

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Gianluca Elia

**A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento do Setor Agrícola Africano:
Segurança Alimentar e Nutricional e Agronegócio em Moçambique.**

Belo Horizonte
2017

Gianluca Elia

**A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento do Setor Agrícola Africano:
Segurança Alimentar e Nutricional e Agronegócio em Moçambique.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Política Internacional e Comparada.

Orientador: Dawisson Belém Lopes

Co-orientador: Klaus Guimarães Dalgaard

Belo Horizonte
2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO GIANLUCA ELIA

Realizou-se, no dia 31 de março de 2017, às 14:00 horas, na Sala 1012 – 1º andar da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento do Setor Agrícola Africano: Segurança Alimentar e Nutricional e Agronegócio em Moçambique*", apresentada por GIANLUCA ELIA, número de registro 2015658852, graduado no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Dawisson Elvécio Belém Lopes - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Klaus Guimarães Dalgaard – Coorientador (DCP/UFMG), Prof. José Angelo Machado (DCP/UFMG), Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC MINAS).

A Comissão considerou a dissertação:

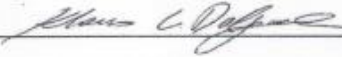
Aprovada

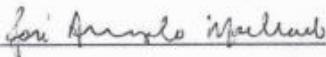
Reprovada


Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 31 de março de 2017.

Prof. Dawisson Elvécio Belém Lopes 
Orientador (DCP/UFMG)

Prof. Klaus Guimarães Dalgaard 
Coorientador (DCP/UFMG)

Prof. José Angelo Machado 
(DCP/UFMG)

Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria 
(PUC MINAS)

320

E42c

2017

Elia, Gianluca

A cooperação brasileira para o desenvolvimento do setor agrícola africano: segurança alimentar e nutricional e agronegócio em Moçambique / Gianluca Elia. - 2017.

264 f.

Orientador: Dawisson Belem Lopes.

Coorientador: Klaus Guimarães Dalgaard.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Economia agrícola – Moçambique – Teses. I. Lopes, Dawisson E. Belem. II. Dalgaard, Klaus Guimarães. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos vão principalmente a minha amada esposa Alexandra, pelo constante apoio aos meus estudos, pela paciência e pelo carinho. Também agradeço meus amados filhos Luísa e Giovanni pela paciência de ter ficado bastante tempo sem o pai. Agradeço também meus orientadores, por ter aceito de orientar esta dissertação, e pelas preciosas observações.

RESUMO

Tendo por pano de fundo a análise da natureza da emergência e do fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (CSS) nas últimas décadas, quando comparada com a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), o objetivo geral desta dissertação consiste em analisar a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, conhecida como Cobradi, no setor agrícola africano, especificadamente, em Moçambique. Utilizou-se na pesquisa uma metodologia qualitativa, que buscou apresentar algumas contribuições teóricas ao tema em tela. Amparada nesse referencial teórico, a pesquisa traz uma análise dos investimentos e das trocas comerciais entre Brasil e África, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), bem como um estudo de caso limitado a Moçambique. Neste país foram transferidas algumas políticas públicas brasileira sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo em fase de implementação o Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (ProSAVANA). Baseadas na teoria de Nicos Poulantzas e nos aportes auxiliares da abordagem estratégico-relacional de Bob Jessop, as considerações finais desta dissertação levam a afirmar que a natureza da Cobradi, transferida a Moçambique, por meio do programa ProSAVANA e de outras políticas públicas brasileiras transferidas a esse país, é ambígua no tocante aos princípios e às práticas defendidos pela CSS; é caracterizada por uma unidade contraditória, no que diz respeito ao caráter da estrutura institucional do setor agrícola; e reproduz, em Moçambique, o modelo de desenvolvimento baseado na articulação das estratégias de acumulação entre mineração, agronegócio e logística, que resultou no ProSAVANA. Este programa atende prioritariamente aos interesses do bloco no poder do Japão, secundariamente, aos interesses do bloco no poder do Brasil e, por último, aos interesses do bloco no poder de Moçambique. Enfim, as políticas públicas sobre segurança alimentar, que tiveram êxito no Brasil e foram bem acolhidas pelos trabalhadores rurais em Moçambique, não aparentam se tornar programas prioritários, pois o bloco no poder em Moçambique subordina estes programas ao modelo de desenvolvimento levado a cabo neste país.

Palavras chave: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi); Segurança Alimentar e Nutricional (SAN); Agronegócio; Cooperação Brasil-Japão; Moçambique; ProSAVANA.

ABSTRACT

Having the emergence and strengthening of South-South Cooperation (SSC) as the main background, compared to Official Development Assistance (ODA), the general objective of this dissertation aimed to analyze the Brazilian Cooperation for International Development (CID), known as Cobradi, in the African agricultural sector, specifically in Mozambique. A qualitative methodology was used in the research, which sought to present some theoretical contributions to the subject. Supported by this theoretical reference, the research carries out an analysis of the investments and commercial exchanges between Brazil and Africa during the government of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016), as well as a case study limited to Mozambique. In this country, some Brazilian public policies on Food and Nutrition Security (FNS) were transferred, and the Triangular Co-operation Programme for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique (ProSAVANA) is in the process of being implemented. Based on Nicos Poulantzas' theory and Bob Jessop's Strategic Relational Approach (SRA) contributions, the conclusions of this dissertation led to the assertion that the nature of Cobradi, transferred to Mozambique through ProSAVANA program and other Brazilian public policies, is ambiguous in relation to the principles and practices advocated by SSC; is characterized by a contradictory unity, with respect to the character of the agricultural sector's institutional structure; and reproduces in Mozambique the development model based on the articulation of the accumulation strategies of mining, agribusiness and logistics, which resulted in ProSAVANA. This program primarily serves the interests of the power bloc of Japan, secondarily the interests of the power bloc of Brazil, and finally the interests of the power bloc in Mozambique. Finally, public policies on food security, which were successful in Brazil and were welcomed by rural workers in Mozambique, do not appear to be priority programs, as power bloc subordinate these programs to the development model carried out in Mozambique.

Keywords: Brazilian Cooperation for International Development; Food and Nutricional Security; Agribusiness; Brazil-Japan Co-operation; Mozambique, ProSAVANA.

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1: Cobradi - Número de Projetos e Atividades Isoladas (2004-2014)

Gráfico 2: Cobradi com a África por Segmentos (2000-2014)

Gráfico 3: Execução Financeira e Custo Médio da Cobradi na África (2000-2014)

Gráfico 4: CSS por Segmentos (2000-2014)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Fluxos Financeiros Norte-Sul de Longo Prazo, entre 1985-2001 (em bilhões de US\$)

Quadro 2: Subnutridos (em milhões) na África

Quadro 3: Lista dos 100 Países Parceiros da CSS Brasileira

Quadro 4: Empresas Registradas em Moçambique e Empresas Internacionais que Assinaram a Carta de Intenções

Quadro 5: Principais Projetos Agrícolas da Cobradi com Moçambique, entre 2010 e 2015

Quadro 6: Os Três Projetos que Compõem o ProSAVANA

Quadro 7: Maiores Traders de Grãos em 2012

Quadro 8: Principais Investimentos por parte das Sōgō Shōsha no Brasil

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÔNIMOS.

