em agricultura tropical, aspectos que contribuíram para que a instituição fosse convocada a participar tecnicamente em fóruns nacionais e internacionais (EMBRAPA, 2009b).

No contexto de maior participação internacional da instituição, em 2009 a ARI publicou o Guia de Relações Internacionais da EMBRAPA, produzido por Ana Cristina Machado e José Ricardo Alves. No Guia a EMBRAPA reconhece que é o MRE que prescreve a política de Cooperação Técnica e Científica e que a legislação relacionada a ela estava sendo ampliada nos anos anteriores a publicação (governo Lula). A partir das políticas do MRE a atuação internacional da instituição se dá com base em consensos formados a partir de discussões internas e aprovados por sua diretoria. As unidades descentralizadas ajudam a coordenar posições. No que diz respeito à cooperação interburocrática, no MRE a EMBRAPA coopera tanto com a Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC) quanto com a ABC, órgão junto do qual promove iniciativas de CID (EMBRAPA, 2009b).

A EMBRAPA é uma empresa pública e, segundo seus documentos segue apenas as diretrizes e princípios estabelecidos pelo MRE/ABC quando de sua participação nas iniciativas de cooperação internacional (EMBRAPRA, 2009). Nesse caso, a articulação política e o

aporte financeiro dependem do MRE (formulação)⁹⁴, que, por sua vez, depende das técnicas e pessoal de outras agências como a EMBRAPA para a execução das iniciativas (implementação), como ressaltado anteriormente neste capítulo. Neste sentido, é “inviável”, compreender a internacionalização das políticas de segurança alimentar do Brasil sem compreender o papel da EMPRAPA (ALBUQUERQUE, 2013).

A parceria EMBRAPA-ABC para adaptação de tecnologias brasileiras no exterior possui abordagem de longo prazo, com foco em projetos estruturantes (BERTANI, PAUTASSO, 2014; ALBUQUERQUE, 2013). Quanto aos atos internacionais que a EMBRAPA pode estabelecer, estes são denominados atos institucionais, dos quais fazem parte as cartas de intenções, memorandos de entendimento e projetos de cooperação técnica (EMBRAPA, 2009b). Por fim, ainda sobre o funcionamento da cooperação prestada pela EMBRAPA, na CID ela atua como “instituição do Estado brasileiro”, portanto os conhecimentos sobre agricultura tropical podem ser transferidos apenas para órgãos públicos/oficiais dos países receptores (ALBUQUERQUE, 2013, p.204).

Na subseção referente às ideias já se falou sobre o reconhecimento da internacional da EMBRAPA (e, conseqüentemente, do Brasil) como líder em tecnologia de agricultura tropical. Assim, relembra-se que a empresa já atuava em Moçambique antes do ProSAVANA. Mais sobre isso será visto na próxima seção.

5.4 Interesses

Como parte da política externa, a CID envolve interesses múltiplos e diferentes atores em suas etapas de formulação, implementação e avaliação (FINGERMANN, 2014). No mesmo sentido, é interessante notar que há diferentes atores e interesses no cenário das distintas etapas do ProSAVANA. Portanto, há que se destacar que o foco da presente pesquisa é o contexto em que o programa foi incluído na agenda da cooperação brasileira com Japão e Moçambique, embora se recorra a oportunidades para beneficiários potenciais expressos após seu lançamento, a fim de identificar possíveis interesses em jogo já quando de sua negociação.

⁹⁴ A verba da EMBRAPA é utilizada somente para despesas com horas técnicas de especialistas e manutenção da estrutura operacional para os projetos (ALBUQUERQUE, 2013).

A CID para a África faz parte da PEB, portanto, ao se analisar o ProSAVANA os interesses do governo do país no continente e, mais especificamente, em Moçambique devem ser considerados. Deste modo, podem ser observados, por meio das ideias já expostas e das informações trazidas no capítulo acerca das relações bilaterais, que o Brasil possui interesses de desenvolvimento, comerciais, de investimento e aumento do poder diplomático (lugar de destaque no sistema internacional), aos quais estão relacionadas a manutenção e melhora das relações econômicas e políticas com Moçambique. Este que foi “o epicentro” de investimentos e de projetos de CID do Brasil na África durante o governo Lula (BATISTA, 2012 apud CLEMENTS, FERNANDES, 2012, p.2).

Neste sentido, de acordo com Antonio Prado (funcionário da EMBRAPA), em entrevista para Albuquerque (2013) a cooperação prestada poderia levar o apoio dos países africanos para o Brasil em votações importantes, sobretudo no sistema ONU, onde o Brasil pleiteia um assento permanente no Conselho de Segurança, e criaria um ambiente de confiança com estes países. Isto, por sua vez, poderia permitir ao Brasil exercer mais facilmente sua liderança dos países em desenvolvimento, aumentando seu poder de barganha no sistema internacional, tal como aspira o país, ponto já abordado no início deste capítulo.

Ademais, o Estado Logístico tinha como um de seus objetivos a defesa dos interesses das empresas nacionais e sua internacionalização. Consequentemente, durante o período estudado o governo buscou defender os interesses das empresas brasileiras, por meio da abertura de mercados, estabelecimento de iniciativas de cooperação que beneficiaram investidores nacionais e missões que contaram com grande número de empresários e investidores⁹⁵. A existência destas oportunidades na África foi sublinhada diversas vezes por autores como Saraiva (2012), com a afirmação de que a África é um “continente de oportunidades” para o Brasil e pela jornalista Amanda Rossi (2015), cujo livro trata dos negócios brasileiros em Moçambique. Deste modo, tais objetivos estão conectados ao aumento da atuação privada brasileira no continente africano durante o governo Lula, não só com investimentos, mas também por meio da expansão de mercados e do *know-how* brasileiro.

Parte importante do conhecimento brasileiro é constituído por tecnologia agrícola tropical e biocombustíveis. Logo, a África produzir

⁹⁵ Exemplo claro da atuação do Estado Logístico foi a política das “campeãs nacionais”, por meio da qual o governo incentivou o crescimento e expansão de suas empresas no exterior.

alimentos pode significar importação de tecnologia e insumos brasileiros, devido ao reconhecimento de que podem ser mais efetivos do que a tecnologia dos países desenvolvidos e devido à criação de financiamentos específicos para a compra de insumos do país no período estudado (ALBUQUERQUE, 2013; AYLLÓN, LEITE, 2010; CESARINO, 2015). Aqui se insere também o “Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da EMBRAPA” e seu objetivo de incentivar maior atuação da empresa no continente africano.

No Brasil, além da crise alimentar e energética mundial em 2008, o *boom* dos biocombustíveis e o crescente interesse estrangeiro das terras nacionais aumentou ainda mais o preço da terra nas últimas décadas, como observado no Capítulo 3 (TOLEDO, 2015; CHIARA, 2011 apud CLEMENTS, FERNANDES, 2012). Neste contexto, o interesse em promover a tecnologia de biocombustíveis brasileira foi inserido na política externa nos anos 2000⁹⁶. É interessante notar que a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) publicou em seu site notícia sobre o lançamento da política moçambicana de biocombustíveis, mesmo antes da assinatura do acordo que deu origem ao ProSAVANA, em março de 2009, mostrando estar atenta às tendências mundiais e, em especial, as oportunidades em Moçambique. Posteriormente, a União demonstrou também interesse no ProSAVANA (UNICA, 2009).

Quanto aos biocombustíveis, notícia da Associação dos Produtores de Soja (APROSOJA Brasil) mostra que é possível tornar usinas de produção de etanol a partir da cana em *flex*, ou seja, capazes também de produzir etanol a partir de cereais como o milho (SILVEIRA, 2014). Isso corrobora a visão de que Moçambique poderia ser um mercado promissor para a produção de etanol por investidores brasileiros, seja a partir de cana ou a partir de cereais. Neste sentido, há evidências de interesses em investimentos no setor agroenergético por parte de empresas brasileiras, como a Petrobrás Biocombustíveis, e iniciativas de cooperação do Brasil para internacionalização da tecnologia brasileira de biocombustíveis, tal como o memorando de entendimento entre o governo do Brasil e de Moçambique na área de biocombustíveis, assinado em 2007 (BRASIL, MOÇAMBIQUE, 2007). Portanto, pode-se levantar a hipótese de que o ProSAVANA, apesar de ser divulgado como iniciativa voltada apenas para a segurança alimentar, esteja também voltado a interesses, tanto brasileiros quanto moçambicanos, na produção de biocombustíveis.

⁹⁶ Com a descoberta do Pré-Sal, em 2008, já se previa a perda de interesse do governo brasileiro na expansão da tecnologia e produção de biocombustíveis (PIRES, SCHECHTMAN, 2008).

Ainda sobre oportunidades de investimento, Ferrando (2015) atenta para a aparente contradição entre a limitação de compra de terra por estrangeiros no Brasil e ao mesmo tempo implementação do ProSAVANA. Na perspectiva do autor, na verdade, essa é uma estratégia de defesa dos interesses dos investidores agrícolas nacionais no exterior. Assim, ao limitar a compra de terras por estrangeiros no Brasil e incentivar o investimento em terras moçambicanas, o governo brasileiro está limitando a competição a nível nacional e abrindo espaço para seu capital (CESARINO, 2015; FERRANDO, 2015).

Indo ao encontro de oportunidades para os investidores agrícolas, durante a última viagem de Lula a Moçambique como presidente, o então primeiro-ministro de Moçambique assegurou seu empenho em garantir “um campo fértil” para os empresários brasileiros (EXMAN, 2012 apud CLEMENTS, FERNANDES, 2012, p.10). No mesmo sentido, para Cesarino (2015) e para o presidente da Associação de Produtores de Algodão de Mato Grosso (AMPA), Carlos Ernesto Augustin (CLEMENTS, FERNANDES, 2012) há oportunidades potenciais claras para investidores e fazendeiros brasileiros em Moçambique, pelo baixo custo da terra, fraca regulamentação ambiental e frete mais barato para a Ásia. A terra no país é excessivamente desvalorizada quando comparada com a terra no Brasil (CLEMENTS, FERNANDES, 2012).⁹⁷

Segundo Zaia (2012, sem paginação), em reportagem para a Revista Dinheiro Rural as similaridades de solo e clima entre a savana e o cerrado “(...) já vem atraindo o interesse de empresas brasileiras do agronegócio, de fundos de pensão e de investimento e *tradings companies*. Os nomes de investidores ainda não foram revelados pela FGV e pelo governo brasileiro, mas sabe-se que o fato de grandes grupos brasileiros já estarem envolvidos com o desenvolvimento da região africana foi crucial para chamar a atenção de investidores nacionais”.

Neste contexto, desde 2009 houve um aumento de empresas e organizações governamentais querendo expandir seus negócios ou começar a atuar em Moçambique, nas áreas agroindustrial ou agroenergética. Alguns exemplos são a SLC Agrícola, a Petrobras Biocombustíveis, o BMG (interesse em produção de soja para exportação para África do Sul, Ásia e Oriente Médio) (CLEMENTS, FERNANDES, 2012). Não se sabe, porém, quantos destes interessados foram

⁹⁷ Do ponto de vista da exportação brasileira de alimentos, porém, o desenvolvimento agrícola de Moçambique pode ser visto como geração de concorrência para os produtores brasileiros.

impulsionados pelo próprio lançamento do ProSAVANA ou por outros fatores⁹⁸.

Há diversas empresas brasileiras atuando em Moçambique, especialmente nas áreas de construção e mineração, mas não só. Estas já estão alinhando suas ações e estratégias com o ProSAVANA (CESARINO, 2015; ROSSI, 2015). Um desses exemplos é a Vale, que tem a concessão da construção da ferrovia do Corredor de Nacala, que servirá ao escoamento de minério da mina de Moatize (explorada pela Vale), mas também poderá ser utilizada para escoamento de produção agrícola da região, onde está o ProSAVANA.

Assim, parece haver uma simbiose entre a Vale e o ProSAVANA, na qual, espera-se que a Vale ajude a impulsionar investimentos em agricultura para exportação e o agronegócio contribua com o transporte da Vale. De acordo com Shankland e Gonçalves (2016), mesmo antes do ProSAVANA a FGV-Agro e a Vale já estavam mapeando e estudando o Corredor de Nacala. Foi para a Vale que a FGV fez seus primeiros estudos da região, por exemplo, porém não há evidências que mostrem interesses anteriores ao ProSAVANA em algum programa ou desenvolvimento específicos para a região (ROSSI, 2015).

A Vale é a principal multinacional do Brasil, junto com a Petrobrás, e atua em cerca de trinta países. Moçambique é o principal país de atuação da empresa na África, onde atua desde 2004. A exploração da mina de Moatize foi seu grande investimento durante o governo Lula. A concessão da mina é anterior a negociação do ProSAVANA, os benefícios fiscais da Vale no país datam de contrato assinado em 2007. Essa negociação contou com apoio do governo, como mostra Rossi (2015). Além de Moatize, a empresa atua também nos setores ferroviário, de pesquisa mineral e ferroviário na mesma região do programa. Um projeto de fertilizantes está sendo desenvolvido no país, porém não há informações de quando foi seu início (VALE, 2017).

A partir das informações encontradas é possível estabelecer a hipótese de que o governo brasileiro (por meio do MRE e da ABC) buscou durante o governo Lula oportunidades para investidores e

⁹⁸ Há, por exemplo, outros representantes de complexos brasileiros que demonstraram interesse no ProSAVANA após sua divulgação, tais como a AMPA, as Indústrias de açúcar do Brasil (UNICA) e o Grupo Pinesso (empresa dona do primeiro plantio de soja brasileiro em Moçambique (ROSSI, 2015)) (FERRANDO, 2015). O deputado Luiz Nashimori (PSDB-PR) conduziu uma missão de 20 brasileiros investidores a Moçambique (MELLO, 2013 apud FERRANDO, 2015).

empresas do agronegócio nacional e para empresas como a Vale. Tais oportunidades foram buscadas também em Moçambique, tais como a conquista de mercados e espaço para investimentos brasileiros, porém não há evidências de interesses específicos do setor privado do país em um programa tal como o ProSAVANA antes de sua negociação.

