

BRASIL E MOÇAMBIQUE NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: ENTRE AVANÇOS E RECUOS

Natália N. Fingeremann

«Acho que mais grave até do que o Governo dar pouco, foi como a notícia chegou tão tardiamente aqui (...) Doeu ver como África e Moçambique ficaram tão distantes (do Brasil), já estivemos mais próximos»

Mia Couto

INTRODUÇÃO

Em 14 de março de 2019, o ciclone Iдай atinge o Sudeste africano, levando à devastação da segunda maior cidade de Moçambique, Beira, e atingindo também regiões do Zimbabué e Malawi. Considerada a pior tempestade tropical das últimas décadas, o Iдай representa também um marco nas relações entre o Brasil e Moçambique. O silêncio de uma semana do Presidente Jair Messias Bolsonaro, o envio tardio da assistência humanitária, impulsionada principalmente pela esfera subnacional,¹ e a doação irrisória de um montante de 100 mil euros mostram as mudanças na política africana brasileira, principalmente, no âmbito da Cooperação Sul-Sul (EBC, 2019).

A transformação nas relações Brasil-Moçambique já era esperada na presidência de Bolsonaro devido ao seu próprio programa conservador de Governo e ao discurso de posse do chanceler Ernesto Araújo, que indicavam um evidente afastamento das iniciativas do Sul Global, com possível impacto na área de Cooperação Sul-Sul (CSS). No entanto, os altos e baixos das relações Brasil-Moçambique não são exclusividade do período actual, uma vez que a inserção internacional brasileira varia entre a estratégia de *bandwagoning*, expressa na relação especial com os Estados Unidos, e a de equilíbrio/autonomia² (Lima, 2005: 9). Esta alternância de estratégia reflecte directamente na política brasileira para a África e gera hiatos nas relações

¹ O Escritório Regional do Ministério das Relações Exteriores de Minas Gerais, chefiado pela Embaixadora Maria Auxiliadora Figueiredo, pressiona as instâncias internas do Governo Federal e logra, via o Governo de Minas Gerais, organizar uma missão humanitária a Moçambique.

² Adota-se aqui o termo utilizado por Lima, M.R. (2005:9), que define que há duas estratégias internacionais seguidas pelo País no século xx: a de *bandwagoning* e a de equilíbrio (ou autonomia).

bilaterais entre os países. Por um lado, há um consenso de que o Itamaraty³ possui autonomia decisória para manter certa continuidade na política brasileira para a África a despeito do Governo. Por outro lado, sabe-se que, cada vez mais, a instituição tem sido obrigada a se adaptar à emergência da diplomacia presidencial e à politização da política externa, de modo a levar em conta os interesses de novos actores domésticos na agenda internacional (*ibidem*, 2005).

Com o objectivo de compreender as relações entre o Brasil e Moçambique nestas quase duas primeiras décadas do século XXI, este artigo centra a sua análise em um dos principais instrumentos da política externa neste período, a Cooperação Sul-Sul, e, particularmente, a modalidade de cooperação técnica coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Compreende-se que a área da Cooperação Sul-Sul, que ganhou evidência a partir do protagonismo internacional do Brasil, no início dos anos 2000, com base na narrativa oficial de «[...] transformar os laços de amizade que nos unem aos povos da África em progresso econômico e social, em benefício mútuo» (Amorim, 2003) balizou as relações entre os países, sendo destaque em diversos estudos sobre a área que buscaram ora entender as motivações do Governo brasileiro (Amorim, 2003, 2010; Saraiva, 2010, 2012; Lima, 2005; Vigevani & Cepaluni, 2007; Menezes & Ribeiro, 2011; Clements & Fernandes, 2013; Curado, 2010; Visenti, 2010), ora analisar a implementação de projectos considerados inovadores dentro da arquitectura da cooperação técnica (Chichava *et al.*, 2013; Cabral & Shankland, 2013; Chichava e Fingeremann, 2015). Para alcançar este objectivo de recorte longitudinal, este artigo faz um amplo levantamento bibliográfico e uma análise de documentos oficiais disponibilizados pelo Governo brasileiro, dividindo o texto em quatro partes. Na primeira parte, apresenta-se um panorama histórico das relações entre o Brasil e a África, com especial atenção ao estabelecimento das relações políticas entre o Brasil e Moçambique a partir dos anos 1970. Traça-se também apontamentos sobre os primeiros passos da cooperação técnica do Brasil em Moçambique durante as décadas de 80 e 90, com uma análise dos projectos implementados no sector da educação logo após a participação do exército brasileiro nas Operações das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ). Em seguida, na segunda parte, identifica-se o momento de ascensão da CSS brasileira, vinculada à política brasileira para a África, que estabelecia um discurso oficial solidário e altruísta durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Destaca-se aqui a forma como a narrativa de uma «dívida histórica» proporcionou o surgimento de diversos projectos inovadores de cooperação técnica em Moçambique, alguns deles inspirados em experiências de sucesso no Brasil, e cita-se os casos do ProSAVANA, da Fábrica de Anti-retrovirais e da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Na terceira parte, mostra-se como as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016) mantiveram o paradigma Sul-Sul e, ao mesmo tempo, alteraram a narrativa para o continente africano, dando

³ Itamaraty é o nome dado ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) devido ao facto desse Ministério ter ficado abrigado entre os anos de 1899 a 1970 no Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro.

ênfase ao pragmatismo, ao buscar estabelecer conexões entre a CSS e a agenda de comércio e investimento em Moçambique. Ademais, aponta-se para o refluxo orçamentário da CSS, com enfoque nas dificuldades da ABC para consolidar os seus projectos de cooperação técnica no País devido a três factores: baixa adesão da Presidente à diplomacia, dificuldade de interlocução do Governo com outros actores da sociedade, e problemas legais e institucionais de fragmentação característicos do arranjo organizacional da cooperação brasileira.

Por fim, na última parte, discute-se a forma como as mudanças domésticas no Brasil, na sequência da entrada do Presidente Michel Temer (2016-2018), modificaram a política brasileira para a África, graças à adesão a um paradigma que privilegia as relações com os Estados Unidos. Nesta secção, mostra-se quais foram as diferenças entre as chancelarias de José Serra e Aloysio Nunes e ressalta-se as possíveis dificuldades da CSS após as reformas ministeriais e orçamentárias aprovadas pelo novo Governo. No geral, este artigo verifica que o refluxo da agenda de Cooperação Sul-Sul do Brasil em Moçambique é gradual, uma vez que tem início nas gestões de Rousseff, porém se aprofunda consideravelmente no Governo de Temer e, provavelmente, ainda mais no actual Governo de Bolsonaro.

PANORAMA HISTÓRICO

A aproximação do Brasil com os países africanos, inclusive Moçambique, faz parte de um amplo projecto que visa inserir o Brasil no mundo e destacar sua autonomia em relação às tradicionais potências ocidentais. Embora o reconhecimento da identidade africana na formação nacional tenha emergido com a publicação de *Casa-Grande & Senzala* por Gilberto Freyre (1933),⁴ a possibilidade de uma parceria com a África foi trazida para a agenda doméstica somente na década de 60, com o estabelecimento da Política Externa Independente por Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas, à frente da Chancelaria dos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Antes disso, o País buscou se alinhar directamente ao Ocidente, em especial, aos Estados Unidos, e manteve um claro afastamento do continente africano, até com posicionamento contrário à independência⁵ das colónias africanas nas organizações internacionais (Ribeiro, 2007; Lima, 2005; Saraiva, 2002, 2010, 2012; Selcher, 1976). Nos anos 60, a vontade de aproximação política do Brasil aos países africanos levou à criação da Divisão da África no Itamaraty (1961) e à abertura das primeiras embaixadas – Acra, Tunes, Dacar – e consulados brasileiros – Luanda, Maputo, Nairóbi e Harare. Entretanto, o

⁴ Gonçalves (2003) aponta que a teoria de democracia racial desenvolvida por Gilberto Freyre foi mais um instrumento de reconciliação entre o Brasil e Portugal do que um reconhecimento da questão africana.