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ABGF	Associação Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias
ACFI	Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento
ADECRU	Ação Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (Moçambique)
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Brasil)
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASBRAER	Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ASEAN	<i>Association of Southeast Asia Nations</i>
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento (Brasil)
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAADP	Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África
CAD	Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (OCDE)
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior (Brasil)
Campo	Companhia de Promoção Agrícola (Brasil)
CCIABM	Câmara de Comércio, Indústria e Agropecuária Brasil-Moçambique
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CENIBRA	Celulose Nipo-Brasileira S.A. (Brasil)
Cepagri	Centro de Promoção da Agricultura (Moçambique)
CGA	Coordenação Geral de Agroenergia (MAPA)
CGFOME	Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (Brasil)
CGMA	Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio Ambiente (ABC)
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CLN	Corredor Logístico Integrado de Nacala S.A. (Moçambique)
CNI	Confederação Nacional da Indústria (Brasil)

CNS	Cooperação Norte-Sul
Cobradi	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento (Brasil)
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Brasil)
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil)
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Brasil)
CPAI	Comissão Permanente de Assuntos Internacionais (CONDRAF)
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSA	Comitê de Segurança Alimentar Mundial (FAO)
CSMIA	Câmara Setorial de Máquinas e Implementos Agrícolas (ABIMAQ)
CSS	Cooperação Sul-Sul
CSSD	Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
DEPEQ	Departamento de Pesquisas e Operações (BNDES)
DFID	<i>Department for International Development of the United Kingdom (UK)</i>
DRN	Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis (MRE)
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (Moçambique)
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Brasil)
EPI	Economia Política Internacional
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (Brasil)
FGV	Fundação Getúlio Vargas (Brasil)
FGV Agro	Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (Brasil)
FGV Projetos	Unidade de assessoria técnica da Fundação Getúlio Vargas (Brasil)
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Brasil)
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz (Brasil)
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil)
Fonagni	Fórum das Organizações Não Governamentais do Niassa (Moçambique)

Fongza	Fórum das Organizações Não Governamentais da Zambézia (Moçambique)
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique (Moçambique)
FTAs	<i>Free Trade Agreements</i>
GBEP	<i>Global Bioenergy Partnership</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GTEX-África	Grupo Técnico de Trabalho para o Comércio com a África (CAMEX)
Ibama	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Brasil)
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IED	Investimentos Externos Diretos
IFAD	Fundo Internacional para Agricultura e Desenvolvimento
IFC	<i>Internacional Financial Corporation</i>
IIAM	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (Moçambique)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria (Brasil)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil)
JBPP	<i>Japan-Brazil Partnership Programme</i>
JICA	<i>Japan Internacional Cooperation Agency</i> (Japão)
JIRCAS	<i>Japan International Research Center for Agricultural Sciences</i> (Japão)
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Brasil)
MASA	Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (Moçambique)
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário (Brasil)
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Brasil)
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil)
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>
MITI	Ministério da Indústria e do Comércio Internacional (Japão)
MINAG	Ministério da Agricultura (Moçambique)
MME	Ministério de Minas e Energia (Brasil)
MNA	Movimento dos Países Não Alinhados
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores (Brasil)
MRE	Ministério das Relações Exteriores (Brasil)

MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Brasil)
MTCI	Ministério do Comercio Tecnologia e Industria
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
NEPAD	<i>New Partnership for Africa´s Development</i>
Nicks	<i>Nely Industrialize Countries</i>
NNPC	<i>Nigerian National Petroleum Corporation</i>
NOEI	Nova Ordem Econômica Mundial
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OGM	Organismo Geneticamente Modificado
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos (Brasil)
PAA-A	Programa de Aquisição de Alimentos África (Brasil)
PAC	Polo Agroindustrial de Capanda (Angola)
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil)
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural (Moçambique)
PD	Plano Diretor (ProSAVANA)
PDIF	<i>ProSAVANA Development Initiative Fund (ProSAVANA)</i>
PEB	Política Externa Brasileira
PEDSA	Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrícola (Moçambique)
PEM	Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola Comunitários com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária (Moçambique)
PI	Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia (Moçambique)
PIB	Produto Interno Bruto

PMA	Programa Mais Alimentos (Brasil)
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMAA	Programa Mais Alimentos África (Brasil)
PMAI	Programa Mais Alimentos Internacional (Brasil)
PNAE	Programa de Alimentação Escolar (Brasil)
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (Brasil)
PNISA	Plano Nacional para o Investimento do Sector Agrário (Moçambique)
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual do Governo Federal (Brasil)
PPOSC-N	Plataforma Provincial de Organizações da Sociedade Civil de Nampula (Moçambique)
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRAI	<i>Principles for Responsible Agricultural Investment</i> (Japão)
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social (Moçambique)
PROAGRI	Programa Nacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Moçambique)
Proálcool	Programa Nacional do Álcool (Brasil)
Prodecet	Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola do Cerrado (Brasil)
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar (Brasil)
ProSAVANA	Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
Radeza	Rede de Organizações para Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Zambézia (Moçambique)
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana (Moçambique)
RI	Relações Internacionais
SADC	<i>South Africa Development Community</i>
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Brasil)
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Brasil)
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Brasil)
SICAR	Sociedade de Investimento em Capital de Risco