Parece ainda relevante observar os atores que estão participando da implementação do ProSAVANA, a fim de identificar oportunidades e possíveis interesses anteriores a ele, já que, como já destacado anteriormente, ao participar da execução de projetos, estas instituições conseguem, muitas vezes, exprimir suas ideias e interesses.

Os atores não-estatais de maior relevância na implementação do ProSAVANA são a FGV-Agro e a FGV-Projetos, ambos do grupo Fundação Getúlio Vargas. O primeiro, foi responsável pelo Plano Diretor (PD) da iniciativa. A partir do conhecimento adquirido no PD, a FGV-Projetos lançou em 2012, em um auditório da EMBRAPA em Brasília, o Fundo de Nacala, que parece ser um dos retratos das parcerias público-privadas, que caracterizam o programa (FGV, 2012). O objetivo do fundo é captar recursos junto a empresas do Brasil e do Japão, do Banco Mundial e de instituições financeiras dos três países para financiar o desenvolvimento agrícola na mesma região do ProSAVANA. O fundo foi divulgado pela FGV-Agro e negociado diretamente com o governo de Moçambique e não faz parte oficialmente do programa. Porém, notícia da revista Dinheiro Rural (ZAIA, 2012), mostra que a assinatura do contrato de viabilidade do fundo inclui a ABC, deixando margens para questionamentos acerca do verdadeiro status do fundo⁹⁹.

Cabe ressaltar, como já observado, que o coordenador da FGV-Agro, Roberto Rodrigues, foi ministro da Agricultura entre 2003 e 2006¹⁰⁰, é embaixador da FAO no Brasil e ex-presidente do Conselho Superior do Agronegócio da Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP). Rodrigues formou-se engenheiro agrônomo na Escola Superior de Agricultura Luis de Queiroz (ESALQ), ligada a Universidade de São Paulo (USP), que possui destaque na formação de quadros da FGV e de associações de classe ligadas ao agronegócio¹⁰¹ (FERREIRA, 2012).

⁹⁹ Não foram encontradas notícias sobre o Fundo após 2015, portanto, no momento da elaboração do presente trabalho não se sabe se está ativo.

¹⁰⁰ O MAPA é um dos ministérios envolvidos no ProSAVANA, por meio da EMBRAPA.

¹⁰¹ Um outro exemplo da circulação de quadros formados na ESALQ, que vão para associações de classe e a FGV é do presidente da Associação Brasileira do Agronegócio da região de Rebeirão Preto (ABAG/RP), Marcos Matos. Ele

Há ainda conexões entre quadros da direção da FGV-Projetos relacionados ao ProSAVANA e à 4I.green. A 4I.green é uma empresa focada nos setores agroindustrial e agropecuário, prestadora de serviços de consultoria e análise de viabilidade; desenvolvimento de projetos; captação de recursos financeiros e estruturação de garantias; modelagem, implantação e gerenciamento de negócios, com foco na África e na América Latina (4i. GREEN, 2015; FGV, 2012).

A partir deste cenário, destaca-se que quadros formados na ESALQ/USP e grandes produtores circulam entre a FGV, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Congresso Nacional, associações de produtores e de classe (como a Associação Brasileira do Agronegócio), o MAPA (incluindo a EMBRAPA) e o SENAR. Desta maneira, considerando que cada indivíduo leva para as instituições suas próprias visões e interesses, pode-se identificar uma aproximação entre interesses públicos e privados na área agrícola no Brasil (ROSSI, 2016). Além disto, ao observar as notícias do MAPA e aquelas que dizem respeito a eventos do agronegócio, fica evidente a estreita relação entre o MAPA, o MRE, o MDIC, a CNA, associações de produtores e a EMBRAPA, na busca da modernização e internacionalização do setor. Porém, em publicações como a revista *Agroanalysis* (da FGV), sites como os da própria FGV e do 4i.GREEN não foram encontradas evidências de interesses anteriores destas instituições em relação a iniciativas como o ProSAVANA. Nos sites da CNA e da Associação Brasileira do Agronegócio não constam notícias, pesquisas ou artigos anteriores ao início da implementação do programa.

Outra instituição implementadora do programa é o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), no que cabe ao treinamento de habilidades agrícolas no componente de extensão do ProSAVANA. O SENAR é uma instituição privada, paraestatal, mantida pela CNA (entidade de classes ligada a agropecuária) e gerida em conjunto por representantes do governo federal e das classes trabalhadora e patronal rural (SENAR, 2017). A entidade não aparece na maioria das referências sobre o ProSAVANA. Em 2009, o SENAR firmou o Pacto Internacional da Produção, com a finalidade de ajudar países pobres no cumprimento de uma das metas da Organização das Nações Unidas (ONU), que é a redução da pobreza e da fome, em 50% até 2015 (CNA, 2010). Desta maneira relaciona-se com o interesse em contribuir para a redução da

também é engenheiro agrônomo pela ESALQ e antes da ABAG/RP trabalhou na FGV-Projetos com o ProSAVANA e na 4I-green, empresa de consultoria ligada ao Fundo de Nacala. (ABAG/RP, 2014).

fome e da pobreza em Moçambique, por meio do ProSAVANA, porém não foram encontradas outras evidências de interesses no programa por parte da instituição.

No componente de pesquisa do ProSAVANA a instituição pública brasileira envolvida é a EMBRAPA, como mencionado na parte relacionada à organização da ajuda¹⁰². Os documentos da empresa apontam que sua missão é beneficiar segmentos nacionais e internalizar tecnologias que sirvam ao seu desenvolvimento (entrevista de Prado à Albuquerque, 2013). Assim, por meio dos interesses em liderança e exportação de tecnologia, seu maior interesse é contribuir para o desenvolvimento nacional e não de outros países, como Moçambique.

Por outro lado, a atuação da Empresa na África no contexto de inclusão do ProSAVANA na agenda brasileira estava alinhada com a política externa do governo Lula de aproximação com os países africanos. Foi neste cenário que, em 2006, surgiu o Projeto EMBRAPA África, para o qual foi instalada uma sede em Accra (Gana). Seu objetivo foi “auxiliar, promover e fomentar o desenvolvimento social e o crescimento econômico dos países africanos por meio do compartilhamento de conhecimentos e de experiências no campo da pesquisa agropecuária”. Assim, segundo a própria EMBRAPA, a instituição possuía também o interesse de criar “oportunidades para o agronegócio brasileiro” (EMBRAPA, 2009b, p.40).

Sua expansão na África foi ainda prevista no âmbito do chamado “PAC da EMBRAPA”, lançado em 2008. Entre as ações estratégicas do programa ganharam destaque a modernização e adequação às normas ambientais nos campos experimentais e laboratórios; ampliação e qualificação do quadro de pessoal e a internacionalização da EMBRAPA, por meio dos Labex e da intensificação da atuação da EMBRAPA África (SIMÕES, 2008 apud PORPINO, STEFANI, 2014). Em Moçambique, no ano de 2008, a EMBRAPA estava desenvolvendo dez projetos em ações de cooperação técnica com instituições do país e negociando a implementação de um programa de cooperação agrícola em parceria com a França. Foi neste cenário que a instituição recebeu a visita do então ministro de relações exteriores de Moçambique, Oldemiro Baloi (EMBRAPA, 2008).

¹⁰² Segundo a Câmara de Comércio e Indústria Japonesa no Brasil (2011) são doze os centros de pesquisa da Embrapa envolvidos no ProSAVANA: Monitoramento por Satélite, Solos, Cerrados, Soja, Trigo, Milho e Sorgo, Arroz e Feijão, Agropecuária Oeste, Meio-Norte, Algodão, Semi-Árido e Hortaliças.

Deste modo, entre as instituições implementadoras a única que apresentou evidências de interesses em expansão na África e em Moçambique, anteriores a 2009, foi a EMBRAPA, devido ao “PAC da EMBRAPA” e outros projetos que já estavam em andamento ou sendo negociados. Ademais, em notícia publicada no site da EMBRAPA em 04 de março de 2009, o então diretor-presidente da Embrapa, Silvio Crestana, e o então chefe da JICA Brasil, Katsuhiko Haga expressaram seu desejo em atuar em programas conjuntos para o desenvolvimento agrícola na África, em especial nos países de língua portuguesa, citando então Moçambique (EMBRAPA, 2009a).

A partir disto, além de ser possível estabelecer uma correlação entre o desejo do governo em expandir os mercados para o *know-how* brasileiro em tecnologia agrícola e a ação de internacionalização da EMBRAPA, é possível também posicionar a EMBRAPA entre os atores que estavam inseridos nas negociações com a JICA para implementação de um programa de cooperação agrícola em um país africano de língua portuguesa, apenas um mês antes da minuta de entendimento entre Brasil e Japão para o desenvolvimento das savanas africanas.

5.5 Considerações Finais

O conjunto de ideias que permearam a PEB no contexto de adoção do ProSAVANA na agenda foi composto por ideias tradicionalmente presentes na política externa e pela visão de mundo, normas e crenças causais característicos da inserção do país na África no período analisado, o governo Lula. Deste modo, estiveram presentes as ideias de que o Brasil deveria buscar sua independência, autonomia, desenvolvimento e um lugar de destaque no cenário internacional, por meio do estabelecimento de relações universais. Além disto, tradicionalmente o país apresenta uma visão realista do sistema internacional, como assimétrico, baseado no poder e na auto-ajuda, no qual se insere como país em desenvolvimento.

Ademais das ideias tradicionais, três modelos de inserção são expostos como característicos do período: a Autonomia pela Diversificação, o Estado Logístico e o Autonomista. O principal traço que permeia os três modelos parece ser a busca por autonomia, em última instância, seja por meio da diversificação de relações, pelo apoio à internacionalização e melhor inserção de empresas e capital nacional ou pela adoção de uma identidade de país em desenvolvimento e sul-americano, normas causais e ideias que foram características da PEB entre 2003 e 2010.

Foi nesse contexto ideacional que o Brasil se reaproximou da África, resgatando o princípio da solidariedade e os laços históricos e culturais, porém de maneira mais pragmática do que na década de 1970. O continente africano surgiu como modo de diversificar suas parcerias e mercados e buscar a liderança dos países em desenvolvimento, no continente que abriga grande parte dos mesmos. A CID foi um dos traços desta reaproximação, na qual se destacou a cooperação agrícola e para segurança alimentar, devido ao conhecimento e reconhecimento que o Brasil possui nesta área.

Quanto ao processo decisório e a organização da ajuda no Brasil, o MRE ganha destaque, pois estabelece as políticas, princípios e diretrizes da PEB, que, no caso da CID, são exprimidos pela ABC. Neste cenário, há um processo de horizontalização e pluralização na política externa, que atingiu principalmente a cooperação internacional prestada pelo Brasil, devido à necessidade de instituições implementadoras, públicas ou privadas. Portanto, o MRE e a ABC dão os princípios e diretrizes das iniciativas, contando na implementação com parceiros como a FGV Projetos e Agro, a EMBRAPA, o SENAR e a ASBRAER. Desta maneira, a presença de outros atores pode impactar os princípios e interesses expressos no programa, embora isto não seja o objeto do presente trabalho, que é dedicado à fase de adoção na agenda e não à implementação.

Dentre os interesses presentes na fase de adoção do programa na agenda de cooperação do país, podem se citar interesses diplomáticos, de desenvolvimento, comerciais e de investimento. Neste sentido, o Brasil, por meio do governo, buscava no período o fortalecimento da liderança dos países em desenvolvimento e abertura de mercados e para investimentos brasileiros em Moçambique. As hipóteses levantadas são de que o governo não só buscava abertura na área agrícola (sobretudo para a tecnologia brasileira e terras), mas também na área de biocombustíveis. Embora o governo brasileiro aparentemente tenha buscado oportunidades para o setor privado brasileiro, não há evidências de que empresas e investidores tenham influenciado a negociação do ProSAVANA. Neste sentido, a EMBRAPA, uma empresa pública, foi a única, dentre os implementadores e demais atores que posteriormente demonstraram interesse em Moçambique (ou no programa especificamente), ao apresentar evidências de contato com a JICA para a implementação de uma iniciativa de desenvolvimento agrícola em um PALOP antes da primeira divulgação de que um programa deste tipo seria construído por Brasil e Japão. Ademais, Moçambique já figurava nas notícias e visitas

recebidas pela EMBRAPA ao longo da primeira década do século XXI. Há, portanto, evidências que levam à hipótese de participação da EMBRAPA nas negociações referentes ao ProSAVANA, o que seria ainda uma contribuição para a hipótese da literatura, que há um processo de horizontalização no processo decisório em relação à PEB.

Desta maneira, o presente capítulo contribui com a literatura sobre o ProSAVANA ao possuir foco nas ideias, instituições, organização da ajuda e interesses que forneceram o contexto brasileiro de adoção do programa da agenda da política externa brasileira, mais especificamente na agenda da CID do país. Não há, até o momento, nenhum outro trabalho que atenda esta perspectiva. Ademais, o trabalho colabora com a busca por evidências concretas de interesses na iniciativa, o que tem gerado politização da proposta, devido às hipóteses de que a mesma tenha sido fruto de interesses privados.

Contudo, ressalta-se que há ainda lacunas a serem preenchidas, sobretudo pelas evidências de que a ideia de um programa como o ProSAVANA tenha partido do Japão e não do Brasil. Neste sentido, domesticamente não há evidências de que a iniciativa tenha sido brasileira, pelo contrário, a visita da JICA à EMBRAPA pode corroborar com a hipótese de que a agência japonesa é que possuía interesse em utilizar a tecnologia brasileira para um programa de desenvolvimento agrícola na savana africana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em primeiro lugar, é importante retomar a pergunta inicial desta pesquisa, que consiste em responder: De que maneira aspectos do contexto nacional brasileiro, das relações bilaterais entre os países parceiros e do contexto internacional contribuíram para a inclusão do ProSAVANA na agenda da cooperação trilateral Brasil-Japão-Moçambique?