⁵ O Governo de Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1961), por exemplo, percebia a África como um forte rival comercial pelo favorecimento instituído para a entrada de produtos das ex-colónias africanas e o baixo preço da sua força de trabalho. E, dessa forma, o Governo de JK buscou fortalecer seu apoio a Portugal, país contrário à independência das colónias no continente, com a assinatura do Tratado de Amizade e Consulta, em 1953 (Selcher, 1976).

Golpe Militar, em 1964, realinhou a política externa brasileira e interrompeu drasticamente este movimento de inserção internacional. O lema do Governo Militar foi apoiar incondicionalmente os Estados Unidos e Portugal. Esta colaboração ocorreu tanto na esfera nacional quanto internacional. No âmbito doméstico, destaca-se o facto de o Brasil permitir a acção da polícia portuguesa de Salazar dentro do País, com a prisão de militantes africanos ligados aos movimentos de libertação. Na esfera internacional, a adesão irrestrita foi registrada quando o Brasil chamou a atenção ao ser o único país latino-americano a votar contra a independência de Angola e Moçambique na Assembleia das Nações Unidas, ao lado de Portugal, África do Sul, Espanha, Grã-Bretanha e Estados Unidos (Almeida, 2019; Selcher, 1976).

Nos anos 70, a estratégia de diversificação de alianças na esfera internacional foi retomada, avançada pelo choque do petróleo e a crise do dólar, com a fundação da diplomacia do Pragmatismo Responsável. Deste modo, a África ressurgiu para o Itamaraty e diversas acções foram lançadas para estreitar os laços políticos e económicos entre os dois continentes. Entre essas acções, sublinham-se o anúncio feito pelo Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, da iniciativa «O Ano da África», em 1972, e a sua visita a nove países do continente africano, com o intuito de restabelecer as relações políticas, após o posicionamento brasileiro contrário aos processos de independência, e expandir as relações comerciais principalmente com os países produtores de petróleo (Selcher, 1976; Saraiva 2012).

A queda de Salazar em Portugal, em 1974, e a proximidade já estabelecida pelo então chanceler Barboza, com a assinatura de acordos de cooperação técnica e concessão de linhas de crédito à exportação, criaram as condições internas necessárias para a ruptura do Tratado de Amizade e Consulta, estabelecido em 1953, entre o Brasil e Portugal. Assim, o Brasil pôde finalmente terminar com a dubiedade de sua política externa e reconhecer de maneira autónoma nas instâncias internacionais os processos de independência de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, em alguns casos, antes mesmo das potências ocidentais (Almeida, 2019).

Após o processo de reconhecimento, o Itamaraty precisou fortalecer sua posição política junto aos países do continente, de forma a afastar ressentimentos decorrentes do posicionamento anterior do País. No caso de Moçambique, a diplomacia teve uma tarefa mais árdua, se comparada com Angola, pois havia uma maior desconfiança das lideranças da FRELIMO em relação ao Governo Militar (*ibidem*, 2019). Desta maneira, a abertura da Embaixada do Brasil em Maputo, no dia 1 de março de 1976, tem um simbolismo importante para o Ministério das Relações Exteriores (MRE), sendo considerado um marco para o estabelecimento de relações políticas entre os dois países.

Ao tratar das relações Brasil e Moçambique no âmbito da Cooperação Sul-Sul, identifica-se como primeiro ato diplomático a assinatura do Acordo-Marco de Cooperação, em 1981, e a sua ratificação em 1984. Nos anos seguintes, durante o Governo de José Sarney (1985-1989), houve um aprofundamento das iniciativas de cooperação técnica, com a consolidação de cin-

co acordos nas áreas da agricultura, comunicação, cultura e educação. Lima & Milani (2016) investigam os avanços da cooperação educacional durante esse período e afirmam que os anos 80 sinalizaram os primeiros passos da Cooperação Sul-Sul em Moçambique, embora esses projectos ainda fossem limitados a capacitações no território brasileiro. De acordo com os autores, mesmo com escassos recursos financeiros, a cooperação educacional obteve resultados positivos em pelo menos três projectos, sendo eles: i. a formação de funcionários moçambicanos sobre o uso das rádios comunitárias para difusão de programas de educação; ii. a concretização do programa de intercâmbio educacional na modalidade de graduação e pós-graduação; e iii. a inauguração do Centro Cultural Brasil-Moçambique, chamado então de Centro de Estudos Brasileiros, em 1989, com o objectivo de fortalecer a integração cultural (Lima & Milani, 2016). Além disso, vale mencionar que foi durante essa mesma década que se instituiu a Agência Brasileira de Cooperação (ABC),⁶ em 1987, e se fundou o Instituto Internacional da Língua Portuguesa, em 1989, que antecedeu a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), estabelecida em 1996. A criação de ambos os arranjos institucionais indica que havia o propósito de se aproximar o Brasil da África e, ao mesmo tempo, de se fortalecer as iniciativas de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), ainda que dentro do território nacional (Lima & Milani, 2016).

Nos anos 90, entretanto, a agenda africana⁷ perdeu a sua centralidade dentro da política externa brasileira, de maneira que os laços com Moçambique se mantiveram de forma mais difusa (Mendonça & Faria, 2015). Segundo Kemer & Pereira (2018), a contribuição brasileira na ONUMOZ, entre 1993-1994, com o envio de 300 membros, incluindo 218 militares, 66 policiais e 16 servidores civis, tinha o objectivo de capacitar o exército brasileiro e fortalecer a posição do País dentro do organismo multilateral, sem visar estreitar a relação com Moçambique ou auxiliar este País na promoção do desenvolvimento. Ora, a carência de «sinergias entre os militares e os actores civis engajados em projectos de desenvolvimento» foi claramente constatada pela nulidade de acordos de cooperação técnica entre as partes (Kemer & Pereira, 2018: 10).

Esta distância selectiva da África se conservou na gestão subsequente de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), embora no caso de Moçambique se encontrem avanços pontuais e exclusivos da CTPD. No final da década de 90, Cardoso firmou seis instrumentos de cooperação técnica com Moçambique, sendo três deles vinculados à área educacional, que tinha como parceira a organização não-governamental AlfaSol, liderada pela primeira-dama Ruth Cardoso. O efectivo desempenho do Programa Alfabetização Solidária em mais de

⁶ A ABC, criada em 1987, é vinculada inicialmente à Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), sendo que em 1996 passa para Secretaria Geral de Cooperação e Promoção Comercial do MRE.

⁷ A selectividade na agenda africana é patente pelo fechamento de embaixadas realizado, em 1995, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Mendonça e Faria (2015), fecharam-se as seguintes embaixadas: Adis Abeba (Etiópia), Dar Es Salam (Tanzânia), laundé (Camarões), Kinshasa (República Democrática do Congo), Lomé (Togo) e Lusaka (Zâmbia).

120 municípios brasileiros colocou a AlfaSol como uma entidade de amplo reconhecimento mundial, o que permitiu a internacionalização de uma política pública de sucesso do Brasil para fora de seu território. O mesmo aconteceu com o programa Bolsa Escola, que, foi inspirado numa política pública do Distrito Federal e exportado, em parceria com a ONG Missão Criança⁸ para São Tomé e Príncipe, Moçambique, El Salvador e Guatemala (Aguiar & Araújo, 2002).

Em certa medida, a cooperação técnica entre o Brasil e Moçambique durante os fins dos anos 90 e o começo dos anos 2000 estabelece já algumas características da Cooperação Sul-Sul desenvolvida a partir de 2003. Entre essas características, enfatiza-se a presença de actores diferentes para a coordenação e a execução e a premissa de se internacionalizar políticas públicas de sucesso, com o respaldo de organismos internacionais. Em ambos os casos, tanto no programa executado pela AlfaSOL quanto no Bolsa Escola implementado pela Missão Criança identificam-se o papel de coordenação da ABC e o apoio financeiro de entidades das Nações Unidas. O Bolsa Escola, por exemplo, era citado pelo então secretário-geral Kofi Annan como uma das quatro políticas públicas de mais sucesso no combate à pobreza em países em desenvolvimento (Folha de S. Paulo, 1998).