TBI	Tratados Bilaterais de Investimento
TPP	<i>Trans-Pacific Partnership</i>
UEMOA	União Econômica e Monetária do Oeste Africano
UNAC	União Nacional de Camponeses (Moçambique)
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNICA	União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Brasil)
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
Usiminas	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (Brasil)
ZEE	Zona Econômica Especial
ZFE	Zona Franca Especial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	20
2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (CID): MODALIDADES, CONCEITOS E TEORIAS.....	23
2.1 O Conceito de Cooperação.....	27
2.2 Modalidades da CID.....	31
<i>2.2.1 A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.....</i>	<i>33</i>
<i>2.2.2 A Cooperação Sul-Sul.....</i>	<i>38</i>
<i>2.2.3 A CSS e a AOD: diferenças e convergências.....</i>	<i>42</i>
<i>2.2.4 Cooperação triangular.....</i>	<i>44</i>
2.3 Teorias sobre a CID.....	47
<i>2.3.1 Visão Geral sobre Algumas Teorias de CID.....</i>	<i>47</i>
<i>2.3.2 Teorias Realistas.....</i>	<i>48</i>
<i>2.3.2.1 Realismo Clássico.....</i>	<i>49</i>
<i>2.3.2.2 Realismo Estrutural.....</i>	<i>50</i>
<i>2.3.2.3 Realismo Neoclássico.....</i>	<i>52</i>
<i>2.3.2.4 Limitações e Crítica às Teorias Realistas.....</i>	<i>52</i>
<i>2.3.3 Teorias Liberais.....</i>	<i>54</i>
<i>2.3.3.1 Teorias Liberais Conservadoras.....</i>	<i>54</i>
<i>2.3.3.2 Teorias Liberais Institucionalistas.....</i>	<i>55</i>
<i>2.3.3.3 Teorias Construtivistas.....</i>	<i>55</i>
<i>2.3.3.4 Limitações e Crítica às Teorias Liberais.....</i>	<i>55</i>
<i>2.3.4 Teorias sobre difusão de políticas públicas.....</i>	<i>57</i>
<i>2.3.5 Teorias Marxistas.....</i>	<i>60</i>
3 TEORIA DO ESTADO CAPITALISTA DE POULANTZAS.....	64
3.1 As Concepções Poulantzsiana sobre a Natureza do Estado capitalista: do Estado como Estrutura ao Estado como Relação.....	67
3.2 Sistemas de Fracionamento da Classe Dominante.....	75
<i>3.2.1 Fracionamento segundo a Função do Capital.....</i>	<i>76</i>
<i>3.2.2 Fracionamento segundo a Escala do Capital.....</i>	<i>79</i>

3.2.3 <i>Fracionamento segundo o Modo de Inserção Internacional do Capital</i>	79
3.3 Bloco no Poder	83
3.3.1 <i>Bloco no Poder nas Formações Sociais Dependentes</i>	84
3.3.2 <i>Bloco no Poder e Política Externa nos Governos Petistas</i>	86
3.4 Críticas e Limitações da Teoria do Estado de Poulantzas	90
3.5 A Abordagem Estratégico-relacional de Bob Jessop	95
3.5.1 <i>Seletividade estrutural e estratégica</i>	96
3.5.2 <i>A Forma-Valor</i>	97
3.5.3 <i>Estratégia de Acumulação</i>	99
3.5.4 <i>Projetos Hegemônicos</i>	101
3.5.5 <i>Forma-Estado e Policy Paradigm</i>	103
3.5.6 <i>Internacionalização do Capital: Tendências e Contratendências</i>	105
3.5.7 <i>Limites e Críticas da Abordagem Jessopiana</i>	109
4 BREVE HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL E DA COBRADI NA ÁFRICA: TRAJETÓRIA, OBJETIVOS, CARACTERÍSTICAS	110
4.1 Considerações Preliminares sobre a expansão dos Brics na África, a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e a Cobradi na África	110
4.2 A reemergência da CSS e a Cobradi na África	112
4.3 Comparação entre a Política Africana de FHC e de Lula	117
4.4 Política Africana dos Governos Lula e Rousseff e a Cobradi	123
4.5 Cobradi no Setor Agrícola Africano	126
5 TROCAS COMERCIAIS E INVESTIMENTOS BRASILEIROS NA ÁFRICA	132
5.1 Trocas Comerciais do Brasil com a África	133
5.1.1 <i>Os Agrocombustíveis</i>	137
5.2 Investimentos Brasileiros na África	144
5.2.1 <i>O papel do BNDES, da APEX e da Embrapa na internacionalização brasileira na África</i>	151
5.2.2 <i>Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos</i>	157
6 A EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL: FINANCEIRIZAÇÃO, INTERVENÇÕES ESTATAIS, LUTAS E DISPUTAS ENTRE PAGRONEGÓCIO E MOVIMENTOS SOCIAIS	160
6.1 Regime Alimentar Internacional	162

6.2 O agronegócio no Brasil.....	166
6.3 A Questão Agrária no Brasil.....	168
6.4 As Intervenções Estatais na Constituição e na Expansão do Agronegócio no Brasil, durante os Governos de FHC e de Lula.....	172
6.5 O Crédito Rural e o Endividamento do Agronegócio e dos Trabalhadores Rurais Brasileiros.....	177
6.6 Disputas por Terra: grilagem e estrangeirização.....	178
6.7 Legislação sobre Posse de Terra no Brasil.....	179
7 INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	181
7.1 Cobradi no Setor Agrícola Africano: PAA-A, PNAE e PMA-A.....	183
7.1.1 Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA-A).....	183
7.1.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	185
7.1.3 Programa Mais Alimentos África (PMA-A).....	188
8 MOÇAMBIQUE: INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS E INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLITICAS PUBLICAS NO SETOR AGRÍCOLA MOÇAMBICANO.....	192
8.1 Breve Histórico de Moçambique.....	196
8.2 Políticas do Setor Agrícola de Moçambique.....	204
8.3 ProSAVANA.....	210
8.3.1 Os três projetos que compõem o ProSAVANA.....	218
8.3.2 Fundo Nacala e ProSAVANA Development Initiative Fund.....	221
8.3.3 O Enfrentamento ao ProSAVANA por parte de Camponeses e da Sociedade Civil.....	223
8.3.4 Análise Crítica do Plano Diretor de Desenvolvimento do Corredor de Nacala.....	225
8.3.5 A Formação de uma Cooperação Sul-Sul dos Povos para Acompanhar a Cobradi e os Investimentos Brasileiros em Moçambique.....	227
8.3.6 As Estratégias do ProSAVANA para Criar Cluster de Desenvolvimento e Integrar os Pequenos Camponeses nas Cadeias Globais de Valor.....	231
8.4 Cooperação Brasil-Japão.....	235
8.4.1 Antecedentes da Cooperação Brasil-Japão: o caso do Prodecer.....	236
8.4.2 O Papel do Japão no Prodecer e no ProSAVANA.....	239
8.5 Os Grandes Conglomerados Japoneses Sōgō Shōsha.....	244
8.5.1 Estratégia da Empresa Mitsui.....	246
8.6 Críticas e Desafios da Cobradi.....	248

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	256
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação é a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), dentro da qual se escreve a chamada Cooperação Sul-Sul (CSS). Sobretudo a partir dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, assistiu-se - muitas vezes, coincidindo com trocas comerciais e com investimentos privados -, dentro da CSS, ao crescimento acelerado da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CBDI), ou, como é comumente conhecida, da Cobradi, objeto de pesquisa desta dissertação. Foram feitas, desde então, muitas análises, com diferentes abordagens teóricas e metodológicas que pretenderam caracterizar a natureza dessa cooperação, quando comparada à cooperação entre países doadores do Norte global e países receptores do Sul global¹. A maioria das análises enfatizaria: i) as diferenças históricas da formação da CSS, dando-lhe consistência e coerência interna, resultando em princípios, conceitos e práticas específicas para a Cobradi em relação à Cooperação Norte-Sul (CNS), que faz parte da denominada Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD); ii) o seu caráter incoerente e ambíguo, em virtude das práticas multifacetadas e ambivalentes da Cobradi, na sua relação concreta, desde sua formação, com países do Norte; iii) a fraqueza institucional da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que depende de organizações multilaterais para realizar suas operações, o que lhe retira sua autonomia quando comparada às poderosas agências de cooperação do Norte, mas também as tentativas de superar tal dependência. Enfim, dentre muitas outras questões, é importante atentar igualmente sobre o caráter dual da estrutura ministerial do setor agrícola, dividido entre o Ministério do Abastecimento, Pecuária e Agricultura (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representando uma dissociação/complementaridade entre duas visões sobre o desenvolvimento rural, o capitalismo agrário e a agricultura familiar. Na estratégia de acumulação do bloco no poder² no Brasil, alicerçada no agronegócio, na

¹ Considera-se países do Sul aqueles países, principalmente do hemisfério Sul do mundo, que não se desenvolveram nos mesmos níveis dos países do Norte global. O termo será utilizado no lugar de “países em desenvolvimento”.