A agenda é aqui entendida como conjunto de problemas ou temas nos quais os tomadores de decisão estão prestando mais atenção em determinado momento. A atenção aos contextos de três níveis de análise, a fim de responder esta pergunta, surgiu a partir da preconização de uma análise multinível da política externa, pelos autores da APE, e da compreensão da relevância de um terreno fértil para a ascensão de um tema na agenda, por meio do modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon (2014).

O ProSAVANA é um programa de cooperação agrícola triangular que tem como objetivo central desenvolver a cadeia do setor na região do Corredor de Nacala, em Moçambique. Ele foi idealizado por Japão, Brasil e Moçambique e negociado ao longo de 2009 até a assinatura do Memorando da iniciativa em setembro do mesmo ano. Sua implementação está em andamento desde 2011 e tem previsão de duração de vinte anos.

No contexto externo/internacional da adoção do ProSAVANA na agenda da cooperação trilateral Brasil-Japão-Moçambique, tratou-se das mudanças no paradigma da ajuda internacional (com a proeminência da CSS e da CTr) e do “momento político” da adoção do agronegócio como modelo de desenvolvimento agrícola dos países por meio da cooperação internacional.

Deste contexto depreende-se que, a partir da busca por uma maior efetividade da ajuda, impulsionada pelas críticas à ajuda tradicional, por sua falha em atingir os ODM's e pela escassez de recursos no contexto da crise financeira de 2008, os doadores tradicionais e diversos organismos internacionais passaram a defender um maior diálogo entre doadores tradicionais e (re)emergentes. Isto foi permitido também pela ascensão econômica de parte dos doadores (re)emergentes, com destaque para os BRICS.

O Japão, porém, foi o primeiro doador tradicional a engajar-se na CTr, ainda na década de 1970 e um dos defensores de sua utilização, em foros como o PNUD. Assim, pode-se dizer que não foi o momento de

consolidação do arranjo no cenário internacional que levou o país a cooperar com Brasil e Moçambique. No entanto, por sua vez, o Brasil apresentou grande crescimento da participação da CTr em sua CID prestada durante o período estudado. Um dos fatores para isso, pode ser o reconhecimento de suas “boas práticas” (dentre as quais se inclui seu desenvolvimento agrícola) e de seu papel de líder dos países em desenvolvimento, o que facilitaria a aproximação dos países desenvolvidos e a busca dos países em desenvolvimento por essas soluções. Portanto, a proeminência da CTr no sistema da ajuda, em especial na relação Brasil-Japão pode ser vista como contributo para a adoção do ProSAVANA na agenda.

Neste sentido, como agenda futura, pode-se apontar a necessidade de aprofundamento dos estudos da CTr, que são escassos, tanto em análise quanto em dados. Tal escassez, já apontada por Pino (2013), é uma lacuna e a falta de dados dificulta a mensuração do quanto a CTr tem realmente ascendido na agenda da CID, não só no plano discursivo, mas em número de projetos/iniciativas. Já no que diz respeito a relação entre doadores emergentes e tradicionais, que não era objeto desta pesquisa, seria útil analisar mais profundamente a relação entre Brasil e Japão na CTr, a fim de reconhecer as assimetrias e o jogo político envolvidos e contribuir com estudos de caso acerca do tema.

Não só pela crise econômica, que ajudou a impulsionar a necessidade de cooperação entre doadores, o ano de 2008 foi particularmente relevante para o contexto externo de adoção do ProSAVANA na agenda devido à crise alimentar, que jogou luz sobre a necessidade de garantia de segurança alimentar dos países, em especial aqueles importadores de alimentos, como Japão e Moçambique. Esta preocupação foi expressada em foros multilaterais e gerou um “momento político” para iniciativas em desenvolvimento da agricultura.

Este momento de urgência para as iniciativas com vistas a aumentar a segurança alimentar mundial, por meio do aumento da produção e da produtividade agrícolas, aconteceu em um cenário onde as ideias predominantes de desenvolvimento agrícola são pautadas pelo Regime Alimentar Corporativo. Pelo exposto, tal regime é baseado na financeirização das cadeias globais alimentares e pela expansão do desenvolvimento da agricultura agroindustrial. Portanto, ao buscarem desenvolver sua agricultura, os países que ainda não completaram a chamada Revolução Verde de modernização da agricultura, procuraram fazê-lo, mirando sua integração nas cadeias globais alimentares. Algo que não é novo, porém foi reforçado com a crescente financeirização dos alimentos e expansão do Regime Alimentar Corporativo,

Moçambique é um destes países que não completaram a Revolução Verde e, a partir da crise alimentar reforçaram a necessidade de modernização e integração de sua agricultura nas cadeias globais. Assim, observa-se que o país receptor do ProSAVANA estava procurando desenvolver seu setor agrícola nos moldes do programa.

Como reforço deste momento político, observou-se que a agricultura ganhou destaque na cooperação Brasil e Japão, sendo uma das primeiras áreas de treinamento que o Japão forneceu ao Brasil e prioridade em programas como o TCTP e o PPJB. Neste sentido, ressalta-se que o Japão foi importante para a transformação do Brasil em um grande produtor agrícola, reconhecido mundialmente, como se observou nos capítulos 4 e 5, inclusive por meio do PRODECER, que forneceu a base para o ProSAVANA. A agricultura é, ainda, uma das prioridades da cooperação do Japão e do Brasil com Moçambique.

Neste sentido, na questão agrícola, parece haver uma interessante complementariedade entre Japão, Brasil e Moçambique. Isto porque o Japão é dependente da importação de alimentos, voltando parte de sua política para a garantia de sua própria segurança alimentar, enquanto o Brasil é um dos grandes produtores mundiais de alimentos, detentor de uma reconhecida tecnologia agrícola. Por sua vez, Moçambique é visto como um país com baixa produtividade no setor, no qual a maioria da população é rural e onde o governo estabeleceu como uma de suas prioridades o setor agrícola e o desenvolvimento rural. Deste modo, no caso de comprovação da hipótese de que o Japão tenha sido o principal proponente do ProSAVANA, a crise alimentar pode ser considerada o principal gatilho para tanto.

Esta complementariedade, que pode ser vista no ProSAVANA, está inserida também em uma agenda mais ampla de aproximação do Brasil e do Japão dos países africanos, em especial de Moçambique, entre o final da década de 1990 e a primeira década dos anos 2000. Algumas das razões para que Moçambique tenha ganhado destaque dentre os outros países africanos foram sua melhora nos indicadores sociais e econômicos, como caso modelar de desenvolvimento no contexto do “Novo Renascimento Africano”, e sua posição, geograficamente próximo dos mercados asiáticos e porta de entrada para países sem saída para o mar. Assim, o ProSAVANA não é um programa isolado, mas insere-se, nas relações Brasil-Moçambique, no programa EMBRAPA-ABC Moçambique e, nas relações Japão-Moçambique, no envolvimento do país no PEDEC-Nacala, entre outras iniciativas de cooperação bilateral

entre eles. Ademais, Brasil e Moçambique participam juntos da CPLP, enquanto o Japão empreende na África a TICAD.

Na relação bilateral Japão-Brasil, o programa é um dos destaques do PPJB e está entre outras cinco iniciativas triangulares Brasil-Japão-Moçambique desenvolvidas no período. Ainda no contexto das relações Brasil-Japão, cabe lembrar que é uma relação tradicional, que também passou por um fortalecimento no início do século XXI, com a elevação do perfil do Brasil na política externa japonesa como importante parceiro global e Japão incluído como prioridade estratégica na PEB. Ademais, viu-se um fortalecimento não só da CTr, com o PPJB e grande número de iniciativas neste âmbito a partir de 2007, mas também novo impulso em comércio, investimentos e relações diplomáticas.

Nessa última dimensão, ressalta-se a busca conjunta de um assento permanente no CSONU, por meio do G4. Este fato, que é mencionado algumas vezes ao longo do trabalho, parece ser relevante, já que se especula na literatura que a aproximação de Brasil e Japão com os países africanos esteja inserida na tentativa de que consigam apoio a este pleito, considerando que a África é o continente com mais votos na Assembleia Geral do organismo. Assim, a busca de um assento no CSONU coloca a África no centro da agenda dos dois países no período estudado e contribui para o interesse brasileiro e japonês em difundir uma imagem de promotores da paz e do desenvolvimento no mundo, incluindo aqui suas iniciativas para segurança alimentar.

As relações Brasil-Japão são fundamentais para a PEB, porém é um tema pouco explorado no Brasil, com necessidade de maior atenção à divulgação de dados e análises sobre seus diversos aspectos. Neste sentido, o capítulo acerca das relações bilaterais entre os países parceiros visou contribuir com essa lacuna, ainda com muito espaço para pesquisas futuras, sobretudo que incluam coleta de dados.

Por fim, no contexto doméstico brasileiro foram analisados os aspectos elencados por Lancaster (2007) como relevantes para compreender a alocação da ajuda internacional, considerando aqui a alocação da ajuda como uma maneira de definir a agenda da cooperação para o desenvolvimento. São estes aspectos: as ideias (visões de mundo, que, por sua vez, dão origem às normas e crenças causais), as instituições (regras, procedimentos, mecanismos de participação, que regulam quem decide, quem tem acesso ao processo decisório e quem veta), a organização da ajuda (que voz a ajuda tem dentro do governo, como se estrutura e de que maneira acontece a colaboração entre a agência responsável pela cooperação, o governo e outros grupos) e os interesses

(públicos e privados que podem ter tido influência na adoção do ProSAVANA na agenda).

O quadro a seguir apresenta um resumo das ideias que permeavam a política externa e a CID do Brasil no período analisado, que se considerou a partir do exposto no Capítulo 5 que contribuíram para a adoção do ProSAVANA na agenda.

Visões de Mundo	Paradigmas da PEB (governo Lula)	Estado Logístico
		Autonomia pela Diversificação
		Autonomismo
	Inserção do país no sistema	Lugar como líder dos países em desenvolvimento
		Compartilhamento de práticas de sucesso
		África como lugar de inserção do Brasil
	Como é visto no sistema	Modelo de boas práticas
		Brasil como garante da estabilidade política e econômica da região
	Visão do sistema	Visão realista do sistema
		Ajuda tradicional como desigual e não democrática
Normas	Crenças principiológicas tradicionais da PEB	Independência
		Autonomia
		Desenvolvimento
		Aspiração à potência/destaque no sistema internacional
		Continuidade e Tradição
		Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade
	Na relação com a África durante o governo Lula	Laços históricos e culturais
		Lutas similares
		Amizade e igualdade
		Idealismo e Pragmatismo
		Solidariedade

	Na CID	Não condicionalidade, benefícios mútuos, soberania.
Crenças causais	Ações que levariam à uma inserção mais autônoma do Brasil no sistema internacional e ao desenvolvimento	Universalismo
		Maior atividade em foros multilaterais
		Postura reformista e crítica do sistema
		<i>Soft power</i>
		Cooperação com países com interesses comuns
		Integração na América do Sul
		Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
	Para melhores resultados na CID	Não intervenção
		Projetos estruturantes (prioridade à cooperação técnica, não transferência de dinheiro)
		Uso de recursos locais
		Papel do Estado e importância dos investimentos privados

No caso do Brasil, as ideias difundidas pelo Itamaraty ao longo do tempo e aquelas adotadas pelo governo Lula na PEB parecem ter corroborado para a adoção do ProSAVANA na agenda e servido tanto como base para as premissas das ações da política africana do Brasil quanto como legitimadoras das mesmas diante da sociedade brasileira e do mundo. Uma destas ideias é a de que a inserção do Brasil na África, como modelo de país em desenvolvimento, por meio de suas “boas práticas” seria positiva para a inserção do país no mundo e seu desenvolvimento.

Pode-se dizer ainda que esta perspectiva encontrou terreno fértil na visão já tradicional de que o Brasil está destinado a ocupar um papel de destaque no cenário internacional e corroborou para a liderança que o Brasil pretendeu assumir em relação aos países em desenvolvimento durante o governo Lula. Assim, o compartilhamento destas políticas, foi utilizado como instrumento de liderança e contribuiu para o reconhecimento do Brasil como modelo para os países em desenvolvimento, no que podemos destacar as políticas agrícolas e de segurança alimentar.

Com relação a política africana do Brasil no governo Lula, os princípios de solidariedade, igualdade, amizade; lutas, cultura e história comuns parecem ter servido como legitimadoras de uma política externa que contou tanto com idealismo quanto com pragmatismo, na qual está inserido o ProSAVANA. Por fim, as crenças causais de que projetos estruturantes seriam mais eficientes na busca por desenvolvimento, assim como a relevância do Estado como promotor de investimentos privados, podem ter também contribuído para a ascensão na agenda de um programa nos moldes do ProSAVANA, que busca a reestruturação de todo o setor agrícola moçambicano.

No que tange às instituições, analisaram-se aquelas relacionadas à PEB como um todo, separando-as da organização da ajuda, que incluiu uma análise específica de como se organiza a CID do Brasil. Pelo exposto, considera-se que o poder do MRE no processo decisório em política externa é decisivo para os elementos de continuidade na PEB, corroborando com a importância que a literatura concede ao elemento de continuidade dado pelas instituições. A partir do que foi apresentado no Capítulo 5, pode-se afirmar que, durante o governo Lula, (tanto legalmente quanto na prática) o Executivo deteve o poder de agenda da PEB, sendo este dividido entre o MRE e o presidente (junto a seu assessor de Relações Internacionais), o que contribui com a literatura sobre a agenda, que aponta para a proeminência do Executivo em sua definição. Apesar disto, a literatura apresenta movimentos de horizontalização e pluralização do processo decisório, que estariam permitindo uma maior influência e participação das demais burocracias do Estado e outros atores no mesmo.

A CID, coordenada pela ABC, ganhou destaque nestes movimentos, devido ao número expressivo de parceiros, sobretudo na implementação das iniciativas. No caso das burocracias, observou-se que muitas detêm prerrogativa para cooperar internacionalmente sozinhas, porém preferem coordenar esforços com a ABC e o MRE. A EMBRAPA, por exemplo, cooperante junto à ABC no ProSAVANA, afirmou em seu Guia de Relações Internacionais que é a ABC/MRE que estabelece as estratégias de cooperação, enquanto à Empresa apenas segue as diretrizes já negociadas pela agência, quando de sua implementação.