PARCEIRO PRÓXIMO E SOLIDÁRIO

A entrada de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) na Presidência trouxe outra dimensão para as relações Brasil-África e, especialmente, as relações Brasil-Moçambique no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Naquele Governo, introduziu-se a questão africana, que teve um tratamento singular no âmbito da política externa, uma vez que foi associada às políticas de discriminação racial domésticas⁹ previstas no programa de Governo (Gala, 2007). Assim, emergiu um discurso oficial no qual o Brasil era posto com um país que tinha como «dever moral» o pagamento da sua «dívida histórica» aos povos africanos, de forma que Lula promoveu significativamente as relações políticas, económicas, sociais e culturais entre o Brasil e a África. Um exemplo da profunda atividade da diplomacia presidencial são as inúmeras¹⁰ viagens realizadas à África e a abertura de 22 embaixadas (de 17 para 39) e dois consulados-gerais.¹¹

⁸ A ONG Missão Criança foi criada por Cristovam Buarque, que, quando era Governador do Distrito Federal, em 1995, lançou o Programa Bolsa Escola que fornecia o pagamento mensal para as famílias de baixa renda desde que os filhos frequentassem a sala de aula.

⁹ Gala (2007) indica a importância da criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) pelo Governo de Lula, que passou a envolver as organizações do Movimento Negro brasileiro no processo de formulação das políticas públicas nacionais e internacionais.

¹⁰ Lula realizou 33 visitas oficiais à África entre os anos de 2003 e 2010, marcando presença em 23 países africanos. Em alguns deles, foi a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro. No sentido inverso, o Brasil recebeu 47 visitas de reis, presidentes e primeiros-ministros africanos, oriundos de 27 nações. Entre janeiro de 2003 e setembro de 2010, o Ministro das Relações Exteriores visitou a África 66 vezes, participando de reuniões e eventos oficiais em 25 diferentes países. Chanceleres africanos, representando 32 estados, vieram 62 vezes ao Brasil (dados de 2012).

¹¹ Os consulados-gerais são em Lagos, na Nigéria, e na Cidade do Cabo, na África do Sul (Amorim, 2010).

Nesse reposicionamento da estratégia da política externa nacional, a Cooperação Sul-Sul apareceu como um instrumento central, principalmente, na relação com o continente africano, onde houve a expansão de iniciativas de perdão da dívida¹² e o surgimento de diversos projectos de CTPD. Com base em princípios norteadores de solidariedade, reciprocidade e não intervenção, o discurso oficial da CSS se atrelava directamente com os objectivos da política brasileira para a África, que entendia que a Cooperação Sul-Sul não era um fim em si mesmo, mas «um instrumento diplomático que surge de um desejo autêntico por prestar solidariedade aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais» (Amorim, 2010: 231).

Nesse sentido, pode-se dizer que a CSS se alinhava tanto à visão de mundo de base desenvolvimentista do programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) quanto à perspectiva autonomista de sua política externa, permitindo que o «novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico (fossem conectados) com uma ativa diplomacia presidencial. Ao mesmo tempo em que se transformou a questão social numa bandeira de política externa» (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010: 6). O resultado imediato desta abordagem, na qual prevalecia uma estratégia de «autonomia pela diversificação» (Vigevani & Cepaluni, 2007), foi o aumento significativo dos gastos destinados à Cooperação Sul-Sul, que saltaram de 384,2 milhões de reais, em 2005, para 1,6 bilhões, em 2010 (IPEA, 2010; 2013). Além disso, houve um aumento drástico no número de acordos de CTPD junto a países africanos, que passou de 39 firmados pela gestão anterior para 238 assinados pelos governos de Lula (Mendonça & Faria, 2015).

No caso particular das relações entre o Brasil e Moçambique, a Cooperação Sul-Sul ganhou ainda mais relevância, pois, apesar de existirem interesses comerciais e de investimentos entre as nações, Moçambique se tornou o principal beneficiário da Agência Brasileira de Cooperação, angariando 81 % dos recursos orçamentários no ano de 2010 (ABC, 2013). Em termos quantitativos, uma análise do número e do escopo de projectos de cooperação técnica evidencia o que representou esse crescimento nas relações Brasil-Moçambique. A tabela 1, abaixo, mostra que nas gestões anteriores o número de projectos de cooperação não alcançava sequer uma dezena, ao passo que nos anos de Lula 49 acordos foram assinados.

¹² Segundo dados levantados pelo jornal Estadão (2013b), foram perdoadas, entre 2003 e 2010, dívidas de três países africanos: Moçambique, no valor de 315,1 milhões de dólares, o equivalente a 95 % da dívida do País com o Brasil, Nigéria (84,7 milhões de dólares) e Cabo Verde (1,2 milhões de dólares). Além disso, foi renegociado o montante de mil milhões de dólares, o que só foi aprovado pelo Senado no Governo seguinte.

TABELA 1: ATOS INTERNACIONAIS ENTRE O BRASIL E MOÇAMBIQUE

| Áreas de Cooperação | Sarney (1985-1989) | FHC* (1995-2002) | Lula (2003-2010) | Rousseff (2011-2016) | Temer (2016-2018) |
|--|-----------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|----------------------|
| Agricultura/Agropecuária | 1 | | 4 | | 1 |
| Alimentação | | | 1 | 1 | |
| Biocombustíveis | | | 1 | 1 | |
| Capacitação profissional /científica e tecnológica | 1 | | 4 | 1 | |
| Combate a entorpecentes e a transações fraudulentas | | | 1 | | |
| Comunicação social | 1 | | 1 | | |
| Cooperação académica | 1 | | 1 | | |
| Cultural | 1 | | 6 | 1 | |
| Desenvolvimento urbano | | | 3 | | |
| Educação e alimentação | | | 2 | | |
| Educação | | 3 | 1 | | |
| Esportes | | | 3 | | |
| Florestas | | | 1 | | |
| Fortalecimento institucional | | | 3 | | |
| Mineração | | 1 | 1 | | |
| Negócios e investimentos | | | | 3 | |
| Obras públicas | | | 1 | | |
| Saúde | | 1 | 11 | 1 | |
| Segurança pública | | 1 | 2 | | |
| Terras e mapeamento | | | 1 | | |
| Turismo | | | 1 | | |
| Total | 5 | 6 | 49 | 8 | 1 |

*FHC refere-se ao Presidente Fernando Henrique Cardoso
 Fonte: Elaboração própria. *Concórdia, Acervo de Atos Internacionais* (2019).

Outro ponto trazido pela análise dos dados é a variedade de sectores envolvidos nos acordos de cooperação, que, diferentemente dos governos anteriores, passou a abranger diversas áreas de excelência da gestão pública brasileira, sem se restringir à agricultura, educação e cultura. Em Moçambique, a pluralidade de arranjos institucionais dos projectos de cooperação técnica fez com que as diferentes autarquias do Governo e dos ministérios envolvidos na execução dos projectos, tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Fundação de Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), etc. alocassem, pela primeira vez, cooperantes fixos¹³ ou semifixos fora do País (Fingermann, 2014).

¹³ Em pesquisa de campo realizada em 2013, Fingermann (2014) constatou a presença de 10 cooperantes brasileiros em Moçambique. Os cooperantes fixos da ABC eram um analista de projectos para o escritório da ABC em Moçambique, responsável por coordenar três projectos agrícolas trilaterais – ProSAVANA, PROALIMENTOS E PLATAFORMA; dois consultores técnicos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsáveis por executar o PRONAE; um consultor voltado para a implementação do ProSAVANA-PI em Lichinga; e um técnico responsável pelo projecto da Universidade Aberta do Brasil em Moçambique. Além disso, havia dois funcionários da EMBRAPA, dois funcionários semifixos da FIOCRUZ e um funcionário fixo na Fábrica de Anti-retrovirais financiado a partir de recursos da empresa Vale do Rio Doce.