² Para Poulantzas (1977, p. 233-234, grifos do autor): “o bloco no poder constitui uma unidade contraditória de classes e *frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica*. [...] A própria hegemonia, no interior deste bloco, de uma classe ou fração, não é devido ao acaso: ela tornou-se possível [...] através da unidade própria de poder institucionalizado do Estado capitalista. A relação entre o Estado capitalista e as classes ou frações dominantes *funciona no sentido da sua unidade política sob a égide de uma classe ou fração hegemônica*. A classe ou fração hegemônica *polariza* os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses

mineração e nas infraestruturas e logísticas correspondentes, o projeto hegemônico do bloco no poder para o setor agrícola, é assentado no *policy paradigm* do capitalismo agrário, no qual a integração da agricultura familiar é complementar e subordinada ao agronegócio, em detrimento do *policy paradigm* da questão agrária. Também por causa desse dualismo, coexistem e são incorporados à Cobradi trocas comerciais e investimentos brasileiros com países do Sul do mundo, sobretudo da América do Sul e da África, formando um conjunto de políticas públicas complementares, mas igualmente contraditórias.

A partir de uma perspectiva marxista, o objetivo geral da presente dissertação consiste em analisar a natureza da Cobradi no setor agrícola africano, tendo por objetivos específicos analisar: 1) as convergências e divergências entre a Cobradi e a AOD, e o caráter da cooperação triangular do Brasil; 2) as estratégias do Estado para a expansão da Cobradi e da burguesia interna brasileira no setor agrícola africano; 3) o processo de formulação e de implementação do Programa Tripartida para o Desenvolvimento da Savana Tropical em Moçambique (ProSAVANA), uma modalidade de cooperação trilateral que o Brasil desenvolve, juntamente com o Japão, naquele país. 4) os efeitos do ProSAVANA na configuração do bloco no poder. O recorte temporal selecionado situa-se nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016).

A dissertação em tela encontra-se dividida em oito capítulos, incluindo a introdução. No segundo capítulo propõe-se uma conceitualização da CID, que incorpora o elemento econômico à cooperação, uma vez que ela não é economicamente neutra ou apolítica, nem mesmo na sua modalidade (supostamente) técnica somente. A própria tecnologia não é externa às relações de poder. Também este capítulo exprime uma tentativa de definição teórico-conceitual das modalidades da CID, e diferencia-se a CSS da AOD, caracterizando também a cooperação trilateral, modalidade do ProSAVANA. Ainda no mesmo capítulo, são apresentadas algumas teorias de Relações Internacionais (RI) que abordam a CID, apontando as limitações de tais teorias no que se refere à relevância de variáveis domésticas, e do processo de transferência de políticas públicas.

políticos, representando o interesse geral comum das classes no bloco no poder: interesses gerais que consistem na exploração econômica e na dominação política. ”

No terceiro capítulo, por sua vez, apresenta-se a escolha teórica que fundamenta a pesquisa: uma abordagem poulantziana, com aportes da teoria estratégico-relacional de Bob Jessop, que embasa teórica e metodologicamente a dissertação, levando-a a formular a hipótese de que o Estado brasileiro, também por meio da Cobradi no setor agrícola africano, atuou em favor do aumento da competitividade e da inserção internacional da grande burguesia interna brasileira, sobretudo, com financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao mesmo tempo em que incorporou as demandas de outras frações ou classes capitalistas não monopolistas e, de forma apenas residual, as demandas dos trabalhadores rurais.

O quarto capítulo traz um breve histórico da AOD e da CSS, apontando diferenças e convergências entre as duas modalidades, bem como as persistentes contradições e incoerências da Cobradi, que pretende se distanciar da AOD em seu discurso, entendida como uma cooperação assimétrica e pautada por interesses econômicos e políticos. Além disso, busca-se comparar a Política Africana de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva, procurando identificar continuidades e discontinuidades entre suas políticas, apresentando-se alguns dados sobre a Cobradi no setor agrícola africano, por fim.

O quinto capítulo trata dos investimentos, especificamente no setor agrícola e de agrocombustíveis, e das trocas comerciais entre Brasil e África. O Brasil é dependente de petróleo e de derivados de petróleo africanos, quem são os produtos que importa principalmente do continente africano. Em troca o Brasil exporta manufaturados de baixo teor tecnológico e alimentos ao continente. O Brasil expandiu seus investimentos e exportações, no continente africano, internacionalizando suas agências em direção à África (BNDES, APEX, ABC) e criando Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) com três países africanos (Angola, Moçambique e Malawi), além de tentar tornar o etanol uma *commodity*, em parceria estratégica com os EUA, para exportar principalmente aos mercados do Norte.

O sexto capítulo, delinea o caráter da expansão do agronegócio no Brasil, o papel do Estado neste processo e as disputas por terras no país. Se, de um lado, o Brasil limita a compra de terra por entidades estrangeiras, de outro lado, incentiva o agronegócio brasileiro a expandir suas fronteiras no país, na América do Sul e na África.

O sétimo capítulo aborda algumas das políticas públicas brasileiras no setor agrícola, direcionadas à venda de máquina e de equipamento agrícola para a agricultura familiar, à aquisição de alimentos da agricultura familiar e à alimentação escolar, que estão em fase de implementação, ainda que na modalidade de projetos-piloto, na África.