A cooperação prestada pelo Brasil consolidou-se durante o governo Lula, no qual a ABC expandiu suas ações, dobrando o número de países beneficiários e apresentando crescimento constante da cooperação brasileira para o desenvolvimento. Apenas um ano antes do início do governo estudado a agência passou também a contar com seu

próprio orçamento. Quanto à localização da ajuda na estrutura do governo, a ABC estava, no ano de assinatura do ProSAVANA, subordinada à Subsecretaria Geral de Cooperação e Promoção Comercial do MRE. Assim, pode-se considerar que a ABC não ocupa um lugar independente e está, portanto, subordinada à agenda do Ministério, sendo possível conectar a agenda da CID à agenda política do Brasil no exterior. Portanto, corrobora-se com o pressuposto de que a CID é parte da política externa.

No entanto, observou-se que o sistema de CID do Brasil é fragmentado, não havendo uma política única e coerente. A ajuda do país é baseada em missões do governo, princípios de política externa e ações anteriores. O processo tem início com a demanda de países receptores, avaliada pela ABC, que chama então os parceiros necessários à sua implementação (caso necessário). Não se pode afirmar que no caso do ProSAVANA isso tenha acontecido. Isto porque há evidências de que o programa tenha sido uma iniciativa apresentada pelo Japão.

O memorando do ProSAVANA, bem como a minuta assinada por Brasil e Japão em abril de 2009, declarando sua intenção de desenvolver a agricultura nas savanas africanas conjuntamente, já trazia em sua redação que a proposta foi feita pelo Japão ao Brasil, com prioridade para sua implementação em Moçambique. O fato do vice-presidente da JICA haver visitado a EMBRAPA em março do mesmo ano, ocasião em que representantes de ambas as instituições declararam a intenção de transferir tecnologia brasileira para desenvolver as savanas africanas, citando também Moçambique é outra evidência. A hipótese de que o ProSAVANA tenha sido uma iniciativa japonesa, e não uma demanda moçambicana, abre possibilidades de pesquisas futuras, já que aqui não foi realizada uma análise dos contextos domésticos japonês e moçambicano, o que poderia contribuir para observar se o programa foi idealizado a partir de uma demanda de Moçambique (como se prevê pelos princípios da CSS) ou do Japão.

Quanto aos interesses, observou-se uma proeminência daqueles expressos pela PEB, tal como os diplomáticos (de liderança dos países em desenvolvimento e ascensão no sistema internacional) e de desenvolvimento, ligados às ideias exprimidas pela política externa do país. Neste sentido, ganha destaque o paradigma do Estado Logístico, no qual o Brasil estaria buscando oportunidades para suas empresas e investidores no exterior. Assim, há evidências de que o governo procurou abrir tais oportunidades em Moçambique e levar empresas e investidores para o país. Porém, não há pistas de que os interesses destes atores tenham impulsionado a adoção do ProSAVANA na agenda, apesar das

oportunidades que o programa pode gerar em termos de abertura no mercado de terras e de insumos agrícolas em Moçambique e do destaque que o investimento no agronegócio e o comércio de maquinário agrícola possuíam no período nas relações bilaterais Brasil-Moçambique.

O fato da pesquisa não apresentar tais evidências contribui com a literatura do ProSAVANA, contradizendo a ideia de que o agronegócio brasileiro tenha exprimido interesses para que o país colocasse o programa em prática. Isto não significa, contudo, que os investidores nacionais não tenham expressado contentamento ou apoio à iniciativa ou que o governo não tenha pensado no desenvolvimento de setores como o de insumos agrícolas, incluindo tecnologia, com a adoção do programa.

Parte também das iniciativas do governo que pode ser tomado como exemplo do Estado Logístico e que pode ser correlacionado ao interesse brasileiro no ProSAVANA é o “PAC da EMBRAPA”, programa de incentivo à expansão da EMBRAPA. Uma de suas ações estratégicas envolve uma maior internacionalização da Empresa na África, indício do interesse do governo na expansão do *know-how* e da tecnologia brasileiros para o continente em matéria de agricultura tropical. Ademais, a EMBRAPA já estava desenvolvendo, antes do ProSAVANA, outros projetos em Moçambique.

A visita do representante da JICA à EMBRAPA um mês antes do primeiro documento que indica a adoção do programa na agenda de cooperação com o Japão permite levantar a hipótese de que a instituição já estava envolvida nas negociações do ProSAVANA antes de ser chamada para sua implementação, como indicaria o processo “padrão” da CID prestada pelo Brasil. Isto também não significa que a EMBRAPA tenha impulsionado o governo brasileiro a adotá-lo, afirmação que também necessitaria de outra pesquisa. No entanto, as evidências apresentadas podem corroborar com a afirmação de Iglesias Puente (2010), para quem não se deve subestimar o papel da oferta de cooperação internacional na geração de sua demanda. A hipótese de participação da EMBRAPA nas negociações corrobora ainda com a hipótese da literatura de que há uma horizontalização do processo decisório em política externa no Brasil.

Uma última correlação que pode ser estabelecida a partir do ponto de vista dos interesses está conectada à estratégia de biocombustíveis pelo Brasil, que é um dos maiores produtores de biocombustível do mundo. Durante a pesquisa, observou-se que, embora o ProSAVANA não tenha um componente voltado à produção de biocombustíveis, o Brasil e Moçambique adotaram iniciativas

direcionadas à cooperação no tema, como o protocolo conjunto para a produção de biocombustíveis em Moçambique e a Estratégia e Política nacionais do país africanos voltada para este fim. Ademais, há um *boom* mundial dos biocombustíveis, que proporcionou terreno fértil para tais políticas.

A partir disto, poderia se especular se a maior abertura do mercado de terras moçambicano para investidores estrangeiros possibilitada pela necessidade de investimentos do ProSAVANA poderia facilitar a produção de biocombustíveis no país, contribuindo com a exportação de tecnologia brasileira nesta produção. Além disto, alguns dos cultivos previstos para o programa podem ser utilizados para produção de biocombustível. Contudo, este não é o objeto da presente pesquisa, ficando como sugestão para trabalhos posteriores.

Assim, parece possível afirmar que os aspectos do contexto doméstico brasileiro analisados aqui forneceram um terreno fértil que possibilitou a adoção do ProSAVANA na agenda. Sobretudo as ideias que permearam a PEB no período, com destaque para o papel de liderança do Brasil do mundo em desenvolvimento, por meio do compartilhamento de políticas de sucesso (com a consolidação da ajuda) corroboraram com este contexto. Por outro lado, a tecnologia desenvolvida pela EMBRAPA, que permitiu ao Brasil assumir um papel de modelo de desenvolvimento agrícola mundial, seguramente foi um fator *sine qua non* o país não seria visado como alternativa para implementar um programa como o ProSAVANA.

Dado o exposto, conclui-se que diversos aspectos contribuíram como pano de fundo para a inclusão do programa ProSAVANA na agenda de cooperação triangular entre o Brasil, o Japão e Moçambique, possibilitando a abertura de uma “janela de oportunidade” para a implementação desta política. O quadro não está completo, já que não foram estudados os contextos domésticos de todos os países parceiros, porém, acredita-se ser capaz de traçar um paralelo da adoção do ProSAVANA na agenda e os fluxos múltiplos de Kingdon (2014), nos quais a insegurança alimentar (de Moçambique e também do Japão) seria o problema e ser resolvido (colocado em ênfase devido à crise alimentar de 2008); o ProSAVANA seria a alternativa escolhida, em meio às ideias de modelo de desenvolvimento agrícola difundidas no Regime Alimentar Corporativo; e o fluxo da política incluiria a ascensão da CSS e da CTr no sistema da ajuda e o contexto doméstico brasileiro como um todo, já que estes aspectos dizem respeito ao jogo político doméstico e internacional da ajuda.

REFERÊNCIAS

- 4i.GREEN. **Sobre a Empresa**, 2015. Disponível em: <<http://www.4igreen.com/Content/detail/26-4igreen>>, Acesso em 15 de maio de 2017.
- ABDENUR, Adriana. Strategic Triad: The Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices. In: CHISHOLM, Linda; STEINE-KHAMSI, Gita (org.). South-South Cooperation in Education and Development. Teachers College Press, NY, 2009.
- ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.31, n.1, 1988, p.5-34.
- ABREU, Fernando José Marroni. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil . **Revista Mural Internacional**. v.4, n.2, p.3-16. 2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/8658> > Acesso em: 13 de março de 2017.
- ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Triangular**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CooperacaoTriangular>>. Acesso em 02 de abril de 2016.
- _____. **Cooperação Trilateral com Países**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/TrilateralPaises>>. Acesso em 06 de abril de 2017.
- _____. **Gestão Quantitativo Projetos**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/QuantitativoProjetos>. Acesso em 17 de março de 2017.
- _____. **Histórico da Cooperação Técnica Brasileira**. 2011. Disponível em:<<http://www.abc.gov.br/ct/historico.asp>>. Acesso em: 12 de novembro de 2016.

_____; JICA - JAPANESE INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. **JBPP 10 anos, TCTP 25 anos**, [2010]. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/jbpp10anos.pdf>, Acesso em 15 de maio de 2017.

_____; _____. MOÇAMBIQUE (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA-MINAG). **Memorandum de Entendimento sobre a Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique**. Maputo, Moçambique, 17 de setembro de 2009.

AIDDATA.ORG. **Agregate Development Research Flows**, 2011a. Disponível em: <http://aiddata.org/dashboard#/aggregate/analytic-dashboard>, Acesso em 14 de junho de 2017.

_____. **Aid Project List**, 2011b. Disponível em: <<http://aiddata.org/dashboard#/aggregate/project-list>> Acesso em 14 de junho de 2017.

AJUDA DE DESENVOLVIMENTO DE POVO PARA POVO (ADPP). **Agricultura**. Disponível em: < <http://www.adpp-mozambique.org/pt/agriculture> >. Acesso em 05 de abril de 2016.

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar**. Dissertação para o Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). 2013. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/1964-atores-e-agendas-da-politica-externa-brasileira-para-a-africa-e-a-instrumentalizacao-da-cooperacao-em-seguranca-alimentar-2003-2010> . Acesso em: 11 de março de 2017.

ALCALÁ-OKADA, Kana. **The role of Japan in Overseas Agricultural Investment: Case of ProSAVANA project in Mozambique**. Disponível em: < https://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/CMCP_82-Okada.pdf > Acesso em: 12 de março de 2017.

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco. **The Southin World Politics**. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. Who gives foreign aid to whom and why? National Bureau of Economic Research. **NBER Working Paper Series**, Working paper 6612, jun.1998. Disponível em: < <http://www.nber.org/papers/w6612.pdf>>, Acesso em 11 de junho de 2017.

ALICEWEB - **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior**. 2017. Disponível em: < <http://aliceweb.mdic.gov.br/> > Acesso em: 12 de abril de 2017.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Processos decisórios no âmbito da política externa do Brasil. **Revista Porto**. n. 02, p. 24-43. 2012. Disponível em: < https://www.academia.edu/5962238/2369_Processos_decis%C3%B3rios_no_%C3%A2mbito_da_pol%C3%ADtica_externa_do_Brasil_Ensaio_tentativo_a_partir_de_alguas_reflex%C3%B5es_pessoais_2012_ > Acesso em: 13 de março de 2017.

ALVES, Ana Cristina. Brazil-Africa Technical Co-Operation – Structure, Achievements and Challenges. South African Institute of International Affairs, **Policy Briefing**, v.69, p.1-4, 2013. Disponível em: http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/33988/1/saia_spb_%2069_alves_20130806.pdf?1 . Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

ALVES, Rodrigo Maschion. **A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul**. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP-UNICAMP-PUC/SP) (Dissertação), 2008.

ANDRADE, Lydia; YOUNG, Garry. Presidential Agenda Setting: influences on the emphasis of Foreign **Policy**. **Political Research Quarterly**, v.49, iss.3, 1996, p.591-605.

ASENSIO, Maria. Um enquadramento para a análise de políticas públicas. Apresentação para o CETRAD – UTAD. 15 de julho de 2010. Disponível em:

<<http://repap.ina.pt/bitstream/10782/543/1/An%C3%A1lise%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>> Acesso em: 12 de março de 2017.

APEX - AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. **Moçambique: Perfil e Oportunidades comerciais**. 2011. Disponível em: <<http://www.crbpz.org.br/PortalUploads/Docs/698.pdf>> Acesso em: 12 de abril de 2017.

ARAGÃO, Liduina Gisele Timbo. **Ideias interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa economia solidária**. Tese de doutorado apresentada à Universidade de Brasília. 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8417/1/2011_LiduinaGiseleTimboAragao.pdf> . Acesso em 06 de abril de 2016

ARYEETAY, Ernest; LEWIS, Zenia. **African Land grabbing: Whose Interests are Served?**. Artigo para o site Brookings, 2008. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/articles/african-land-grabbing-whose-interests-are-served/>> . Acesso em: 12 de março de 2017.

ABAG/RP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO DA REGIÃO DE RIBEIRÃO PRETO. **Marcos Matos é o novo director da ABAG/RP**. 2014. Disponível em: <http://www.abagrp.org.br/noticiasDetalhes.php?id=108>. Acesso em: 30 de julho de 2016.

AYLLÓN, B.; LEITE, I. La cooperación sur-sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior. Em: AYLLÓN, B.; SURASKY, J. (Coord.). **La cooperación sur-sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010.

AYRES PINTO, Danielle; MESQUITA, Lucas Ribeiro. Smart Power Brasileiro: A Cooperação Internacional como Projeção de Poder Internacional. **Revista Política Hoje**. v. 21, n. 2, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3783>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen. **What is Economic Diplomacy**. In: BAYNE, Nicholas; WOOLCOCK, Stephen (eds.). The

new economic diplomacy : decision-making and negotiation in international economic relations, 3ª ed. Ashgate, 2011.

BANCO MUNDIAL E IPEA. Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento, 2011. Disponível em:<

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12637 >. Acesso em 14 de outubro de 2016.