Estes cooperantes contratados via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ou pertencentes ao quadro de servidores públicos da EMBRAPA ou FIOCRUZ demonstram uma das mudanças que ocorreu na Cooperação Sul-Sul brasileira durante a primeira década do século XXI, que passou a ser parte integrante da arquitectura da cooperação para o desenvolvimento internacional, sendo comparada à aquela provida por outros países emergentes, tais como a China, a Índia e a África do Sul (Chichava *et al.*, 2013; Cabral & Shankland, 2013; Chichava e Fingeremann, 2015).

Além disso, o carácter inovador de pelo menos três projectos em Moçambique – Fábrica de Anti-retrovirais, Universidade Aberta do Brasil e ProSAVANA – colocaram as relações entre os dois países em constante realce. Considerado por alguns especialistas o «laboratório» dos projectos de cooperação técnica da ABC, Moçambique tornou-se amplamente investigado por académicos de toda parte do globo, levando, em termos gerais, ao surgimento de duas linhas de pesquisas, uma com foco em analisar as motivações e a outra em compreender o processo implementação.

A linha de estudos que buscava identificar as motivações por trás das iniciativas, identifica três diferentes razões: altruísta (Amorim, 2003, 2010; Saraiva, 2010, 2012), auto-interessado (Lima, 2005; Vigevani & Cepaluni, 2007; Menezes & Ribeiro, 2010) e subimperialista (Clements & Fernandes; 2013; Curado, 2010; Visenti, 2010). Ao passo que a linha que investigou a implementação dos projectos de cooperação em si o fez por meio de estudos de caso ou estudos comparados. Com o objectivo de analisar, medir e/ou avaliar os resultados dos projectos de cooperação técnica, assim como verificar o envolvimento da sociedade civil e de outros actores nas iniciativas, surgem, neste momento, importantes pesquisas relativas à Fábrica de Anti-retrovirais (Russo *et al.*, 2014; Fedatto, 2017; Abdenur & Marcondes, 2017) ao ProSAVANA (Fingeremann, 2014; 2015; 2017a; Ekman & Macamo, 2014; Cabral & Shankland, 2013) e à Universidade Aberta do Brasil (Prete, 2013; Souza & Segenreich, 2018).

De forma geral, estas pesquisas indicam que as inovações dos projectos de cooperação técnica não foram acompanhadas pelas reformas institucionais necessárias à própria ABC, que, ainda durante a gestão de Lula, continuou a manter um grau limitado de autonomia para alocação de recursos financeiros e humanos. No caso da Fábrica de Anti-retrovirais, anunciada no ano de 2003 em um encontro entre os líderes Luiz Inácio Lula da Silva e Joaquim Chissano, com o objectivo principal de garantir a produção de medicamentos de HIV e genéricos dentro da África Subsariana, destaca-se a dificuldade na execução do projecto pela responsável técnica designada pela ABC, a Farmanguinhos, braço da FIOCRUZ. Frequentemente citada como um exemplo da cooperação estruturante na saúde (Almeida *et al.*, 2010), a Sociedade Moçambicana de Medicamentos, registada somente em 2011, necessitou contar com uma doação de 4,5 milhões de dólares da mineradora brasileira Vale do Rio Doce para realizar sua construção e comprar os equipamentos no ano de 2010 (Russo *et al.*, 2014). Além disso, a celebração da

Instalação da Sede do Escritório Regional da FIOCRUZ, em Maputo, em setembro de 2008, aprovada em 2011, não alterou a situação jurídica da Fundação para permitir a permanência dos técnicos da instituição por mais de três meses fora do território nacional, de forma que garantisse efetivamente a actuação dos colaboradores da instituição (Marcondes & Mawdsley, 2017).

No caso do ProSAVANA, o maior programa de cooperação trilateral da carteira da ABC, envolvendo a *Japan International Cooperation Agency* (JICA) e o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar de Moçambique (MASA), com o objectivo de promover a agricultura no corredor de Nacala, ressaltam-se também percalços na execução devido às limitações institucionais da cooperação técnica brasileira. Fingermann (2014), por exemplo, identifica o baixo grau de autonomia da cooperante da ABC alocada em um escritório em Maputo. A autora também aponta para dificuldade da agência em angariar recursos financeiros para a construção do Laboratório de Nampula, previsto no acordo entre as partes. Contudo, neste ponto vale acrescentar outros impeditivos para o desenvolvimento do projecto, tais como a resistência da sociedade civil dos três países envolvidos (Brasil, Japão e Moçambique), além da ineficiente capacidade de interlocução dentro do Governo de Dilma Rousseff, pois, embora o ProSAVANA tenha emergido nos anos de Lula, sendo o seu embrião assinado em julho de 2009 durante a Cúpula de L'Aquila do G-8 na Itália, a sua execução dependia de diversas medidas não realizados por sua sucessora, conforme se apresenta a seguir.

PARCEIRO GRADUALMENTE DISTANTE E PRAGMÁTICO

A vitória de Dilma Rousseff (2011-2016) em 2010 gerou nos analistas de relações internacionais expectativas positivas sobre a agenda de Cooperação Sul-Sul e as relações com o continente africano e, em particular, Moçambique (Leite, 2010). Porém, embora Rousseff compartilhasse, até certo ponto, a visão de mundo desenvolvimentista e o paradigma universalista, de foco Sul-Sul, da política externa do ex-Presidente Lula da Silva (2003-2010), a sua estratégia de actuação internacional levou a nítidos recuos na agenda da CTPD na África (Mariano *et al.*, 2015).

Sem ímpeto pessoal para a diplomacia presidencial¹⁴ e, ao mesmo tempo, com a desvinculação¹⁵ da questão racial interna à política brasileira para a África, o Governo de Rousseff

¹⁴ Embora, no primeiro ano de Governo, Rousseff tenha realizado uma viagem oficial ao continente africano, visitando África do Sul, Moçambique e Angola, Cornetet (2014) demonstra em sua pesquisa que o número de viagens internacionais caiu 55 % no primeiro mandato de Dilma Rousseff quando comparado com o segundo mandato de Lula da Silva.

¹⁵ Os investimentos na Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) caíram fortemente na gestão de Rousseff. Com o seu pico em 2010, no patamar de 16,7 milhões de reais, Rousseff fez um corte drástico de 75 % no seu primeiro ano de Governo, reduzindo o orçamento da agência para aproximadamente 4 milhões de reais anuais entre 2011 e 2014. Para mais informações, acesse: <http://www.generonumero.media/futuro-da-secretaria-nacional-de-politicas-de-promocao-da-igualdade-racial-preocupa-movimento-negro/>

apresentou-se como um parceiro gradualmente mais distante e de viés fortemente pragmático. Segundo Amorim (2016), a *Presidenta* «deu um pouco menos de ênfase aos temas exteriores do que o Governo Lula» (Amorim, 2016), com um esvaziamento das ações brasileiras até mesmo na esfera regional da América do Sul (Saraiva & Gomes, 2016, p. 90). Além disso, alguns autores apontam que a inexistência de «ideias forças» no Governo Rousseff para movimentar os diversos actores da sociedade e do próprio Estado levaram ao retrocesso de instrumentos da política externa (Cervo & Lessa, 2014), entre eles, a Cooperação Sul-Sul, que teve «refluxo da actuação brasileira nas agendas de CSS com viés geopolítico» (Lima & Milan, 2016: 37). É certo, portanto, que houve, neste período, uma subtil alteração da narrativa da CSS, junto a uma progressiva retracção orçamentária. O Governo de Rousseff, sob a chefia do Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota (2011-2013), introduziu uma lógica de viés mais comercial do que altruísta na Cooperação Sul-Sul (Marcondes & Mawdsley, 2017). Com a proposta de substituir a Agência Brasileira de Cooperação pela Agência Brasileira de Cooperação e Desenvolvimento, o Ministro Antônio Patriota tentou realizar uma «transformação estrutural» na agência, estabelecendo elos entre a cooperação técnica e a agenda de comércio e investimentos (Folha de S. Paulo, 2013).