O oitavo capítulo, por fim, se debruça sobre a atuação da Cobradi no setor agrícola moçambicano. Após apresentar a história econômica e política recente de Moçambique, a pesquisa então passa às políticas públicas do setor agrícola desse país, analisando o programa ProSAVANA, bem como as estratégias usadas pelos seus promotores para preparar a entrada do agronegócio, por meio de alteração das leis que regulam o setor agrícola, e para dividir os movimentos sociais rurais de Moçambique, subordinando os trabalhadores rurais aos interesses de grandes conglomerados e, minoritariamente, de empresas moçambicanas, que eventualmente intermediam os interesses do capital internacional. Sucessivamente, passa-se para um breve histórico da Cooperação Brasil-Japão no setor agrícola, para, enfim, demonstrar as estratégias mundiais dos grandes conglomerados japoneses.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (CID): MODALIDADES, CONCEITOS E TEORIAS

Uma dissertação sobre a CID traz consigo vários problemas conceituais e teóricos que consideramos importante apresentar. Isso vale igualmente para a Cobradi. Embora a CID tenha sido historicamente estudada como um problema de desenvolvimento econômico, as dinâmicas da cooperação internacional não podem ser explicadas somente pelo viés das ciências do desenvolvimento econômico. A cooperação internacional constitui uma relação entre atores políticos internacionais e, dessa forma, faz-se necessário o recurso às teorias da Relações Internacionais (RI). Entretanto, embora os paradigmas de RI interpretam os propósitos existentes, implícitos e/ou explícitos, na provisão e na recepção da CID, contribuindo para a explicação do processo de transferência de recursos ou de políticas públicas, dos países desenvolvidos para os

‘países em desenvolvimento’³, as teorias de RI que explicam a cooperação internacional tão somente por fatores externos, sejam estes sistêmicos ou estruturais, não dão a devida importância à política doméstica, peculiar a cada país, e como acontece na prática o processo de formulação e implementação de uma dada política pública.

Fingermann⁴ (2014), ao analisar como as teorias de RI tratam o tema da CID, aponta para duas limitações, independentemente das diferenças entre as teorias: 1) faltaria uma análise multinível, que conectasse a estrutura e a agência e que não ignorasse, no processo de formulação, implementação e avaliação da política pública, a participação dos agentes humanos, evitando-se considerar o Estado como o único ator relevante, uma abstração metafísica com vontade própria. Essa primeira limitação geraria uma segunda: 2) os complexos e multifacetados processos sociais de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas seriam simplificados e vistos como subsequentes, lineares, instrumentais e inalteráveis. Também Lopes et al. (2016) pretendem superar, de um lado, o determinismo das teorias sistêmicas de RI, que atribuem um caráter fixo, dependente e subordinado aos países da América Latina no contexto internacional, e, de outro lado, a simplificação do behaviorismo, que enfatiza o papel da diplomacia, dos governos e dos partidos. Esses autores, para irem além do fatalismo da dicotomia centro/periferia, procuram dar relevo, nos contextos regionais e internacionais, aos papéis dos diferentes atores sociais. Para tanto, propõem um modelo de análise que identifique as fontes internas e externas da *foreign policy* de um país, assim como os mecanismos para a formulação, a tomada de decisão e a implementação dessas *policies*. Os autores buscam entender, desse modo, como uma *foreign policy* específica é política e institucionalmente construída, enfatizando, no lugar de uma análise dos resultados de uma política, uma análise do processo de tomada de decisão, no qual importam as escolhas estratégicas dos tomadores de decisão nos diferentes momentos de um ciclo de política externa (*foreign policy cycle*).

³ Nem mesmo o Banco Mundial usa mais este termo, que sempre foi objeto de muitas críticas, atualmente também o FMI usa uma caracterização mais complexa e estruturada, entretanto ainda não existe consenso sobre uma metodologia global.

⁴ Baseado na abordagem teórica chamada de *actor-oriented*, “uma visão contrária aos pressupostos do estruturalismo, do institucionalismo e do individualismo da escolha racional”, Fingermann (2015, p. 67) busca estabelecer uma conexão, no processo social, entre agência e estrutura, analisando a agência dos atores sociais durante o processo de implementação dos programas de CID, sem deixar de considerar as relações de poder e de conhecimento das organizações.

Para revelar as relações de poder, defende-se aqui o recurso a uma perspectiva marxista estratégico-relacional, por um lado, capaz de analisar em profundidade as estruturas da Economia Política Internacional (EPI) e das formações sociais estatais, nas quais tem centralidade o Estado, com seu papel na unificação e na organização do bloco no poder, no qual se materializa a condensação de forças sociais contraditórias; e, por outro lado, capaz de analisar as estratégias das classes sociais, que são projetadas no e através do Estado, atravessado pela luta de classe. A interseção entre forças globais e forças regionais/domésticas não constitui um processo determinado pela força econômica mundial, mas é fruto de uma relação estratégica de intermediação e de negociação entre blocos no poder, que transforma dialeticamente os resultados de modo contínuo, dependendo da relação de forças entre classes e grupos sociais, na arena doméstica e internacional. Nessa interseção em que ocorre o processo de transferência de uma política pública, possui relevância crucial o papel do Estado, mas também não pode ser minimizada a importância das classes sociais, não apenas o papel dos agentes institucionais, mas do capital nacional e internacional em igual medida, das comunidades afetadas pelos programas de desenvolvimento e da sociedade civil organizada nacional e internacional.

Entende-se assim que a natureza do Estado não pode ser separada dos conflitos, das contradições e dos compromissos oriundos das lutas de classes que permeiam a sociedade capitalista. Destarte, recusa-se as visões reducionistas, sejam as de caráter voluntarista, sejam as de tendência economicista. Partindo de tais premissas teóricas, portanto, será empregada aqui a teoria do Estado desenvolvida por Nicos Poulantzas, que pretendeu superar o determinismo economicista do marxismo, especificamente, através do seu conceito de bloco no poder, de fracionamento das classes sociais e da importância conferida à luta de classe, sem com isso limitar a análise apenas a esse referencial teórico. Em especial, será utilizada a abordagem estratégico-relacional de Bob Jessop, que procurou dar continuidade ao trabalho de Poulantzas, e formulou os conceitos de estratégia de acumulação, projeto hegemônico, e *policy paradigm*, dentre outros, mas ao mesmo tempo fazendo algumas ressalvas sobre este autor, quando este tende a reduzir a reprodução do capital a interações sociais interpessoais de membros de diversos grupos sociais concorrentes, sem ligar esta ao problema da exploração material que encontra-se no cerne das relações de produção. (SILBERSCHNEIDER, 2014)

Na medida em que a CID é também uma transferência de políticas públicas, tal questão se insere nos estudos da difusão, da transposição e da convergência de políticas públicas (*policies transfer studies*) (MILHORANCE, 2013; SANTARELLI, 2016). As teorias sobre transferência/difusão de políticas públicas permitem avaliar, no processo de formulação e de implementação, a existência ao menos de mecanismos de participação da sociedade civil e, portanto, a transparência e a prestação de conta de tais políticas, além de analisar as lições apreendidas e os desafios de uma política pública. Ademais, outras abordagens sobre transferência de políticas públicas, como aquela defendida por Santarelli (2016), ao incluir os atores diretamente afetados pelas políticas, com suas resistências ou integração a elas, auxiliam no entendimento da ressignificação⁵ de uma dada política pública ou projeto inicial (SANTARELLI, 2016). Entretanto dentro da nossa abordagem marxista, utilizaremos para a análise da formulação e da implementação do ProSAVANA em Moçambique, as considerações de Jessop, sobre a capacidade do projeto hegemônico, por meio de um *policy paradigm*, em reespecificar os objetivos de uma política pública, preservando a matriz ideológica inicial. Não por acaso, a reformulação⁶ do ProSAVANA, não impediria a penetração de projetos de agronegócio em grande escala, (em associação com algumas empresas locais moçambicanas) que subordinariam a maioria dos camponeses, subcontratando uma pequena parte dos trabalhadores rurais, e ameaçando o despojo de suas terras, da maioria dos trabalhadores.