BATISTELLA, M.; E. L. BOLFE. Elos de Cooperação. **Revista Paralelos: Corredor de Nacala**. v. 1. Embrapa Monitoramento por Satélite, Campinas, São Paulo, Brasil. Disponível em:<http://www.cnpm.embrapa.br/projetos/mocambique/download/ebook_paralelos/Livro_Paralelos.html> . Acesso em: 23 de novembro de 2016.

BBC, BBC Brasil. **Lula culpa lobby de petróleo por discurso anti-etanol**, 2008. Disponível em:

http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/06/080603_discursolulafao_dg.shtml> Acesso em: 15 de abril de 2017.

BCB, Banco Central Do Brasil. **Censo de Capitais estrangeiros no país**. Distribuição por país do investidor imediato (Ano-base: 2010), 2017. Disponível em:

http://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/treemap_ied/treemap.asp . Acesso em: 09 de março de 2017.

BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. **Journal of European Public Policy**. n.16, v.5, p.701-718. 2009. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760902983382>> Acesso em: 27 de novembro de 2016.

BELLUCCI, Beluce. **Tudo ou nada: a aposta do capital em Moçambique**. XXII Assembleia Geral Ordinária da CLACSO, IV Conferência Latino-americana e Caribenha de Ciências Sociais, 20 a 25 de agosto de 2006, Rio de Janeiro. Disponível em:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100711083135/08bellu.pdf>. Acesso em 06 de setembro de 2016.

BENNETT, W. Lance; PALETZ, David L (eds). **Taken by the storm: the media, public opinion, and U.S. foreign policy in the Gulf War.** The University of Chicago Press, Chicago e Londres, 1994.

BERNDT, Priscila Pimont. **A cooperação técnica internacional como instrumento da política externa brasileira:** o Brasil como doador junto aos países africanos. Monografia (Graduação em Relações Internacionais), Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/21484/000736660.pdf?sequence=1>. Acesso em 23 de novembro de 2013.

BERTANI, João Pedro Valandro; PAUTASSO, Diego. **A Cooperação Brasileira com os Países da África Subsaariana: A Atuação da Agência Brasileira de Cooperação.** 3º SEMIC – Seminário de Iniciação Científica ESPM. 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/112469>> Acesso em: 11 de novembro de 2016.

BESOVA, Asya A.; COOLEY, Skye Chance. Foreign News and Public Opinion: Attribute Agenda-Setting Theory Revisited. **African Journalism Studies**, v.30, 2009, p.219-242.

BLYTH, Mark. Structures do not come with an instruction: sheet interests, ideas, and progress in political. **Perspectives on Politics**, v. 1, n. 4, 2003. p. 695-7 2003. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3687923> . Acesso em: 12 de abril de 2017.

BOBIASH, Donald. **South-South Aid: How Developing Countries Help Each Other.** Great Britain: St. Martin's Press, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm>, Acesso em 14 de junho de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.032**, de 5 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5032.htm>, Acesso em 14 de junho de 2017.

BRASIL. **Decreto n° 5.979**, de 6 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm#art6> Acesso em 14 de junho de 2017.

BRASIL. **Decreto n° 94.973**, de 25 de setembro de 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94973.htm>, Acesso em 14 de junho de 2017.

BRASIL; JAPÃO. **Acordo Básico de Cooperação Técnica**, 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d69008.htm>, Acesso em 12 de junho de 2017.

BRASIL. Lei n° 12.383, de 1° de março de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12383.htm>, Acesso em 05 de junho de 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Como exportar: Japão. **Coleção Estudos e Documentos de Comércio Exterior**, [2011?]. Disponível em: <<https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/Publicacoes/ComoExportar/CEXJapao.pdf>> , Acesso em 30 de maio de 2017.

_____. **Japão**, 2016a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5284-japao>>. Acesso em 25 de outubro de 2016.

_____. **República de Moçambique**, 2016b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5534-republica-de-mocambique>, Acesso em 25 de outubro de 2016.

_____; MOÇAMBIQUE. **Memorando de entendimento entre o governo da república Federativa do Brasil e o governo da república de Moçambique na área de biocombustíveis**, 2007. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_184/. Acesso em 29 de abril de 2017.

BURGES, Sean W.. **Brazilian Foreign Policy After the Cold War**. University Press of Florida, 2009.

CABRAL L. and J. WEINSTOCK. **Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects**, report for

ABC and DFID. London: Overseas Development Institute, 2010. Disponível em: < <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6137.pdf> > Acesso em: 12 de novembro de 2016.

CALMON, Daniela Pessoa de Goes. **As faces ocultas do ProSavana:** uma discussão sobre subimperialismo, dependência e desenvolvimento. Monografia (Curso de Direito) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: < <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/37584/34.pdf?sequenc e=1&isAllowed=y>> Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

CARVALHO, Paula; COELHO, Nuno André (BPI investimentos). **Moçambique.** Boletim de acompanhamento da situação econômica e financeira de Moçambique. 2011. Disponível em: <http://www.bpiinvestimentos.pt/Research/research.asp?opc=11>. Acesso em 29 de junho de 2016.

CARVALHO, Pedro Miguel Amakasu Raposo de Medeiros. Japan's Foreign Aid Policy to Angola and Mozambique. **Politikon: South African Journal of Political Studies**, n. 38: v.2, p. 315-342. 2011. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1080/02589346.2011.580131> > Acesso em: 24 de março de 2017.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009. Disponível em: < <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0192512109102432> > Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.

CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. **Os Mega Projectos em Moçambique:** que contributo para a Economia Nacional? Apresentação no Fórum da Sociedade Civil sobre Indústria Extractiva, Maputo, 2008. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf. Acesso em 06 de setembro de 2016.

CAVALCANTE, Thamiros Ferreira. **Relações Nipo-Brasileiras:** perspectivas da cooperação em interesses complementares. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <

<http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/download/Thamirys.pdf>> .
Acesso em 23 de abril de 2016.

CCBM – Câmara de Comércio Brasil-Moçambique. **Revista Brasília-Maputo**, n.1, 2010. Disponível em:
<https://issuu.com/cciabm/docs/cciabm_-_revista_bras_lia_maputo_2010?backgroundcolor=>, Acesso em 31 de outubro de 2016.

CERVO, Amado L. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 46, n.02, pp. 5-25, 2003. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001> Acesso em: 23 de dezembro de 2016.

CESARINO, Leticia. Brazil as an Emerging donor in Africa's Agricultural Sector: Comparing Two Projects. *Agrarian South: Journal of Political Economy*. v.4, n.3, p.1-23. 2015. Disponível em: <
<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2277976016637785> >
Acesso em: 12 de abril de 2017.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 28, n. 1,1985. Disponível em:
<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiOos3oxMLTAhUMEZAKHVNBc24QFgglMAA&url=https%3A%2F%2Fedisciplinas.usp.br%2Fmod%2Fresource%2Fview.php%3Fid%3D213797&usg=AFQjCNGQ_cAxc0imFAyZ0vD0mDnESwTyQQ&sig2=wpOLMMhHZytQ6ikJ-EogHQ > Acesso em: 16 de março de 2017.

CHICHAVA, Sérgio; DURÁN, Jimena. Civil society organisations' political control over Brazil and Japan's development cooperation in Mozambique: More than a mere whim? **LSE Global South Unit Working paper Series**. n.2, 2016. Disponível em: <
<http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/globalsouth/Publications/Working-Papers.aspx>>. Acesso em 06 de abril de 2016.

CHISHOLM, Linda. **Rhetoric, realities, and reasons.** In: CHISHOLM, Linda; STEINE-KHAMSI, Gita (org.). South-South Cooperation in Education and Development. Teachers College Press, NY, 2009.

CLAPP, Jennifer. **The Financialization of Food: Who is Being Fed?** Paper prepared for presentation at the International Society for Ecological Economics Conference, jun. 2012, Rio de Janeiro, Brazil. Disponível em: <http://www.isecoeco.org/conferences/isee2012-versao3/pdf/335.pdf> . Acesso em 02 de abril de 2017.

CLEMENTS, Elizabeth Alice. **Brazilian policies and strategies for rural territorial development in Mozambique:** South-South cooperation and the case of ProSAVANA and PAA. 2015. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/131925>>. Acesso em: 25 de março de 2017.

_____; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique.** Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/clements_fernandes-2013.pdf>, Acesso em 13 de junho de 2017.

CONSEA. O que é o Consea? 2013. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/apresentacao>>, Acesso em 26 de abril de 2017.

COOPER, Andrew; FLEMES, Daniel. Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. **Third World Quarterly**, v.34, n.6, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.802501>>. Acesso em 10 de outubro de 2014.

CORREA, Márcio Lopes. **Prática Comentada da Cooperação Internacional:** Entre a hegemonia e a busca de autonomia. 1ª Ed. Brasília. A3 Gráfica e Editora, 2010.

CORTINHAS, Juliano da Silva. Associação de variáveis sistêmicas e domésticas na análise das decisões de política externa. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**. n. 6. p. 70-101. Disponível

em: <

<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/233/206>>

Acesso em: 14 de abril de 2017.

CREDN – COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Pesquisa Reuniões Comissão por Período**. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/reunioes>>, Acesso em 19 de junho de 2017.

CUNHA, Raphael Coutinho. Preferências Domésticas e Instituições do Processo Decisório em Política Econômica Externa. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, n.4, 2009, p. 871 a 910.

Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n4/v52n4a03.pdf> >
Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

(DAC)/OCDE - DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE.

DAC Members. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/dac/dacmembers.html>>. Acesso em 04 de abril de 2016. 26

_____. **International Development Statistics (IDS) online databases**. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.html>>. Acesso em 28 de abril de 2016.

DANTAS, Aline Chianca. Cooperação Técnica Brasil-Japão e os delineamentos em torno da Política Externa Brasileira. **4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, (23 a 26 de julho de 2013).

_____; LEITE, Alexandre César Cunha. Cooperação Técnica Brasil - Japão e os delineamentos em torno da Política Externa Brasileira do Governo Lula. **Mural Internacional (Online)**, v. 1, p. 13-18, 2013.

Disponível em: <<http://www.e->

publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/viewFile/6752/4813>. Acesso em 23 de abril de 2016.

DAUVERGNE, Peter and FARIAS, Déborah B. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n.5, p. 903-

917. Disponível em: <

https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXII%20CAD/Temas%20do%20EaD/Dauvergne_Farias_TWQ_2012.pdf>. Acesso em: 13 de setembro de 2016.

DECLARAÇÃO DE YOKOHAMA, 2008. Disponível em:

<http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad4/doc/declaration.pdf>, Acesso em 15 de maio de 2017.

DE SCHUTTER, Olivier. **Observations on the current food situation.**

Disponível em:

<http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20110124_background-note-food-price-situation_en.pdf>, Acesso em 15 de maio de 2017.

DEVIN, Guillaume; TOERNQUIST-CHESNIER, Marie. Burst diplomacy: the diplomacies of foreign policy. Actors and Methods. **Brazilian Political Science Review**, v.4, n.2, p.60-78, 2010.

Disponível em:

<http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212010000100008> . Acesso em: 10 de novembro de 2016.

DÍAZ, José Alejandro Barrios. **Seminário de Relações Internacionais da África no século XXI e Seminário das Quatro Décadas das Independências de Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.** IREL/UnB em 22 e 24 de setembro de 2015.

DOVAL, Gisele Pereyra. The point of view of the tradition in the institutional identity. The case of the ministry of foreign relations of Brazil. **Revista Observare**. v.4, n.2 p. 84-103. 2013. Disponível em: <http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol4_n2/en/en_vol4_n2_art5.pdf>. Acesso em: 14 de janeiro de 2017.

ECOSOC - CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Accountable and Transparent Development Cooperation:**

Towards a More Inclusive Framework – DCF Vienna High-level Symposium, 2009. Disponível em:

<<https://www.un.org/ecosoc/en/events/2009/accountable-and-transparent-development-cooperation-towards-more-inclusive-framework>>, Acesso em 12 de junho de 2017.

_____. **Background Study For The Development Cooperation Forum** - Trends in South-South and triangular development cooperation, April 2008a.

_____. **Trends and progress in triangular and South-South cooperation** – DCF Thailand High-level Symposium, 2008b. Disponível em: <<https://www.un.org/ecosoc/en/events/2008/trends-and-progress-triangular-and-south-south-cooperation>>, Acesso em 12 de junho de 2017.

_____. **Trends in development cooperation: South-South and triangular cooperation and aid effectiveness** – DCF Cairo High-level Symposium, 2008c. Disponível em: <<https://www.un.org/ecosoc/en/events/2008/trends-development-cooperation-south-south-and-triangular-cooperation-and-aid>>, Acesso em 12 de junho de 2017.

EKMAN, Sigrid-Marianella Stensrud; MACAMO, Carmen Stella. **Brazilian Development Cooperation in Agriculture** - A Scoping Study on ProSavana in Mozambique, with Implications for Forests. Working paper 138, Center for International Forestry Research, 2014. Disponível em: <http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP138Ekman.pdf>. Acesso em 06 de abril de 2016.

EMBAIXADA DO BRASIL EM MOÇAMBIQUE. **Cooperação em Agricultura e Segurança Alimentar**, 2017. Disponível em: <http://maputo.itamaraty.gov.br/pt-br/cooperacao_em_agricultura_e_seguranca_alimentar.xml>, Acesso em 14 de maio de 2017.

EMBAIXADA DO JAPÃO EM MOÇAMBIQUE. **Assistência Japonesa a Moçambique**, 2010. Disponível em: <http://www.mz.emb-japan.go.jp/keikyo/assistencia_p_keikyo.pdf>, Acesso em 14 de maio de 2015.

EMBRAPA - EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Brasil pode ajudar a vencer a fome na África**, 1997. Disponível em: <https://www.embrapa.br/web/portal/busca-de->

noticias/-/noticia/17912993/brasil-pode-ajudar-a-vencer-a-fome-na-africa. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

_____. **Cooperação Trilateral com Moçambique**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/web/portal/busca-de-noticias/-/noticia/18033698/cooperacao-trilateral-com-mocambique>. Acesso em 29 de abril de 2017.