Embora a agência proposta não haja saído do papel efectivamente, a CSS teve uma redução de 63 % nos governos de Rousseff, uma vez que o montante total destinado a essa área passou de 985,2 milhões de reais, em 2011, para 366,6 milhões de reais, em 2015¹⁶ (IPEA, 2016; 2018). Em relação à cooperação técnica,¹⁷ apesar de uma queda orçamentária menor, verificou-se uma retracção de mais de 10 milhões de reais entre os anos de 2011 e 2013, com uma reversão logo em seguida, no ano de 2015, quando o orçamento atingiu o patamar anterior de 60 milhões de reais anuais, caindo para 52 milhões em 2016 (IPEA, 2018). Ademais, é importante apontar que houve uma mudança na estratégia da ABC na cooperação técnica, uma vez que a agência passou a centrar-se sobretudo em iniciativas de Cooperação Trilateral com organismos internacionais e países desenvolvidos, verificando-se uma consolidação dos protocolos de padronização de práticas¹⁸ e um incremento do orçamento focado na área, que se cifrou em 54 milhões de dólares em 2013 (45 % dos quais exclusivos da ABC), superando significativamente os recursos destinados à cooperação bilateral (8,3 milhões de dólares em 2013) (Abreu, 2013).

¹⁶ Na análise, retira-se o valor despendido no ano de 2016, pois há um salto dos gastos do Governo Federal em CSS para 3,1 mil milhões de reais devido exclusivamente ao pagamento de dívidas a organismos internacionais durante a gestão do presidente Michel Temer (IPEA, 2018).

¹⁷ É importante apontar a dificuldade de se analisar os cortes dentro da categoria de cooperação técnica, no período de 2014-2016, uma vez que a publicação do IPEA (2018) não estabelece as mesmas categorias dos relatórios anteriores (IPEA, 2013; 2016). Desta maneira, o artigo traz aqui somente os dados referentes ao orçamento da ABC que é apresentado nos três relatórios.

¹⁸ Os protocolos de padronização de práticas elaborados foram: Marco Estratégico de Parceria Trilateral para o Desenvolvimento, criado em 2012 pela ABC e *United States Agency for International Development* (USAID); Diretrizes para Iniciativas de Cooperação Sul-Sul Trilateral – UNICEF, estabelecido em 2013 pela ABC e UNICEF; Manual Operacional da Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha, estabelecido em 2015 pela ABC e Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ-*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*)

No caso das relações entre Brasil e Moçambique, a postura internacional arreada de Rousseff, somada às suas dificuldades para lidar com as questões domésticas, ofuscou de certa forma o fluxo dos projectos inovadores de cooperação técnica. Porém, não os inviabilizou por completo no primeiro mandato, uma vez que dados do IPEA (2018) indicam que, até 2014, Moçambique, permanecia como principal parceiro do Brasil, com o recebimento de 42,7 milhões de reais. A análise dos actos de cooperação firmados no período de 2011 a 2016 e apresentados na tabela 1 acima indica que houve uma redução no número de acordos firmados no período (oito), sendo que três deles eram exclusivos da área de Negócios e Investimentos e não tinham qualquer relação directa com a cooperação técnica. Além do mais, um olhar sobre os actos relacionados à área da CTPD mostra que a maioria era da categoria de Ajuste Complementar, que visa dar continuidade aos acordos já assinados, sem estabelecer novas iniciativas da Cooperação Sul-Sul brasileira.

Em relação ao Programa ProSAVANA, o qual, em certa medida, estabelecia um vínculo entre a esfera comercial e o investimento na cooperação técnica, com o lançamento do Fundo Nacala pela FGV Projectos, ressalta-se a inviabilização da continuidade do projecto devido a dois factores interconectados: a baixa adesão da Presidente à diplomacia e a incapacidade de interlocução do Governo com diferentes actores políticos da esfera nacional. Se, por um lado, Rousseff almejava, em sua narrativa, estabelecer vínculos entre a cooperação técnica e a agenda de investimentos, por outro lado, o cenário de divergência que a Presidente estabeleceu com o sector empresarial – produtivo, rentista e agronegócio (Singer, 2015) – impediu qualquer possibilidade de ela encaminhar esse discurso. Como bem demonstra Fingerhann (2014), houve um esvaziamento da participação do empresariado nas iniciativas globais do Governo, com, inclusive, uma redução das missões comerciais do agronegócio brasileiro a Moçambique.¹⁹

A ineficiente interlocução de Rousseff com o outro extremo da sociedade brasileira também gerou impactos negativos no ProSAVANA. A sociedade civil organizada encontrava-se insatisfeita com as iniciativas do Governo no âmbito nacional. A aprovação do Código Florestal (2012) e o recuo na demarcação de terras indígenas e na desapropriação de terras para a reforma agrária tinham enfraquecido o apoio de movimentos sociais aliados tradicionalmente aos governos do PT, criando resistência entre as lideranças do Movimento Sem-Terra (MST) e da Comissão da Pastoral da Terra (Estadão, 2013a; Folha de São Paulo, 2013). Deste modo, as críticas levantadas pela ONG Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) em meados de 2013 ao ProSAVANA ganharam respaldo político junto a esses antigos aliados, que buscavam se fortalecer por via do enfrentamento em instâncias internacionais. Mesmo que as críticas ao ProSAVANA não fossem condizentes com a realidade do

¹⁹ Informações obtidas em entrevistas realizadas por Fingerhann, em 2013, junto a representante da Câmara de Comércio, Indústria, Agropecuária Brasil em Moçambique, apresentadas em sua tese de doutorado em 2014.

Programa (Fingermann, 2013), uma vez que a possibilidade de usurpação de terras no Norte de Moçambique era inviável sem o apoio do sector empresarial, em 2013, a sociedade civil moçambicana, brasileira e japonesa – com a adesão do MST e da Comissão Pastoral da Terra – endereçou uma carta pública²⁰ à CTPD do Brasil em Moçambique que teve grande repercussão. Naquele momento, emergiu uma crise de credibilidade e legitimidade das acções da ABC no País. Contudo, a resposta presidencial para solucionar essa questão foi um silêncio retumbante. Focada na crise económica interna, Rousseff se distanciava cada vez mais dos empreendimentos africanos de CTPD e não visitou Moçambique durante a sua viagem à África do Sul para a V Cúpula dos BRICS, em março de 2013. Além disso, o Governo não estabelecia como prioridade de pauta as reformas legais necessárias para garantir a autonomia institucional da cooperação brasileira, de maneira que a ABC permanecia de mãos atadas durante a crise. Sem nenhuma independência financeira e com baixa capacidade institucional, a agência ficou quase totalmente dependente de seu parceiro – JICA – no gerenciamento da crise do ProSAVANA. Assim, não conseguiu responder adequadamente à sociedade civil brasileira, nem actuar na continuidade do programa com a consolidação do Laboratório em Nampula, previsto como responsabilidade integrante da contraparte brasileira (Fingermann, 2015).

Esse cenário conflituoso do ProSAVANA não se repercutiu directamente nos outros projectos inovadores da ABC em Moçambique. No entanto, houve alguns outros factores, além da baixa adesão presidencial à diplomacia e da carência de um marco legal, que dificultaram a implementação das demais fases desses projectos. No caso da Fábrica de Anti-retrovirais, uma das principais dificuldades para se prosseguir com as capacitações e o desenvolvimento de medicamentos foi a complexa fragmentação de actividades entre os diferentes departamentos vinculados ao Ministério da Saúde. Em relação à cooperação técnica na área de HIV/AIDS, Marcondes e Mawdsley (2017: 693) apontam que é necessária uma integração entre diversas instituições do Estado, sendo que, embora a FIOCRUZ esteja abaixo do Ministério da Saúde, o facto de ela ter um alto grau de autonomia pode dificultar a implementação do projecto, uma vez que traz questões sobre as responsabilidades de cada entidade em relação aos processos de financiamento, monitoramento e avaliação. Já no caso da Universidade Aberta do Brasil em Moçambique, sabe-se somente que as propostas de melhoria e aprimoramento apresentadas por Preti (2013) não foram internalizadas pela cooperação técnica brasileira, uma vez que houve o cancelamento não justificado da expansão do projecto cujo início das actividades estava previsto para o ano de 2015 (Souza & Segenreich, 2018).