Pode-se elencar algumas perguntas iniciais relevantes a respeito da CID, como: quantas modalidades de cooperação internacional existem e como se diferenciam entre si? O que diferencia a CID da CSS e, sobretudo, da AOD? Tentar-se-á responder a estas perguntas nesse capítulo teórico-conceitual, no qual também será justificada, dentro de um modelo de difusão de políticas públicas, a escolha por uma abordagem teórica de cunho marxista no lugar de uma análise teórica de cunho realista ou liberal. Especificamente, será adotada uma abordagem poulantziana da política externa, que entende a Cobradi como uma relação entre os blocos no poder dos países que se envolvem

⁵ Santarelli (2016), usando uma abordagem Ator-Rede, observou um processo de ressignificação do ProSAVANA: antes direcionado a repetir um modelo de agronegócio que excluiu os pequenos agricultores familiares, inspirado no Prodecer, e, depois de fortes críticas e lutas de movimentos sociais, redirecionado para um modelo de agronegócio com maior inclusão dos pequenos camponeses (SANTARELLI, 2016, p. 14).

⁶ Jessop utiliza o termo inglês *respecification*, mas parece não existir tradução em português deste termo, optamos portanto para utilizar o termo reformulação.

em projetos de CID. A teoria poulantziana permite desvendar os reais interesses que estão por trás dos projetos da Cobradi, bem como identificar quais frações burguesas dos blocos no poder se beneficiam prioritariamente de tais projetos, em dada conjuntura histórica, com referência à relação de forças entre classes, no bloco no poder, e delas com as classes e grupos excluídos ou integrados de forma subordinada nesse bloco.

2.1 O conceito de cooperação.

Não se tem a pretensão de dar conta, de forma exaustiva, de todo o debate que envolve a caracterização do conceito de cooperação, mas considera-se oportuno abordar algumas questões, de modo que se possa apresentar a definição considerada mais adequada para fundamentar a pesquisa sobre a Cobradi, no setor agrícola africano, especificamente, em Moçambique.

In primis, para além da dificuldade de esclarecer o próprio conceito de desenvolvimento, o termo cooperação se apresenta de forma apolítica, como uma solução natural aos problemas dos intitulados países em desenvolvimento, velando assim, através da cooperação, os mecanismos de dominação dos países periféricos por parte dos países centrais (SIITONEN, 1990). Os países do Sul careceriam dos recursos possuídos pelos países desenvolvidos: capital, tecnologias, capacitação profissional e institucional, conhecimento e aprendizado institucional, incluindo aquele sobre políticas públicas, recursos úteis para que esses países deficitários possam se desenvolver e que poderiam ser oferecidos mediante a cooperação internacional. Todavia, esse véu de neutralidade política, apresentado pelo discurso tradicional acerca da cooperação, constitui um desafio para aqueles que empreendem uma análise e uma prática mais críticas sobre o tema.

No que tange aos problemas conceituais da cooperação⁷, Siitonen (1990) parte do pressuposto de que, para surgir uma relação de cooperação, precisa existir o desejo de cooperar, enfatizando, portanto, o caráter voluntário da cooperação, ao contrário da coerção. Ademais, para esse autor, uma relação pode ser definida como cooperativa somente se: “os participantes estiverem em posição de poder se abster, i.e., estiverem

⁷ Este autor usa a definição da antropóloga Margaret Mead (1961), que define a cooperação como o ato de trabalhar juntos para um fim. Essa definição vem da tradução literal de cooperação do latim “*cooperari*”.

independentes em relação aos objetivos fixados e aos recursos requeridos”⁸(SIITONEN, 1990, p. 07, tradução nossa). Isso significa que, em uma relação de dependência⁹ do país receptor da cooperação quanto aos recursos, sejam eles materiais ou imateriais, a relação com o país doador não poderia ser chamada realmente de cooperativa, dado que o país receptor não poderia se abster da cooperação sem que isso afetasse o seu desenvolvimento.

Siitonen (1990) diferencia também a cooperação da competição. Esta última, definida como o ato de procurar um ganho que o opositor igualmente procura, não deve ser vista como o oposto da cooperação, na medida em que, para competir, é necessário cooperar para manter as “regras do jogo”, ao contrário do que aconteceria na relação de rivalidade. Destarte, Siitonen (1990) aponta que a palavra “cooperação” é usada de forma imprecisa e, para distinguir a cooperação de outras formas de relações internacionais, apresenta quatro categorias:

- 1) Na **cooperação**, existe um fim comum e compartilhado, que orienta a interação.
- 2) Na **competição**, o fim comum não é compartilhado.
- 3) Na **assistência**, podem existir fins comuns, mas a assistência é orientada à ajuda da outra parte para que esta realize seus próprios fins.
- 4) Na **rivalidade**, o fim é evitar que o outro obtenha seus próprios fins¹⁰ (SIITONEN, 1990, p. 06, grifos do autor, tradução nossa).

A ajuda ou assistência se diferencia analiticamente da cooperação porque não necessariamente implica fins comuns ou compartilhados e, na prática, se distingue porque, além dos fins, os recursos são compartilhados na cooperação. Portanto, a cooperação internacional se caracteriza por ser mais estável do que esforços comuns esporádicos, ainda que não se trate de uma integração econômica, isto é, que não

⁸ “The participants should be in a position to refrain from it; i.e., they should be independent in relation to the goals set and resources claimed.” (SIITONEN, 1990, p. 07)

⁹ Muitos países pobres se encontram em situação de forte dependência da ajuda externa, como é o caso de Moçambique - país que se escolheu para o estudo de caso e onde a CID brasileira é bastante relevante. Mesmo quando existe interdependência entre países, em processos decisórios internacionais marcados pela participação de vários atores, como na cooperação triangular e multilateral, a capacidade de inserir temas na agenda e de interferir na formulação da política pública transferida é assimétrica, dado que algumas das agências de cooperação envolvidas no processo decisório possuem maior capacidade de interferir no processo de tomada de decisão.