_____. **Embrapa e JICA atuarão juntas em projetos para África**, 2009a. Disponível em: <https://www.embrapa.br/web/portal/busca-de-noticias/-/noticia/18042368/embrapa-e-jica-atuarao-juntas-em-projetos-para-africa-->. Acesso em 29 de abril de 2017.

_____. **Guia de Relações Internacionais da Embrapa**, 2009b.

_____. **Plataforma**, 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/plataforma>. Acesso em 01 de março de 2017.

_____. **ProSAVANA**, 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/prosavana> >. Acesso em 02 de abril de 2017.

_____. **Regimento Interno**, 2014. Disponível em: https://www.embrapa.br/documents/10180/1546282/RI_SRI.pdf/045f1b6e-4d8b-49db-b726-aa817a74f0e5. Acesso em 27 de abril de 2017.

_____. **Segurança Alimentar em Moçambique**, 2017. Disponível em: <https://www.embrapa.br/seguranca-alimentar-em-mocambique>. Acesso em: 01 de março de 2017.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, v.42, n.9, 2009. Disponível em: <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/42/9/1143>. Acesso em 06 de abril de 2016.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **High-level conference on world food security: the challenges of climate change and bioenergy**. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/HLC08-Rep-E.pdf > Acesso em: 15 de abril de 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - v. 18 n. 51, p. 21- 28. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>> Acesso em: 24 de outubro de 2016.

_____; NOGUEIRA, Joana Laura Marinho; LOPES, Dawisson Belém. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Revista Dados**, Rio de Janeiro , v. 55, n. 1, p. 175-220, 2012 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 de abril de 2017.

_____; PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and solidarity in brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. **Revista Brasileira de Política Internacional.**, São Paulo , v. 7, n. 2, p.8-36, 2013 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212013000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 de abril de 2017

FARIAS, Rogério de Souza; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 58, n. 2, p. 5-22, Dec. 2015 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292015000200005&lng=en&nrm=iso> Acesso em 15 de maio de 2017.

FERRANDO, Tomaso. Dr. Brasília and Mr. Nacala: the apparent duality behind the Brazilian state-capital nexus. **Revista de Economia Política** 35 (2), 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000200343>. Acesso em: 12 de novembro de 2016.

FERREIRA, Melina de Souza-Bandeira. **O Papel das Relações Interpessoais na condução do ProSAVANA JBM (Japão-Brasil-Moçambique):** um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível

em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10272>>.
Acesso em 06 de abril de 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Portal FGV . **FGV Projetos and GVAgro launch the Nacala Fund in Brasilia**, 2012. Disponível em: <http://fgvnoticias.fgv.br/en/news/fgv-projetos-and-gvagro-launch-nacala-fund-brasilia>. Acesso em 30 de julho de 2016.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo decisório em Política Externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01122009-122258/publico/ARIANE_C RODER FIGUEIRA.pdf> Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

FINGERMANN, Natalia. **A Cooperação Trilateral brasileira em Moçambique** – Um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11608/Fingermann_TESE_2014_joined_document.pdf?sequence=1> . Acesso em 06 de abril de 2016.

_____. Os mitos por trás do ProSAVANA. **Boletim Ideias**, n.49, Maputo, 2013. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_49.pdf>. Acesso em 05 de abril de 2016.

FONSECA JR., Gelson. **A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, 374 p.

FORDELONE, Talita. **Triangular Co-operation and Aid Effectiveness**. Can triangular Co-operation make aid more effective? Policy Dialogue on Development Co-operation. Cidade do México, set. 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/46387212.pdf>>. Acesso em 05 de abril de 2017.

FRANÇA, Cássio; SANCHEZ, Michelle Rattón. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, 24 abr. 2009. Disponível

em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/449319>>, Acesso em 13 de junho de 2017.

FRANÇA, Julia Monteath de. **Diplomacia, economia e refúgio: faces da relação Brasil-África no início do século XXI**. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional), Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/Julia_Monteath_de_Frana_Dessertao.pdf>. Acesso em: 31 de março de 2017.

FREIRE; Maria Raquel; DA VINHA, Luís. **Política Externa: As relações internacionais em mudança**. Imprensa da Universidade de Coimbra. Ed.1, v.1. Portugal, 2011.

FUJITA, Edmundo Sussumu. **120 anos de Relações Diplomáticas Brasil-Japão**. In:

UEHARA, Alexandre Ratsuo (org.). 120 Anos: construindo os alicerces para o futuro das relações Brasil-Japão. Ed. Lexia, Ed.2. São Paulo, 2016.

FUNADA-CLASSEN, Sayaka. **Análise do Discurso e dos Antecedentes do Programa ProSAVANA em Moçambique** – enfoque no papel do Japão, Tóquio, 2013a. Disponível em: <[http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/An%C3%A1lise%20do%20Discurs%20do%20ProSAVANA%20\(Funada\).pdf](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/An%C3%A1lise%20do%20Discurs%20do%20ProSAVANA%20(Funada).pdf)>. Acesso em 06 de abril de 2016.

_____. Fukushima, ProSAVANA e Ruth First: Análise de "Mitos por trás do ProSAVANA" de Natália Fingeremann. **Boletim Ideias**, n.52, 2013b. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_52.pdf>. Acesso em 05 de abril de 2016.

G77. **High-level Conference on South-South Cooperation**, 2003. Disponível em: <<http://www.g77.org/marrakech/>>, Acesso em 12 de junho de 2017.

G77. **The South Summit of the group of 77**, 2000. Disponível em: <<http://www.g77.org/summit/summit.htm>>, Acesso em 12 de junho de 2017.

G8. **Concluding Report of the Heiligendamm Process**, 2009. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2009laquila/2009-g5-g8-1-hdp.pdf>> Acesso em 22 de abril de 2017.

GARCIA, Marcio. **A Macroeconomia do dólar futuro**. Resenha BM&F, junho, 1997. Disponível em: <http://www.economia.puc-rio.br/Mgarcia/>. Acesso em 07 de maio de 2017.

GAYI, Samuel K. **Commodities Price Volatility in the 2000s Unpacking financialisation**. Apresentação no evento Food Price Volatility and the Role of Speculation. [2012?]. Disponível em: <[http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/meetings/price_volatility/Commodities Price Volatility in the 2000s Unpacking financialisation.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/meetings/price_volatility/Commodities_Price_Volatility_in_the_2000s_Unpacking_financialisation.pdf)> Acesso em: 14 de abril de 2017.

GAZEDA - GABINETE DAS ZONAS ECONÓMICAS DE DESENVOLVIMENTO ACELERADO. **Lei de Investimentos de Moçambique**, 1993. Disponível em: <http://www.gazeda.gov.mz/m/files/docpdf/legislacao_pt/brochura+legislacao+invest+zeen+zfi.pdf>. Acesso em 02 de março de 2017.

_____. **Zona Econômica Especial de Nacala**, 2017. Disponível em: http://www.gazeda.gov.mz/m/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=144&lang=pt&showall=1, acesso em 01 de março de 2017.

GEORGE, Alexander. The “Operational Code”: A neglected Approach to the study of political leaders and decision-making. **International Studies Quarterly**, n.13, 1969, p. 190-222.

GOLDFARB, Yamila. A agricultura a partir do neoliberalismo: financeirização, poder corporativo e as ameaças à soberania alimentar. **Agrária (São Paulo. Online)**, n. 17, p. 42-58, 2012. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/82744> >. Acesso em: 27 de abril de 2017

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, institutions and political change.** 1 ed. England. Cornell University Press, 1993.

GOMES, Geovanna Zoccal. **As atuais práticas brasileiras no subcampo da CSS: o programa de cooperação Embrapa-ABC e Moçambique.** Dissertação de Mestrado para o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. PUC-RIO. 2013. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1111715_2013_pretextual.pdf> Acesso em: 23 de fevereiro de 2017.

HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, (abril, 1993), p. 275-296.

_____. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, Mark; ZUCHERMAN, Alan (ed.). **Comparative politics: rationality, culture and structure.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____; TAYLOR, Rosemary T. R. As três versões do neo-institucionalismo. Revista **Lua Nova**. n.58, p.193-223. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452003000100010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 5 de janeiro de 2017.

HANLON, Joseph e MOSSE, Marcelo. **Mozambique's Elite – Finding its Way in a Globalized World and Returning to old development models.** Working paper. United Nations University – World Institute for Development Economics Research. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2010/en_GB/wp2010-105/>. Acesso em 06 de setembro de 2016.

HEBLING, Matheus Lucas. Partidos políticos e política externa durante a administração Lula. Teoria e Pesquisa. **Revista de Ciência Política**. vol. 24, n.2, 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/27402726/Partidos_pol%C3%ADticos_e_pol%C3%ADtica_externa_durante_a_administra%C3%A7%C3%A3o_Lula> Acesso em: 13 de março de 2017.

HECLO, Hugh. **Ideas, Interests, and Institutions**. In: DODD, Lawrence; JILSON, Calvin. *The Dynamics of American Politics: approaches and interpretation*. Westview Press, 1994.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F.. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: Na Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v.33, n.4, dez., 1989, p.361-387. Disponível em: < <http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8833%28198912%2933%3A4%3C361%3AWMFPDA%3E2.0.CO%3B2-E>>, Acesso em 11 de junho de 2017.

HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave MacMillan, 2003a

_____. What is to be done: Foreign Policy as a site for political action. **International Affairs**, vol. 79, n. 2, 2003b, p. 233-255. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/3095819>>. Acesso em: 30 de março de 2017.

HIRATUKA, Célio. SARTI, Fernando. **Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente**. ed Texto para discussão, 1610, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1571/1/td_1610.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2017.

HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 14, n. 3. 1970 p. 233-309. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/3013584?origin=JSTOR-pdf>> Acesso em: 25 de janeiro de 2017.

HORISAKA, Kotaro. Diplomacia empresarial entre o Japão e o Brasil: os passos das reuniões conjuntas da CNI e do Keidanren em 40 anos. In: UEHARA, Alexandre Ratsuo (org.). **120 Anos: construindo os alicerces para o futuro das relações Brasil-Japão**. Ed. Lexia, Ed.2. São Paulo, 2016.

HUDSON, John; HWANG, Gyu-Jin; KUHNER, Stefan. Between Ideas, Institutions and Interests: Analysing Third Way Welfare Reform Programmes in Germany and the United Kingdom. **Journal of Social Policy**, n.37, p. 207-230. Universidade de Cambridge. 2008. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-social>>

policy/article/between-ideas-institutions-and-interests-analysing-third-way-welfare-reform-programmes-in-germany-and-the-united-kingdom/61E74941172E96042E98A90B025E4DE5> Acesso em: 20 de novembro de 2016.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v.1, n.1, 2005.

_____; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, 1995. v. 39, n.2 p. 209-238. Disponível em: <<http://bev.berkeley.edu/fp/readings/ForeignPolicyAnalysisDomesticPolitics.pdf>> Acesso em: 13 de março de 2017.

ICTSD - INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. A expansão do G8 e a reforma da governança econômica internacional. **Pontes**, v.4, n.6, dezembro de 2008. Disponível em: <<http://pt.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-expans%C3%A3o-do-g8-e-a-reforma-da-governan%C3%A7a-econ%C3%B4mica-internacional>>, Acesso em 13 de junho de 2017.

_____. How do Food Prices Affect Producers and Consumers in Developing Countries? **Information Note**, n.10, sept. 2009.

IFIC/JICA - INSTITUTO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL. **Estudo sobre Assistência Oficial do Japão para o Desenvolvimento destinado à República Federativa do Brasil: Rumo à construção de uma nova parceria**, março de 2002. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/english/publication/studyreport/index.html>>, Acesso em 15 de maio de 2017.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/715-Cooperacao_Tecnica_Horizontal_Brasileira_como_Instrumento_da_Politica_Externa_A.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro de 2017.

IKEGAMI, Koichi. **Corridor Development and Foreign Investment in Agriculture: Implications of the ProSAVANA Programme in**

Northern Mozambique. Conference Paper n.30, 2015. Disponível em: <http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/CMCP_30- IKEGAMI.pdf>. Acesso em 06 de abril de 2016.

INE MOÇAMBIQUE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE MOÇAMBIQUE. **Anuário Estatístico 2010** – Moçambique, 2011.

Disponível em:

<http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes/anuario/nacionais/anuario-estatistico_2010/view>, Acesso em 19 de junho de 2017.

INOCENCIO, Maria Erlan. **O Prodecer e as tramas do poder na territorialização do capital no cerrado**. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/2736>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO; ABC – AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**. 2a ed. Revista Brasília, 2013.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira_ed02a.pdf>. Acesso em 23 de abril de 2017.

JAPÃO (Ministry of Finance). **Trade Statistics of Japan**. Busca dados Brasil e Moçambique, 2016a. Disponível em:

<<http://www.customs.go.jp/toukei/srch/indexe.htm?M=23&P=0,.....,1,0,2003,0,1,0,.....,5,545,410,.....,20>>, Acesso em 10 de dezembro de 2016.

JAPÃO. Ministry of Foreign Affairs (MOFA). **Country Assistance Evaluation of Brazil** – Summary (Third Party Evaluation 2009), 2010.

Disponível em:

<<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2009/text-pdf/brazil.pdf>>, Acesso em 15 de maio de 2017.

_____. **Livro Azul de Diplomacia** (Diplomatic Bluebook), 2003.

Disponível em:

<<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2003/index.html>>, Acesso em 16 de junho de 2017.

_____. **Livro Azul de Diplomacia** (Diplomatic Bluebook), 2004.
Disponível em:
<<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2004/index.html>>,
Acesso em 16 de junho de 2017.

_____. **Livro Azul de Diplomacia** (Diplomatic Bluebook), 2005.
Disponível em:
<<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2005/index.html>>,
Acesso em 16 de junho de 2017.

_____. **Livro Azul de Diplomacia** (Diplomatic Bluebook), 2006.
Disponível em:
<<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2006/index.html>>,
Acesso em 16 de junho de 2017.

_____. **Livro Azul de Diplomacia** (Diplomatic Bluebook), 2007.
Disponível em:
<<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2007/index.html>>,
Acesso em 16 de junho de 2017.