Por fim, é importante apontar que o gradual recuo do Governo de Rousseff se aprofundou ainda mais durante o segundo mandato devido à crise política e institucional que limitou a sua

²⁰ Para saber mais sobre as organizações e movimentos incluídos na Carta, acesse o *link*: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/04/C%C3%B3pia-de-Carta-Aberta-das-organizac%C3%A7%C3%A7%C3%A3o-e-movimentos-sociais-para-Detere-Reflectir-de-Forma-Urgente-o-Programa-ProSavana-corrected.pdf>

governabilidade na esfera doméstica e internacional, com os questionamentos do candidato do partido da oposição, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Aécio Neves, sobre o processo eleitoral que levou à vitória da chapa Rousseff-Temer no ano de 2014. Portanto, mesmo que a Chancelaria de Mauro Vieira (2015-2016) tenha mantido o tom mais pragmático para as relações Sul-Sul do Governo (Marcondes & Mawdsley, 2017), o facto é que o Governo de Rousseff que se iniciou em 2015 já não tinha capacidade política para manter as directrizes da política externa, inclusive, na Cooperação Sul-Sul, registando-se uma queda abrupta nos recursos alocados a Moçambique, que passaram de 42,7 milhões de reais para 10,9 milhões e 8,2 milhões de reais em 2015 e 2016, respectivamente (IPEA, 2018).

PARCEIRO?

A entrada do vice-presidente Michel Temer, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), por meio de um processo questionável de *impeachment*, por muitos classificado como um golpe parlamentar (Miguel, 2018 Santos, 2017), representou uma completa transformação da gestão pública na esfera doméstica e externa. Com uma coalizão encabeçada pelas forças conservadoras da política brasileira, o Governo de Temer (2016-2018) foi formado exclusivamente por «homens brancos», com uma visão de mundo de base neoliberal e contrária às ideias autonomistas no âmbito internacional, privilegiando as relações Norte-Sul, com um retorno à tradição de apoio especial aos Estados Unidos (Nunes & Rodriguez, 2017).

Este realinhamento da política externa se consolidou com a nomeação de *outsider* da diplomacia²¹: o político José Serra, do PSDB. Com mudanças significativas na política regional e extra-regional, o Ministro José Serra sinalizou claramente a necessidade de se reposicionar as relações Sul-Sul em seu discurso de posse. Ao tratar a política externa dos governos do PT como ideologizada, o Chanceler Serra apontou qual era o caminho a ser trilhado junto à África. Segundo ele, as relações Brasil-África deveriam ser guiadas exclusivamente por relações de ganho económico, uma vez que «a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio económico, tecnológico e de investimentos. (...) Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios económicos e grandes investimentos diplomáticos» (MRE, 2016).

Além disso, o Ministro logo sugeriu o fechamento de embaixadas no Caribe e na África devido aos seus altos custos operacionais. Contudo, a resistência interna do Itamaraty em relação ao fechamento de postos diplomáticos fez com que Serra não conseguisse alcançar esse feito e fosse obrigado a proceder à contratação de um estudo técnico de avaliação pelo Itamaraty (Estadão, 2016). Não se sabe se o resultado desse estudo foi apresentado àquela gestão, mas o

²¹ Os Ministros das Relações Exteriores tradicionalmente são formados pelo Instituto Rio Branco, que é a instituição responsável pela carreira diplomática no Brasil.

facto é que o fechamento de postos diplomáticos e a redução do corpo diplomático no exterior somente ocorreu com a entrada de Bolsonaro (O Globo, 2019).

Em março de 2017, Serra apresentou a sua carta de demissão, o que resultou na nomeação de outro representante de fora do Itamaraty para a Chancelaria, o deputado Aloysio Nunes do PSDB. Embora tenha seguido a linha política do ex-Ministro, a chancelaria de Aloysio Nunes propôs pequenas mudanças na política brasileira para a África, uma vez que, já em seu discurso de posse, ele reconheceu a importância comercial da África para o Brasil e sinalizou suas intenções de realizar uma viagem oficial (MRE, 2017).

Ao retomar a narrativa clássica de uma identidade comum entre os povos, o Ministro, em um artigo publicado no Correio Braziliense, apontava o viés comercial de sua viagem, ao mesmo tempo que sinalizava a importância da manutenção de projectos de cooperação técnica. Nas palavras de Aloysio Nunes, esse foco mais ligado ao comércio era uma demanda das lideranças africanas:

Mantemos programas importantes de cooperação com a maioria dos países africanos, sobretudo nas áreas de saúde, agricultura, educação e formação profissional. Esses programas demonstram o interesse brasileiro em contribuir para o desenvolvimento econômico e social do continente, mas é preciso ir além. As lideranças africanas pedem a presença do Brasil não apenas como prestador de cooperação, mas também e cada vez mais como investidor e parceiro nos negócios.

(Correio Braziliense, 2017, destaque meu)

Em certa medida, é possível afirmar que a narrativa do Ministro Aloysio Nunes se aproximava daquela estabelecida por Rouseff devido ao seus viés mais pragmático e comercial na esfera das relações Sul-Sul. No entanto, vale frisar que essa semelhança se limitou somente a esse quesito das relações Brasil-África, uma vez que a cooperação técnica foi praticamente inviabilizada com as reformas ministeriais de Temer e a aprovação da Emenda Constitucional 55/2016, que congelou os gastos públicos para os próximos 20 anos, limitando assim os recursos de instituições importantes para a execução da CTPD brasileira, tais como a FIOCRUZ, Ministério da Educação (MEC), etc. A fusão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e a fusão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) com o Ministério de Comunicação foram algumas das alterações realizadas nos ministérios, com possíveis danos na operacionalização de projectos de cooperação. Em Moçambique, por exemplo, o ProSAVANA previa a actuação do MDA em uma de suas fases. Além disso, esperava-se a actuação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a qual não demorou a ter mais de 60 funcionários exonerados (Fingermann, 2017b).

Por fim, outro ponto de destaque na CTPD foi o enfoque dado à cooperação trilateral, a qual fazia mais sentido com a priorização da agenda em favor dos países do Norte. Na gestão de

Temer, por exemplo, a ABC elaborou as *Directrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Trilateral* em 2017 e se ampliaram os gastos com países desenvolvidos. Os recursos destinados aos Estados Unidos (21,8 milhões de reais) superaram aqueles destinados a Moçambique (8,2 milhões de reais) em 2016 (IPEA, 2018). No entanto, é preciso que sejam realizadas novas investigações sobre o período após o *impeachment* para que se possa identificar de facto qual foi o impacto das transformações domésticas na esfera internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das relações entre o Brasil e Moçambique nestas quase duas primeiras décadas do século XXI demonstra os avanços e recuos que houve na Cooperação Sul-Sul brasileira. Ao dividir a análise em três momentos diferentes – (i) parceiro próximo e solidário, (ii) parceiro gradualmente distante e pragmático e (iii) parceiro? –, o artigo identifica que cooperação técnica balizou as relações Brasil-Moçambique principalmente durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que elaborou projectos inovadores – ProSAVANA, Fábrica de Anti-retrovirais e UAB – e garantiu a expansão da presença brasileira no País, gerando indirectamente ganhos comerciais e de investimentos, além de maior legitimidade nos espaços de articulação internacional (Mariano *et al.*, 2015; Seabra & Sanches, 2018).

Logo em seguida, o estudo aborda como o projecto de inserção internacional de Lula sofreu transformações no Governo de Dilma Rousseff (2011-2016), pois, mesmo que a Presidente tenha mantido as diretrizes do paradigma Sul-Sul, compartilhando a visão do mundo desenvolvimentista do Governo anterior, a sua gestão foi marcada por alterações na narrativa da CSS no continente africano. Houve, nesse momento, a substituição da narrativa solidária e altruísta por uma narrativa de tom mais estratégico e de viés comercial (Marcondes & Mawdsley, 2017). Ademais, o refluxo que houve na cooperação técnica em Moçambique não foi ocasionado somente pela baixa adesão presidencial à diplomacia. Outros factores, como a não definição de um marco legal, a fragmentação institucional e a baixa interlocução do Governo com actores da sociedade brasileira, foram substancialmente mais relevantes para os resultados inconsistentes apresentados pelos diferentes projectos da CTPD, tais como o ProSAVANA, a Fábrica de Anti-retrovirais e a Universidade Aberta do Brasil. Sem contar que, no segundo mandato, a crise política institucional gerou um cenário de grande ingovernabilidade dentro do Governo de Rousseff, o que torna impossível culpabilizar a Presidente pelos retrocessos encontrados a partir de 2015.