¹⁰ “1) In **cooperation**, there is a common goal, toward which the interaction is oriented, and which is shared by the actors; 2) In **competition**, the common goal is no more shared; 3) In **assistance**, there may be common goals, but the very action of giving aid is oriented towards helping the other part to realize his or her own goals; 4) In **rivalry**, the goal is to hinder another to gain his or her own goals.” (SIITONEN, 1990, p. 06, grifos do autor)

pressupõe trocas comerciais. Trata-se de uma relação social entre Estados soberanos, que lhes permite alcançar metas estabelecidas, definidas voluntariamente, compartilhando certos recursos com tal finalidade. Entretanto, como afirmado anteriormente, os participantes da cooperação devem estar em condições de abster-se dela; ou seja, devem ser independentes em relação às metas estabelecidas e aos recursos reivindicados. Dito de outra maneira, para Siitonen (1990), cooperação não equivale a uma harmonização das relações internacionais, através da ausência de conflitos. Ao contrário, ao envolver de forma velada relações de poder entre as partes, pode ser usada, em determinado contexto social, para que uma parte explore a outra, como no caso das relações de dependência de um país pobre no que se refere aos recursos que lhe são “oferecidos” ou “doados” externamente.

Leite (2012, p. 04) afirma que as ciências sociais em geral, “influenciadas por perspectivas marxistas e weberianas, tendem a encarar dinâmicas de mercado como sendo pautadas pela lógica da competição”, mas que, no caso das relações econômicas Sul-Sul, a influência das teorias dependentistas¹¹: “pressupõe que as trocas comerciais e financeiras entre eles (países do Sul do mundo) seriam influenciadas por um sentimento de solidariedade e escapariam, portanto, da esfera competitiva do mercado” (LEITE, 2012, p. 04-05). Por conseguinte, segundo Leite (2012), trata-se de uma questão empírica, e não de um pressuposto, que uma determinada relação entre países seja qualificada como cooperativa ou não.

Ademais Leite (2012), ao estudar e ao procurar definir a CSS, observa muita aleatoriedade e pouca preocupação com uma definição mais precisa. Ainda que a CSS possa ser entendida como um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre “países em desenvolvimento”, para se aproximar de uma formulação mais precisa, a autora se serve de um mínimo denominador comum entre as definições de cooperação, passando a conceituá-la¹² como:

O fluxo de bens, serviços e investimentos privados entre os países em desenvolvimento constitui modalidade da CSS, já que, numa perspectiva ampla de cooperação, as relações econômicas, como processo de troca, envolvem objetivos e recompensas (LEITE, 2012, p. 05).

¹¹ Esta autora se refere principalmente a Samir Amin (1990), mas por exemplo os autores da chamada teoria marxista da dependência enfatizam a persistência de assimetrias na relação entre semiperiferias e periferias.

¹² Para essa definição, a autora utiliza o trabalho de Marwell e Schmitt (1975).

Nessa definição, sobressai-se o processo cooperativo como uma relação na qual ambas as partes são recompensadas. Em outras palavras, é essencial para essa autora o elemento de troca. Em posição distinta daquela exposta por Siitonen, para Leite, uma relação poderia ser enquadrada como cooperação, mesmo incluindo trocas comerciais, somente “se os seus resultados forem considerados satisfatórios por ambas as partes” (LEITE, 2012, p. 08).

Sobre a questão da coexistência e da incorporação do investimento e do comércio na CID, entendimento diferente é apresentado por Pinho (2014), para o qual a Cobradi coincide com a internacionalização das empresas brasileiras:

É crucial ressaltar que o aumento do financiamento do BNDES para as empresas brasileiras que realizam projetos de infraestrutura coincide com os projetos de cooperação técnica governamental, que levam *expertise* em matéria de políticas públicas para os países africanos. (PINHO, 2014, p. 09)

Entretanto, a despeito do movimento de expansão e de internacionalização do capitalismo brasileiro na África, o autor aponta a necessidade de algumas delimitações conceituais e analíticas:

Torna-se imprescindível delimitar os contornos conceituais e tencionar analiticamente quanto a dois elementos diversos, todavia complementares. Por um lado, a cooperação técnica para o desenvolvimento e, por outro, o fomento à *internacionalização do capitalismo brasileiro* na África Subsaariana, que se dá pelos vultosos aportes do BNDES. Uma vez que são distintas do ponto de vista conceitual, a *cooperação* e a *internacionalização* produzem reverberações uma na outra. Assim, costuma-se criar um amálgama entre cooperação técnica e investimento, que são fatores fundamentalmente antípodas e diversos. Em primeiro lugar, as políticas de cooperação brasileira para o desenvolvimento são a fundo perdido, ou seja, não há cobrança de valores monetários dos países receptores. Trata-se de doações sem a contrapartida de *imposições econômicas* ou *condicionalidades políticas*, singulares da cooperação Norte-Sul. (PINHO, 2013, p. 13-14, grifos do autor)

Uma primeira questão central, destarte, seria incorporar ao menos a dimensão do comércio, do investimento e do financiamento na Cobradi. Sendo esse propósito coexistente com outros propósitos da política externa, tal dimensão deveria ser incorporada à Cobradi. Embora sejam conceitualmente diferentes e antitéticas, as dimensões se complementam, gerando uma unidade contraditória. Isso pode ser verificado empiricamente, nos projetos da Cobradi, na África, para o setor agrícola, através das transferências de políticas públicas agrícolas que apresentam cooperação técnica, comércio, financiamento e investimentos. Uma segunda questão central se refere

à consideração da cooperação como uma modalidade que gera resultados satisfatórios recíprocos. Parte-se do pressuposto de que, mais do que avaliar se as relações cooperativas geram resultados satisfatórios para ambas as partes - objetivo que estaria fora do alcance e da intenção da presente pesquisa-, melhor seria compreender, em cada relação cooperativa, quais objetivos foram definidos e quais recompensas são esperadas, nessa troca, para governos, burocracias, empresas privadas e sociedade, incluindo as populações que são diretamente interessadas pelos projetos. Consideremos que Leite (2012), não considera as populações diretamente afetadas pelos projetos de cooperação, que são reduzidos a uma relação entre Estados, considerados como entidades unitárias e coesas. Portanto, mesmo que os Estados envolvidos na cooperação se declarem satisfeitos com os resultados da cooperação, é necessário que exista consenso prévio de todos os atores sociais sobre os princípios, objetivos, modalidades e resultados esperados de uma política pública. Além disso, cabe analisar, no processo de formulação e implementação, quando se apresentam conflitos entre a política pública e as classes sociais capitalistas e aquelas interessadas diretamente por tais políticas, como por meio de um processo de reformulação da política pública, é procurado consenso e legitimidade, sacrificando eventualmente alguns interesses imediatos do bloco no poder, sem entretanto abandonar os objetivos gerais do paradigma inicial daquela política, como aparenta ser o caso do ProSAVANA.