_____. **Livro Azul de Diplomacia** (Diplomatic Bluebook), 2008.
Disponível em:
<<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2008/index.html>>,
Acesso em 16 de junho de 2017.

_____. **Livro Azul de Diplomacia** (Diplomatic Bluebook), 2009.
Disponível em:
<<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2009/index.html>>,
Acesso em 16 de junho de 2017.

_____. **Livro Azul de Diplomacia** (Diplomatic Bluebook), 2010.
Disponível em:
<<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2010/index.html>>,
Acesso em 16 de junho de 2017.

_____. **Japan-Mozambique Relations** (Basic Data), 2016a.
<http://www.mofa.go.jp/region/africa/mozambique/data.html>, acesso em
07 de maio de 2017.

_____. **Japan ODA disbursements**, 2016b. Disponível em: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000029.html, acesso em 26 de outubro de 2016.

_____. **20 Years of the TICAD Process**, 2013. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/pamphlet/pdfs/ticad_20_en.pdf>, Acesso em 15 de maio de 2017.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton University Press: Princeton, 1976.

JETRO – JAPAN EXTERNAL TRADE ORGANIZATION. **Japan's International Trade in Goods (Yearly)**, 2010. Disponível em: <<https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>>, Acesso em 16 de março de 2017.

JICA - JAPANESE INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Minutes of Meeting**. Brasília, 3 de abril de 2009.

_____. **50 Anos de Cooperação Brasil – Japão**, [2009]. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/50anos.pdf>>. Acesso em 23 de abril de 2016.

_____. **JICA em Moçambique**, 2016. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/mozambique/portuguese/c8h0vm000001jx7p-att/brochure_pr_1.pdf>, Acesso em 15 de maio de 2017.

_____. **Outline of the Project**, 2017. Disponível em: <<https://www.jica.go.jp/project/english/mozambique/002/outline/index.html>>, Acesso em 15 de maio de 2017.

JICA MOZAMBIQUE. O Japão compromete-se aumentar as suas intervenções em Moçambique. **JICA Mozambique Newsletter**, vol. 2, março de 2014. Disponível em: <<https://www.jica.go.jp/mozambique/portuguese/office/others/c8h0vm0008n8f4z-att/news201403.pdf>> , Acesso em 15 de maio de 2017.

JOY-OGWU, U.. La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente. Revista **Nueva Sociedad**, n.60 (maio-junho), 1982. p. 27-38.

KABUNDA, Mbuyi. La cooperación Sul-Sur en África: el caso de los países emergentes. In: KABUNDA, Mbuyi (coord.). África y la cooperación con el Sur desde el Sur. Ed. La Catarata, 2011.

KAELBERER, Mathias. Ideas, Interests, and Institutions: The Domestic Politics of European Monetary Cooperation. **Comparative Politics**, v. 35, n.1, 2002. Disponível em: www.jstor.org/stable/4146930. Acesso em 12 de janeiro de 2017.

KEOHANE; Robert Owen; MILNER, Helen V. **Internationalization and domestic politics**: An introduction. Estados Unidos. Ed. 1, Cambridge, Cambridge Print-on, 1996.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Pearson Education Limited, England. 2 ed. 2014.

LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **A contribuição da perspectiva construtivista para o estudo do PNUD e da OEA na Democracia Latino-Americana**. Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Departamento de Relações Internacionais, 2011. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3347/1/PDF%20-%20Jan%20Marcel%20de%20Almeida%20Freitas%20Lacerda.pdf> . Acesso em: 12 de março de 2017.

LANCASTER, Carol. **Foreign Aid**: Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago, The University of Chicago Press, USA. 2007

LEITE, Iara Costa et al. Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. Rising Powers in International Development. **IDS Evidence Report**, n° 59, maio de 2014.

LENTNER, Howard H. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. **Review of Policy Research**, n. 23: p.169–181. 2006. Disponível em: < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x/abstract> > Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

LEVINGSTON, Steven. The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations. **International Studies Quarterly**,

Vol. 36, No. 3 (Sep., 1992), p. 313-329. Disponível em:
<http://www.jstor.org/stable/2600775>, Acesso em 15 de maio de 2017.

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

_____. Instituições democráticas e política externa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000. Disponível em:
http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em: 1.set.2010.

_____; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v.82, n.1, 2006, p.21-40. Disponível em: <
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x/abstract>> Acesso em: 23 de abril de 2017.

LIMA, Melina Moreira Campos. **Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da Embrapa e da Fiocruz na África**. Dissertação de Mestrado em Economia Política Internacional. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/Dissertacao_Melina_Lima_2012.pdf>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão e processo decisório. **Revista Novos Estudos – CEBRAP**. N.76, p.17-41, 2006. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002 > Acesso em: 23 de dezembro de 2016.

LIVINGSTON, Steven G. The politics of international agenda-setting reagan and the north-south relations. **International Studies Quarterly**, v. 36, n. 3. p.313-329. 1992. Disponível em: <
<http://www.jstor.org/stable/2600775> > Acesso em: 18 de abril de 2017.

LOMBARDO, Adriana Milhomem Seixas. **A Embrapa e a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento na África Subsaariana: o caso do Projeto ProSavana**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional)— Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em:

<<http://repositorio.unb.br/handle/10482/18883>> Acesso em: 11 de março de 2017.

MACAUHUB. **Moçambique e Japão assinam acordo para promoção de Investimentos**. Portal Macauhub, 02/03/2013. Disponível em: <<https://macauhub.com.mo/pt/2013/06/02/portugues-mocambique-e-japao-assinam-acordo-de-proteccao-de-investimentos/>>. Acesso em: 14 de março de 2017.

MACHADO, Ana Paula Cunha. **A formulação da política comercial externa agrícola**: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/7180>> Acesso em: 23 de setembro de 2016.

MARQUES, Joseph; SPANAKOS, Anthony. South-South relations and the English School of International Relations: Chinese and Brazilian ideas and involvement in Sub-Saharan Africa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, p. 138-156, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000300138&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 34 de janeiro de 2016.

MARTINUSSEN, John D.; PEDERSEN, Poul E. **Aid: Understanding International Development Cooperation**. Londons, Zed Books, 2003.

MATSINHE, Levi Salomão. **Moçambique: uma longa caminhada para um futuro incerto** Dissertação para o Mestrado em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/29398>> Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

MAWDSLEY, Emma. **From recipients to donors**. Emerging powers and the changing development landscape. Londres: Zed Books, 2012.

MCEWAN, Cheryl.; MAWDSLEY, Emma. Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships. **Revista Development and Change**, 17 de setembro de 2012. v. 43: p. 1185–1209. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/262954143_Trilateral_Development_Cooperation_Power_and_Politics_in_Emerging_Aid_Relations_hips> Acesso em: 23 de dezembro de 2016.

MCMICHAEL, Phillip David. Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations. **Journal Globalizations**. v.10, p.47-64, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2013.760925>> . Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

MELLO E SILVA, Alexandra de. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações da ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**. n.41, v.2. p. 139-158, 1998 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200008> Acesso em: 4 de fevereiro de 2017.

_____. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea. **Estudos Históricos**. v.8, n.15, 1995, pp. 95-118.

MESQUITA, Bruce Bueno. Domestic Politics and International Relations. **International Studies Quarterly**, n.46, p.1-9, 2002. Disponível em: <http://www.columbia.akadns.net/itc/sipa/S6800/courseworks/deMesquita_dome_politics_ir.pdf > Acesso em: 12 de novembro de 2016.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Leticia. MILANI, Carlos R. S. (org.). **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2011.

_____. Política externa é política pública? **Revista Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, v.18, p.56-75, 2015. Disponível em: <https://carlosmilani.files.wordpress.com/2015/09/insight_69.pdf > Acesso em: 23 de março de 2017.

MILNER, Helen Milner. International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses. **World Politics**, n. 44, 1992.

_____. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MOÇAMBIQUE. **Compact For Development os Agriculture Sector in Mozambique in the context of CAADP**, 2011. Disponível em:

<<http://www.nepad-caadp.net/caadp-country-process>>. Acesso em 05 de abril de 2017.

_____. **Estratégia da Revolução Verde em Moçambique**. 2007.

Disponível em:

<http://www.fda.gov.mz/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6&Itemid=71>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

MOÇAMBIQUE (Ministério da Agricultura (MINAG); DPA'S; GETULIO VARGAS FOUNDATION; ORIENTAL CONSULTANTS CO. LTD.; NTC INTERNATIONAL CO. LTD.; TASK CO. LTD.). **Support Agriculture Development Master Plan in the Nacala Corridor in Mozambique** (PROSAVANA-PD). Report No. 2, Mar. 2013.

MOÇAMBIQUE (Ministério de Planeamento e Desenvolvimento (MPD)); JAPANESE

INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA). **Draft do Relatório das Estratégias do PEDEC Nacala**, Versão 3. 2014.

Disponível em:

<http://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/Corredor_de_nacala_vol1.1.pdf>. Acesso em 02 de março de 2017.

MOÇAMBIQUE (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC)). **Parcerias Estratégicas**, 2016a. Disponível em:

<http://www.minec.gov.mz/index.php/politica-externa/parcerias-de-cooperacao> > Acesso em: 29 de outubro de 2016.

_____. **Princípios e linhas de orientação**, 2016b. Disponível em:

<http://www.minec.gov.mz/index.php/politica-externa/principios-e-linhas-de-orientacao>, acesso em 28 de outubro de 2016.

MOÇAMBIQUE. **Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009** (PARPA II), 2006. Disponível em:

<<http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/pics/d61761.pdf>>. Acesso em 05 de abril de 2017.

_____. Resolução n.16/2005 de 11 de maio. Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009. **Boletim da República**. I série, n.19.

Disponível em:

http://www.dno.gov.mz/docs/politicas_globais/ResolucaoAR_Programa_Governo_2005_2009.pdf, Acesso em 15 de maio de 2017.

MOCHIZUKI, Yoko. **Japan's Official Development Assistance Strategies and UM Conceptualizations of South-South Cooperation**. In: CHISHOLM, Linda; STEINE-KHAMSI, Gita (org.). *South-South Cooperation in Education and Development*. Teachers College Press, NY, 2009.

MOLONY, Thomas; SMITH, James. Biofuels, Food Security, and Africa. **African Affairs**, v.109, n.143, p.489-498, 2010. Disponível em: <<https://academic.oup.com/afraf/article-abstract/109/436/489/146621/Biofuels-food-security-and-Africa?redirectedFrom=fulltext>> Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations: the struggle for power and peace**. New York: Knopf. 1962.

MOSCA, João. **Políticas Agrárias de(em) Moçambique (1975-2009)**. Escolar Editores. Lisboa, 2010.

_____. **Economia de Moçambique, Século XX**. Editora Instituto Piaget. Lisboa, 2012.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista Sociologia Política**, v. 19, n. 39, p.183-196. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200013> Acesso em: 30 de março de 2017.

NEPAD - NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT. **Introducing the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme**, [2012?]. Disponível em > <<http://www.nepad.org/resource/introducing-comprehensive-africa-agriculture-development-programme>> . Acesso em: 12 de março de 2017.

NIPASSA, Orlando. **Ajuda Externa e desenvolvimento em Moçambique uma perspectiva crítica**. Apresentação na Conferência do IESE, dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação em Moçambique. 2009 Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP36_2009_Nipassa.pdf> Acesso em: 12 de março de 2017.

NOGUEIRA, Isabela; OLLINAHO, Ossi. **From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program.** Working paper, Institute of Socioeconomics University of Geneva, 2013.

Disponível em: <http://unige.ch/sciences-societe/ideo/files/1114/0723/5655/NOGUEIRA_OLLINAHO_WorkingPaper_NACALA_CORRIDOR.pdf>. Acesso em 06 de abril de 2016.

NOTÍCIAS LUSÓFONAS. **Reativação da Comissão Mista reforça relações com o Brasil**, 2005. Disponível em: <http://www.noticiaslusofonas.com/view.php?load=arcview&article=11422&catogory=Brasil>. Acesso em: 29 de outubro de 2016).

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Data set: total official flows.** Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/development/data/oecd-international-development-statistics/total-official-flows_data-00074-en>, Acesso em 07 de março de 2017.

_____. **Triangular Co-operation**, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-cooperation.htm>. Acesso em 04 de maio de 2017.

_____. **Task Team on South-South Co-operation**, 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/taskteamonssouth-south-co-operation.htm>> Acesso em 21 de abril de 2017.

_____. **The Working Party on Aid Effectiveness – Transforming Global Partnerships for Development**, 2010. Disponível em: <<https://www.oecd.org/development/effectiveness/45498646.pdf>>, Acesso em 15 de maio de 2017.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política externa brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2005.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les “trois I” et l’analyse de l’Etat en action. **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, fev. 2005. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-7.htm>>. Acesso em: 15 de setembro de 2016.

PEAKE, Jeffrey. Presidential agenda setting in Foreign Policy. **Political Research Quarterly**, v.54, n.1. 2001. p.69-86. Disponível em: <

<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/106591290105400104>>

Acesso em: 13 de outubro de 2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-156, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 de abril de 2017.

_____. **Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões**. Petrópolis, RJ: Vozes, 5ª ed, 2004.

PERIN, Vanessa Parreira. **O ProSavana: transferência de tecnologia agrícola para “repetir em Moçambique o que eles fizeram no Cerrado 30 anos atrás”**. Em: Reunião Equatorial de Antropologia (REA)/ Reunião e Antropólogos do Norte e Nordeste (ABANNE), 2015, Maceió. Anais. Disponível em: <http://www.evento.ufal.br/anaisreaabanne/gt31_q.php#gt> Acesso em: 14 de abril de 2017.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África subsaariana. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, v. 43, n. , p. 5-23. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 de abril de 2017.

PINHEIRO, Leticia. **Autores y actores de la política exterior brasileña**. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/1603309/-leticia-pinheir-autores-y-actores-de-la-politica-exterior-1> . Acesso em 01 de dezembro de 2016.

PINO, Bruno Ayllón. A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n.1845, jun. 2013.