Por último, o artigo destaca que a mudança de Governo para a presidência de Michel Temer representou anacronismos para toda a área de Cooperação Sul-Sul, dado que houve uma mudança na estratégia da política externa, com um claro afastamento do Sul Global e um

recuo da cooperação técnica bilateral, e evidente preferência pela modalidade de cooperação trilateral junto a organismos internacionais e países desenvolvidos. No entanto, vale apontar que esta tendência de privilégio da cooperação trilateral já parecia se delinear durante o final do primeiro mandato de Rousseff, quando o Ministro Embaixador Fernando Abreu, declarou que a ABC «tem assumido compromissos crescentes nessa área, por entender que a cooperação triangular permite ampliar a escala e o impacto da Cooperação Sul-Sul brasileira (...) favorecendo a otimização do uso de recursos financeiros, humanos e de infra-estrutura» (ABC, 2013: 12).

A alternativa pela cooperação trilateral na gestão subsequente de Jair M. Bolsonaro aparece como sendo uma modalidade valorizada pelo Governo, com a possibilidade de ser mantida, uma vez que o Chanceler Ernesto Araújo mencionou brevemente, em seu discurso realizado no Dia da África no Brasil (MRE, 2019), a importância e a efectividade desse modelo para a execução de projectos da ABC no continente africano. Por outro lado, uma análise do mesmo discurso indica que a cooperação trilateral não deve ser o foco das relações do Brasil com a África, pois há uma vontade maior de se ampliar as parceiras na área de defesa e segurança. Deste modo, assim como qualquer política pública (Milani & Pinheiro, 2013), a política externa do Governo de Jair Bolsonaro atende aos interesses dos grupos de poder que estão em jogo dentro do Estado. Em um Governo composto por um grande número de militares, com generais alocados na vice-presidência e em diferentes ministérios, não se pode subestimar a capacidade desse sector para influenciar a agenda externa do País. Há hoje uma evidente mudança nas directrizes da política externa, que deixou de ser um instrumento para alcançar o desenvolvimento brasileiro e se tornou uma ferramenta para privatizar o Estado brasileiro (Velasco, 2019). Portanto, é possível que uma futura análise histórica sobre as relações entre Brasil e Moçambique no âmbito da Cooperação Sul-Sul se limite somente a estas quase duas primeiras décadas do século XXI, uma vez que o quadro que se pinta neste momento é de uma provável retracção deste tipo de relacionamento.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, A. & Marcondes, D. (2017). «Brazilian South-South cooperation in public health: Dilemmas of the ARV factory initiative». In: Alden, C.; Chichava, S.; Alves, A. C. (eds). *Mozambique and Brazil: forging new partnerships or developing dependency?* Joanesburgo: Jacana Media.
- Abreu, F. (2013). «A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil». In: *Mural Internacional*, vol. 4, n.º 2, Jul./Dez.
- Aguiar, M. & Araújo, C. H. (2002). *Bolsa Escola: Educación para enfrentar la pobreza*. Brasília: UNESCO.
- Almeida, E. L. (2019). «Do outro lado do Atlântico: as relações políticas e económicas entre o Brasil e os países africanos desde o século XX». In: Kraychete, E. S. (Org.) *Brasil-África: Cooperação e Investimentos*. Feira de Santana: Editora UEFS.
- Almeida, C.; Campos, R. P.; Buss, P. *et al.* (2010). «A concepção brasileira de Cooperação Sul-Sul estruturante em saúde». In: *Revista Eletrônica de Comunicação Informação Inovação e Saúde*. Rio de Janeiro, vol. 4, n.º 1, pp. 25-35.
- Amorim, C. (2010). «Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview». In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, edição especial.
- Amorim, C. (2003). «O Brasil e o “renascimento africano”». In: *Folha de São Paulo Tendências e Debates*, 25/05/2003.
- Cabral, L. & Shankland, A. (2013). «Narratives of Brazil-Africa Cooperation for Agricultural Development: New Paradigms?» *CBA Working Paper 051*, Brighton: Future Agricultures Consortium.
- Cabral, L. & Weinstock, J. (2010). *Brazilian technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects*. Londres: Overseas Development Institute.
- Cervo, A. L. & Lessa, A. C. (2014). «O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)». In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 57, n.º 2, Dez.
- Chichava, S., & Fingermann, N. N. (2015). «Chinese and Brazilian agricultural models in Mozambique. The case of the Chinese Agricultural Technology Demonstration Centre and of the Brazilian ProAlimentos». *CBA Working Paper, 112*. Brighton: Future Agricultures Consortium.
- Chichava, S. *et al.* (2013). «Brazil and China in Mozambican agriculture: emerging insights from the field». In: *IDS Bulletin*, 44.
- Clements, E. A. & Fernandes, B. M. (2013). «Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique». In: *Agrarian South: Journal of Political Economy*, [S. l.], vol. 2, n.º 1, pp. 41-69.

- Concórdia (2019). *Acervo de Atos Internacionais*. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/> (consultado a 1 de junho de 2019).
- Cornetet, J. M. C (2014). «A política externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade». In: *Revista Conjuntura Austral*, vol. 5, n.º 24, Jun. Jul.
- Correa, M (2010). *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: Edição do autor.
- Correio Braziliense (2017). «O imperativo da parceria com a África». Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/16241-o-imperativo-da-parceria-com-a-africa-correio-braziliense-06-05-2017> (consultado a 22 de junho de 2019).
- Curado, P. R. F. (2010) «O Brasil na América do Sul: sub - imperialismo ou liderança regional benigna? » In: Colóquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, 6, Ana, SEPLA, Montevideo, Uruguai.
- EBC Agência Brasil (2019). «Bolsonaro oferece ajuda ao presidente de Moçambique». Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-03/bolsonaro-oferece-ajuda-ao-presidente-de-mocambique> (consultado a 1 de maio de 2019).
- Ekman, S. M. E. & Macamo, C. S. (2014). «Brazilian development cooperation in agriculture: a scoping study on ProSAVANA in Mozambique, with implications for the forests». Working Paper 138. Bogor: Center for International Forestry Research.
- Estadão (2016). «Plano de Serra sofre resistência interna». Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,plano-de-serra-sofre-resistencia-interna,10000053557> (consultado a 25 de maio de 2019).
- Estadão (2013a). «Índios, agronegócio e PT: dilemas de Dilma. 9 de junho de 2013. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/roldao-arruda/indios-agronegocio-e-pt-os-dilemas-de-dilma/> (consultado em 1 de fevereiro de 2019).
- Estadão (2013b). «Perdão às dívidas de países africanos soma US\$ 717 milhões». 21 de julho de 2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,perdaoas-dividas-de-paises-africanos-soma-us-717-miimp-1055694> (Consultado a 01 de junho de 2019).
- Fedatto, M. S. (2017). «Epidemia da AIDS e a Sociedade Moçambicana de Medicamentos: análise da cooperação brasileira. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(7): 2295-2304.
- Fingermann, N. N. (2017a). «O Brasil e a cooperação trilateral: um estudo de caso do ProSAVANA». In Mariano, K.; Menezes, R. G; Moreira, H. (Eds). *Mundo em Transição: Novos vértices de poder, instituições e cooperação*. Dourados: Editora UFGD.
- Fingermann, N. N. (2017b) «Será o fim dos projectos de Cooperação Sul-Sul ?» In: *Revista Mundorama*. Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais.

[Disponível em: < <https://www.mundorama.net/?article=sera-o-fim-dos-projectos-de-cooperacao-sul-sul-brasileira-por-natalia-n-fingermann> > (consultado a 1 de setembro de 2019).