PINTO, Danielle Jacson Ayres; MESQUITA, Lucas Ribeiro. Smart Power Brasileiro: a cooperação internacional como projeção de poder internacional. **1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 12 e 13 de julho de 2012, Brasília.

PIRES, Adriano; SCHECHTMAN, Rafael. A ameaça do pré-sal aos biocombustíveis. **Biodieselbr**, 09 Out 2008. Disponível em: <<https://www.biodieselbr.com/noticias/colunistas/convidado/ameaca-pre-sal-biocombustiveis-09-10-08.htm>>, Acesso em 09 de junho de 2017.

PLANALTO DO GOVERNO. Decreto nº 5.979 de 6 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm> Acesso em 27 de abril de 2017.

2017.

PORPINO, Gustavo; STEFANI, Emmerson de. O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público **Revista de Administração Pública** –Rio de Janeiro, 48(2), mar/abr. 2014, p.343-355.

PORTAL BRASIL. **Prêmio da FAO reconhece resultados do Brasil no combate à fome**, 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/11/premio-da-fao-reconhece-resultados-do-brasil-no-combate-a-fome> < Acesso em: 29 de abril de 2017.

POWLICK, Philip J.; KATZ, Andrew. Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus. **Merston Int Stud Ver**, 42 (Suplemento 1), 1998, p. 29-61.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Accra Agenda for action**. 2008. Disponível em: <<http://mdtf.undp.org/document/download/1>>, Acesso em: 22 de abril de 2017.

PROSAVANA. **O que é o ProSAVANA**, 2015. Disponível em: <<http://www.prosavana.gov.mz/o-que-e-o-prosavana/?lang=pt-pt>>. Acesso em 06 de abril de 2016.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3. 1988, p. 427-460. Disponível em: <<http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>> Acesso em: 7 de fevereiro de 2017.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas públicas: uma abordagem integrada. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte. v.7 .n.13, p.121-146, 2014 Disponível em: <http://revistappp.uemg.br/pdf/ppp13/ciclo_de_politicas.pdf> Acesso em: 15 de abril de 2017.

ROBINSON, Piers. The CNN effect: can the newsmedia drive foreign policy? **Review of International Studies**, 1999, n,25, p.301-309.

RODRIGUES, D. F. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 45-66, 2010.

RODRIGUES, Roberto, Wise or not? **Revista Agroanalysis** (Julho de 2015) Disponível em: <http://gvagro.fgv.br/sites/gvagro.fgv.br/files/u5/07.2015%20-%20WISE%20OR%20NOT.pdf>, acesso em 09 de março de 2017.

ROQUE, Paula Cristina. China in Mozambique: A cautious approach country case study. South **African Institute of International Affairs**. Ocasional Paper, n.23, p.1-20. 2009. Disponível em: <http://china.aiddata.org/resources/44099> . Acesso em: 13 de fevereiro de 2017.

ROSENAU, J. N. **Pre-theories and Theories of Foreign Policy**. Approaches in Comparative and International Politics. Evanston: Northwestern University Press, 1966, p. 115–169. 1966.

ROSENDORFF, B Peter; MILNER, Helen V. Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements. **International Organization** v. 56, n. 3, 2002. p. 477-513, 1997. Disponível em: <<https://wp.nyu.edu/faculty-rosendorff/wp-content/uploads/sites/1510/2015/03/mmr2io.pdf>> Acesso em: 12 de novembro de 2016.

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

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas. Em: **Políticas Públicas**. 2 ed. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. Disponível em:

<http://portal.mda.gov.br/o/1635738> > Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

SA E SILVA, Michelle de Moraes . South-South cooperation: Past and present conceptualization and practice. In: Linda Chishom; Gita Steiner-Khamsi. (Org.). South-South Cooperation in Education and Development. 1ed.Nova Iorque: Teachers College Press, 2009, v. , p. 39-.

SADC. South Africa Development Community. **About SADC**, 2017. Disponível em: <http://www.sadc.int/about-sadc/overview/> Acesso em: 02 de março de 2017.

SAKAGUCHI, Kato. **Japan–Brazil Partnership Program: A framework for triangular cooperation. Scaling Up South–South and Triangular Cooperation.** JICA Research Institute, Tóquio, 2012.

SALOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista brasileira de política internacional.** Brasília, v. 56, n. 1, 2013. Disponível em:<
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 de abril de 2016.

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

_____. **O lugar da África.** Brasília: Editora da UnB, 1996.

SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na Política Externa do Governo Lula: ideias e mudanças. In: **A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço.** Edited by Adriano Freixo et al. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

_____. **A Política Externa Brasileira do Governo Lula: ideias e mudanças.** Artigo apresentado no 34º Encontro da ANPOCS, 2010. Disponível em:
<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/6030/5161>>. Acesso em: 13 e fevereiro de 2017.

_____. FLEMES, Daniel. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Interna**. n. 57, v.2, p.214-232, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00214.pdf> > Acesso em: 13 de dezembro de 2016.

SATO, Makoto. Japanese strategy in Africa: the case of Mozambique. **Review of African Political Economy**, n. 21, v.59, p.105-110. 1994. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03056249408704045>> Acesso em: 14 de novembro e 2016.

SCHLESINGER, Sérgio. **Cooperação e investimentos do Brasil na África** - O caso do ProSavana em Moçambique. 1ª ed, 2013. Disponível em: <http://fase.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Caderno_ProSavana_FASE.pdf>. Acesso em 06 de abril de 2016.

SEABRA, Pedro. Japan and Lusophone Africa tepid outcomes, greater opportunities? **Portuguese journal of international affairs**. n.5, 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/4958684/Japan_and_Lusophone_Africa_Tepid_Outcomes_Greater_Opportunities_Portuguese_Journal_of_International_Affairs_2011> Acesso em: Acesso em 02 de abril de 2016.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO (MRE). **Relatório de visitas internacionais do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010**, 2011.

SENATORE, Giuliano Marchini; MATOS, Marcos. Novas fronteiras na África. **AgroANALYSIS**, São Paulo, v. 32, n. 10, p. 23-24, out. 2012. ISSN 0100-4298. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/view/24481/23255>>. Acesso em: 17 Abr. 2017.

SHANKLAND, A.; GONÇALVES, E. Imagining agricultural development in south–south cooperation: The contestation and transformation of ProSAVANA. **Revista World Development**, Vol. 81, p.35–46. Maio 2016. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15301765>> Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

SICON - SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. **Sicon – Pesquisa Avançada**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/#/avancada>>, Acesso em 19 de junho de 2017.

SILVA; Elaine; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Atual Arranjo Institucional para a política externa brasileira. **Textos para Discussão CEPAL – IPEA**, 3. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

SMITH, Michael. Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy. **Journal of European Public Policy**, v.11 , iss. 4, 2004.

SNYDER, Richard; BRUCK, Henry; Burton, SAPIN. **Decision Making as an Approach to the Study of International Politics**, Princeton, Princeton University Press, 1954.

SOGARI, Mário Augusto Brudna. **A Política externa do Japão no século XXI rumo a uma nova doutrina diplomática**. Dissertação apresentada à Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/70022/000875297.pdf?sequence=1>> Acesso em: 11 de dezembro de 2016.

SOROKA, Stuart N. Media, Public Opinion, and Foreign Policy. **The International Journal of Press/Politics**, v.8, iss.1, 2003, p.27-48.

SOUSA, Pedro Ponte. A política externa como Política pública: diálogos entre estudos políticos e estudos internacionais. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 5, n. 2, p. 110-131. 2014. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/37412/25384>> Acesso em: 11 de novembro de 2016.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula**, Elsevier, 2009.

_____. A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. **Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: 12 de março de 2017.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. Environmental Factors in the Study of International Politics, **Journal of Conflict Resolution**, 1(4), p. 309-328, 1957. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002200275700100401?journalCode=jcra>> Acesso em: 15 de outubro de 2016.

STOLTE, Christina. **Brazil's South-South Cooperation with Africa 2003-2013**: a decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood. CEBRI, vol.2, ano 9, 2014. Disponível em: <<http://www.cebri.org/eng/portal/publicacoes/cebri-artigos/brazils-south-south-cooperation-with-africa-2003-2013;jsessionid=5DFF7FE81232748111FC14AD23B73BB3>> Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

STUENKEL, Oliver. **Brazil in Africa: Bridging the Atlantic?** International Reports, Publications, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_33516-544-2-30.pdf?130218102618> . Acesso em 31 de agosto de 2016.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R.. Ideias, interesses e mudanças institucionais . **Tempo Social, Brasil**, v. 20, n. 1, jan. 2008.. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12569>>. Acesso em: 03 de abril de 2016.

TARISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília – DF. FUNAG, 1999.

TOENNIESSEN, Gary. ADESINA, Akinwumi; DEVRIES, Joseph. Building an Alliance for a Green Revolution in Africa. **Annas in the New York Academy of Sciences**. V. 1136, p.233-242, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/nyas_building_agra.pdf> Acesso em: 27 de abril de 2017.

TOLEDO, Andre de Paiva. Prosavana: Instrumento De Cooperação Internacional (Norte)-Sul-Sul. III Encontro de Internacionalização do Conpedi – Madrid. **Law Review**. v. 181-201, 2016. Disponível em:

<<http://portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/viewFile/224/213>> Acesso em: 6 de março de 2017.

TOMASSINI, Luciano. **Teoría y Práctica de la Política Internacional**. Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. Ed. 1. 1989.

TORTORA, Piera. Common Ground Between South-South And North-South Co-Operation Principles. **OECD-DAC Issues Brief**. 2011.

Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/stats/49245423.pdf> > Acesso em: 10 de maio de 2017.

TSEBELIS, George; GARRET, Geoffrey. Agenda setting Power, Power indices and decision making in the EU. **International Review of Law and Economics** n. 16, p.345-361, 1996. Disponível em:

<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/014481889600021X>> Acesso em: 14 de novembro de 2016.

UEHARA, Alejandro Ratsuo. **Relações Brasil-Japão: Aproximações e Distanciamentos**. Publicação Carta Asiática. 2013. Disponível em: <<http://www.asiayargentina.com/usp-06.htm>> Acesso em: 11 de novembro de 2016.

UNICA - UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR. **Moçambique Aprova Política que Incentiva Produção De Biocombustíveis**, 2009. Disponível em:

<<http://www.unica.com.br/noticia/2624129920341709819/mocambique-aprova-politica-que-incentiva-producao-de-biocombustiveis/>>. Acesso em 31 de julho de 2016.

UNITED NATIONS (General Assembly). Resolução 58/220 (23 de dezembro de 2003). Disponível em:

<<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/GA%20Resolutions/GA%20Res.%2058.220.pdf>>, Acesso em 12 de junho de 2017.

UNITED NATIONS. **Third cooperation framework for South-South cooperation (2005-2007)**, 2005. Disponível em:

<<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Programming%20Docs/3rd%20Cooperation%20Framework.pdf>>, Acesso em 12 de junho de 2017.

UNOSSC - UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH SOUTH COOPERATION. **About Expo**, 2017a. Disponível em:

http://ssc.undp.org/content/ssc/services/expo/main/about_expo.html, Acesso em 21 de abril de 2017.

_____. **Faq** (What are the pivotal countries in the context of South-South Cooperation?), 2017b. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/ssc/about/faq.html>>, Acesso em 21 de abril de 2017.

VALE, **Vale no mundo: Moçambique**, 2017. Disponível em: <http://www.vale.com/mozambique/pt/aboutvale/across-world/paginas/default.aspx>, Acesso em: 29 de abril de 2017.

VANHOONACKER, Sophie; POMORSKA, Karolina. The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy. **Journal of European Public Policy**, 20:9, 2013, p.1316-1331.

VAZ, Alcides Costa; INOUE, Cristina Yumie A.. **Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case**, relatório de pesquisa, Partnership & Business Development Division (PBDD), International Development Research Centre (IDRC), 2007. Disponível em: <<http://www.idrc.ca/EN/Documents/Case-of-Brazil.pdf>> acesso em 05 de abril de 2016.

VIEITAS, Deborah; ABOIM, Isabel. África: oportunidades para empresas brasileiras. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n.116, p.20-33, 2013. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/116_DV_IA.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

VIGEVANI, Túlio; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, n.29. v.2, 2007. Disponível em: <http://www.academia.edu/170535/A_Pol%C3%ADtica_Externa_de_Lula_da_Silva> . Acesso em 22 de dezembro de 2016.

_____; OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. A política externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Revista Tempo Social – USP**. v 15, n. 2, p. 31-61, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003>. Acesso em: 24 de janeiro de 2017.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A política africana no governo Lula**. Disponível em:

<<https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Acesso em: 06 de setembro de 2016.

WALZ, Julie; RAMACHANDRAN, Vijaya. Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance. **Working Paper 273** (Center for Global Development), November 2010.

WANTA, Wayne; GOLAN, Guy; LEE, Cheolhan. Agenda Setting and International News: media influence on public perceptions of Foreign Nations. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v.81, iss. 2, 2004, p. 364 – 377. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/107769900408100209>>, Acesso em 11 de junho de 2017.

WEIS, Tony. The accelerating biophysical contradictions of industrial capitalist agriculture. **Journal of Agrarian Change**, v. 10, n. 3, p.315–341. 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1471-0366.2010.00273.x/abstract>>. Acesso em: 11 de abril de 2017.

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

WOOD B. Dan; PEAKE, Jeffrey. The dynamics of foreign policy agenda setting. **The American Political Science Review**. v. 92, n.1. p. 173-184, 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2585936>> Acesso em: 14 de março de 2017.

ZAIA, Cristiano. Rumo à África. **Revista Dinheiro Rural**. Disponível em: <<http://www.dinheiorural.com.br/secao/agronegocios/rumo-africa>>, Acesso em 12 de maio de 2017.

ZHANG, Cui; MEADOWS, Charles William. International Coverage, Foreign Policy, and National Image: Exploring the complexities of media coverage, public opinion, and presidential agenda. **International Journal of Communication**, 6 (2012), p. 76–95.

YIENGAR, Shanto; SIMON, Adam. News Coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion: A Study of Agenda-Setting, Priming, and Framing. **Communication Research**, June, 1993.