Fingermann, N. N. (2015) «A study of Brazilian trilateral development cooperation in Mozambique: The case of ProSAVANA and ProALIMENTOS». *FAC Working Paper* 113, Brighton: Future Agricultures Consortium, 2015. Disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08990ed915d622c0002a1/WP113_FAC.pdf (consultado a 10 de fevereiro de 2019).

Fingermann, N. N. (2014). *A Cooperação trilateral brasileira em Moçambique – um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA*. Tese de doutorado, São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

Fingermann, N. N. (2013). «Os mitos por trás do ProSAVANA. Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social». *Boletim Ideias* n.º 49. Maputo.

Folha de São Paulo (2013). «Governo mudará agência de cooperação». 19 de julho de 2013. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/07/1313410-governo-mudara-agencia-de-cooperacao.shtml> (consultado a 08 de fevereiro de 2019).

Folha de São Paulo (1998). «Programa de alfabetização de Ruth Cardoso vai para 186 países». Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff04049827.htm> (consultado a 20 de junho de 2019).

Funada-Classen, S. (2013). «Análise do Discurso e dos Antecedentes do ProSAVANA em Moçambique: Enfoque do papel do Japão». *Working Paper*. Tóquio. Disponível em: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/An%C3%A1lise%20do%20Discurso%20do%20ProSAVANA%20%28Funada%29.pdf> (consultado a 13 de maio de 2013).

Gala, I. (2007). *A Política Externa do Governo Lula para a África: A Política Externa como Instrumento de Ação Afirmativa... Ainda que Não Só*. Tese no Instituto Rio Branco. Brasília.

Gonçalves, W. S. (2003). *O realismo da fraternidade: Brasil-Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Hirst, M., Lima, M. R. S. & Pinheiro, L. (2010). «A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios». In: *Observatório Político Sul-Americano – Análise de Conjuntura* n.º 12, pp.1-19.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2018) *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2013-2013)*. Brasília: IPEA.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2016) *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2013-2013)*. Brasília: IPEA.

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2005-2009)*. Brasília: IPEA.
- Kemer, T. & Pereira, A. E. (2018) «Da operação de manutenção de paz à cooperação técnica: as iniciativas brasileiras para a paz em Moçambique (1992-2010)». In: *Revista de Estudos Internacionais*, vol. 6 n.º 3, pp. 47-65.
- Leite, I. (2010). «O Governo Dilma e o futuro da Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional». In: *Revista Mundorama*.
- Lima, M. R. S. de (2005). «A política externa brasileira e os desafios da Cooperação Sul-Sul». *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 48, n.º 1, pp. 24-59.
- Lima, M. R. S. de & Milani, C. (2016). «Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento». In: Lima; Milani & Muñoz (Orgs.). *Cooperación Sur-Sur, Política Exterior y Modelos de Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, pp. 21-39.
- Mariano, M.P; Júnior, H. R; Almeida, R.A.R (2015) «A Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff » In *5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, PUC-Minas, 29 a 31 de julho.
- Marcondes, D. & Mawdsley, E. (2017). «South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation». In: *International Affairs*, 93: 3 (2017) 681-699.
- Mendonça, W. & Faria, C. A. P. de (2015). «A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010)». *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (1), pp. 5-22.
- Menezes, R. G. & Ribeiro, C. O. (2011). «A cooperação Sul-Sul revisitada: a política externa do Governo Lula da Silva e o desenvolvimento africano». In: *Circuito de Debates Acadêmicos*, 1, Anais... Code 2011, [S.l.], IPEA.
- Miguel, L. F. (2018). «Golpe». 6 de março. Disponível em : <https://jornalggm.com.br/crise/golpe-por-luis-felipe-miguel/> (consultado a 5 de junho de 2019).
- Milani, C. & Pinheiro, L (2013). «Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública». In: *Contexto Internacional*, 35 (1), pp. 11-41.
- MRE (2019). «Discurso do Ministro Ernesto Araújo na conferência “A Cooperação entre o Brasil e a África”, por ocasião da celebração do Dia da África». Brasília, 27 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/20456-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-na-conferencia-a-cooperacao-entre-o-brasil-e-a-africa-por-ocasio-da-celebracao-do-dia-da-africa-brasilia-27-de-maio-de-2019> (consultado a 1 de junho de 2019).
- MRE (2017) «Discurso do Ministro Aloysio Nunes por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores». Disponível em: <http://>

- www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloyzio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017 (consultado a 10 de junho de 2019).
- MRE (2016). «Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores». Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> (consultado a 1 de junho de 2019).
- Nogueira, I.; Ollinaho, O. (2013). «From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program». *Working Paper*. Universidade de Genebra.
- Nunes, R. C.; Rodriguez, V. G. (2017). «A política externa brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica». In: *Boletim Conjuntura Nerint*. Porto Alegre, vol. 1 n.º 4, pp. 1-91.
- O Globo (2019) «Itamaraty corta Embaixadas e chama de volta 11 % dos diplomatas no exterior». Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/itamaraty-corta-embaxadas-chama-de-volta-11-dos-diplomatas-no-externo-23717247> (consultado a 25 de junho de 2019).
- Preti, O (2013). «A Universidade Aberta do Brasil em Moçambique: A experiência de um programa de cooperação internacional no continente africano». In: *Pesquisa e Debate em Educação*. Juiz de Fora. Vol. 3, n.º 1, pp. 29-48.
- Ribeiro, C. (2010). «A política africana do Governo Lula Tempo Social (2003-2006)». In: *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, vol. 21, n.º 2, pp. 185-209.
- Ribeiro, C. (2007). «O Brasil-África: Notas sobre Política Externa e Comércio Exterior (1985-2005)». In: *Revista Afro-Ásia*, [S.l.], n.º 35, p. 281-314.
- Russo, G. *et al.* (2014) «On the margins of aid orthodoxy: the Brazil-Mozambique collaboration to produce essential medicines in Africa Globalization and Health» 2014, 10:70.
- Santos, W. G. dos (2017). *A Democracia Impedida: o Brasil no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Saraiva, M. G.; Gomes, Z. B. (2016). «Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul». In: *Relaciones Internacionales*, n.º 50, pp. 81-97.
- Saraiva, J. F. S. (2012). *África Parceira do Brasil Atlântico – Relações Internacionais do Brasil e da África no Início do Século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço.

- Saraiva, J. F. S. (2010). «The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy». In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 53, n.º especial, p.169-182.
- Saraiva, J. F. S. (2002). «A Política exterior do Governo Lula: o desafio africano». In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 15, n.º 2, p. 5-25, Jul.-Dez.
- Seabra, P. & Sanches, E. D. (2018). «South–South cohesiveness versus South–South rhetoric: Brazil and Africa at the UN General Assembly». In: *International Politics*. Nova Iorque: Springer Publishing Company.
- Selcher, W. A. (1976). «Brazilian relations with Portuguese: Africa in the context of the elusive “Luso-Brazilian Community”». In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, [S.l.], vol.18, n.º 1, p. 25-58, Fev.
- Singer, A. (2015) «Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)». In: *Novos Estudos*, n.º 102, pp. 39-67.
- Souza, J. A. G. de & Segenreich, S. C. D. (2018). «O programa Brasil/UAB – Moçambique: Política Pública e/ou Programa de Cooperação Educacional. CIET-ENPED». In: Congresso Internacional de Educação e Tecnologias. Disponível em: <http://cietenped.ufscar.br/submissao/index.php/2018/article/view/74/81> (consultado a 1 de junho de 2019).
- Velasco, S. (2019). «O interesse nacional e a privatização da política externa». Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/O-interesse-nacional-e-a-privatiza%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-externa> (consultado em 25 de junho de 2019).
- Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007) «Lula’s Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification». In: *Third World Quarterly*, [S.l.] vol. 28, n.º 7, p. 1309-1326.
- Visentini, P. F. (2010). «Cooperação Sul-Sul, diplomacia de prestígio ou imperialismo “soft”? As relações Brasil-África do Governo Lula». In: *Século XXI*, Porto Alegre, vol. 1, n.º 1, Jan.-Dez.