2.2 Modalidades da CID

Para Puente (2010), a CID pode ser classificada por quatro critérios: segundo a origem, os canais de execução, os instrumentos e o nível de desenvolvimento dos países envolvidos. Podem existir combinações mistas entre esses critérios, com a tendência à predominância de um dos critérios em geral: 1) a origem pode ser pública (chamada, neste caso, de oficial), mediante recursos governamentais, ou privada, mediante recursos de “empresas, associações, fundações privadas, ONGs¹³, indivíduos” (PUENTE, 2010, p. 41); 2) os canais de execução, que poderiam ser definidos também pela geometria criada na relação entre participantes, podem ser bilaterais, trilaterais (ou chamada de triangular¹⁴

¹³ Organizações Não Governamentais.

¹⁴ A colaboração em que os países doadores tradicionais e as organizações multilaterais facilitam as iniciativas Sul-Sul, através da disponibilização de financiamento, treinamento, gestão e sistemas

e tripartite), regionais¹⁵ e multilaterais, e ainda descentralizados, entre municípios, por meio de ONGs ou empresas privadas; 3) de acordo com seus instrumentos¹⁶, a cooperação para o desenvolvimento se divide em: financeira¹⁷, econômica¹⁸, comercial¹⁹, técnica²⁰, científica e tecnológica²¹, humanitária²² (AYLLON, 2007); 4) por fim, segundo o nível de desenvolvimento²³ dos países envolvidos e, portanto, segundo a posição desses países na hierarquia econômico-política, a cooperação pode ocorrer não somente entre um país do Norte e outro do Sul - na modalidade denominada de Cooperação Norte-Sul (CNS) -, mas também na modalidade CSS, entre países do Sul, e na modalidade triangular, que costuma abarcar dois países do Sul e um país do Norte, com a eventual participação de uma organização internacional - como no caso da agricultura, tema da presente dissertação, onde se identifica o envolvimento do Fundo das Nações Unidas para a Agricultura (FAO), dentre outras Organizações Internacionais (OIs) (PUENTES, 2010). Além disso, a CID pode ser classificada pelos setores que são objeto de interesse da cooperação, como, por exemplo, educação, saúde, agricultura etc.

A CSS, cooperação entre países do Sul, pode ser entendida como uma modalidade da CID. A CSS, quando limitada (em teoria) à promoção do desenvolvimento, é definida

tecnológicos, bem como outras formas de apoio, é referida como cooperação triangular (UNDP, 2016). A cooperação triangular pode envolver somente países do Sul também (BEGHIN, 2014).

¹⁵ A cooperação em bloco se dá no âmbito de organizações ou arranjos sub-regionais ou regionais (BEGHIN, 2014).

¹⁶ Acrescenta-se ainda uma outra área de cooperação, a econômica e a cultural, além de considerar em uma única denominação a Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T), que, no caso da CSS, é chamada de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD).

¹⁷ 'Facilitar o acesso a capitais, investimentos produtivos, linhas de créditos preferencial para as importações, troca, compra o perdão de dívida, micro-creditos.' (AYLLON, 2007, p. 14. Tradução nossa)

¹⁸ 'Fortalecimento do setor produtivo, infraestrutura institucional, desenvolvimento de serviços.' (AYLLON, 2007, p. 14. Tradução nossa)

¹⁹ 'Eliminação total e parcial das barreiras comerciais as exportações dos países do Sul.' (AYLLON, 2007, p. 14. Tradução nossa)

²⁰ 'Trasferencia e intercambio de tecnologia aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento. Pesquisas compartilhadas, becas.' (AYLLON, 2007, p. 14. Tradução nossa)

²¹ Para Puente (2010), assim como a Cooperação Científica e Tecnológica, a Cultural e a Educacional, embora tenham uma tendência a serem agrupadas na CT, seriam instrumentos específicos de cooperação que mereceriam classificação à parte. Ayllon (2007, p. 14. Tradução nossa) define a cooperação científica e tecnológica como o 'fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas nos países do Sul, intercambio de experiencias e conocimientos entre países.

²² 'Ajuda alimentar, socorro, proteção de direitos humanos, acompanhamento de vítimas, pressão política, denuncia, preparação, prevenção e mitigação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras.' (AYLLON, 2007, p. 14. Tradução nossa)

²³ Puente (2010) cita este critério, mas não explica melhor o seu significado, tarefa que será desenvolvida aqui, nesta dissertação.

como Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD²⁴), embora não se limite somente a aspectos diretamente relacionados ao desenvolvimento, em geral, é usada:

Para se referir a um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento – formação de coalizões de geometrias múltiplas, barganha coletiva em negociações multilaterais, arranjos regionais de integração, assistência para o desenvolvimento, intercâmbio de políticas, fluxo de comércio e de investimentos privados etc. (LEITE, 2012, p. 01)

O Brasil dá ênfase à sua Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Esta, baseada na solidariedade entre “países em desenvolvimento”, caracteriza-se por projetos que respeitam a peculiaridade da sociedade e das instituições dos países receptores. Visa ao desenvolvimento e ao fortalecimento das capacidades de recursos humanos e institucionais, à transferência e ao compartilhamento de conhecimentos e de tecnologias nacionais, adaptando-as a outras realidades, e ao emprego de mão de obra local (BEGHIN, 2014).

2.2.1 A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

A AOD se constituiu²⁵ no contexto da disputa bipolar da Guerra Fria. De início, tratou-se de um expediente temporário, dentro do Plano Marshall dos Estados Unidos, para recuperação de infraestruturas europeias e japonesas, e para o desenvolvimento da Coreia do Sul e Taiwan. Sucessivamente, com a emergência de *constituencies*²⁶ para o desenvolvimento internacional nos países desenvolvidos, seria formado um regime internacional com a profissionalização das agências prestadoras de cooperação. A princípio de caráter bilateral predominante e vinculada à compra de bens e serviços do país doador, a AOD seguia os pressupostos da teoria da modernização no que diz respeito às causas do subdesenvolvimento, a qual focava somente em aspectos econômicos,

²⁴ Devido à multiplicidade de atores e de dinâmicas envolvidas, Leite (2012) acha útil delimitar a discussão sobre a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), representada pela interseção entre os dois campos, a CID e a CSS.

²⁵ Para Tchuigoua (2009) a origem da AOD, remonta a ajuda da Rússia revolucionária em direção as ex-colônias para a formação da União das Republicas Socialistas Soviéticas (URSS).

²⁶ Aqui, o termo é empregado no sentido de grupos e movimentos da sociedade civil que apoiam a cooperação internacional, mas também pode ser encontrado no sentido de distrito eleitoral (LEITE, 2012).

ignorando os aspectos sociais. Os países receptores careciam tanto de capital para melhorar as infraestruturas quanto de conhecimento técnico para iniciar um processo de industrialização, ao passo que os países desenvolvidos poderiam ajudá-los, tendo até a obrigação moral²⁷ de fazê-lo (LEITE, 2012).

O fracasso desse modelo de cooperação, nas décadas de 40 e 50, que não trouxe a esperada industrialização aos países em desenvolvimento, já na década de 60 (com a criação da UNCTAD e do G77, bem como da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960, e, com a Declaração pelo Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI) em 1974), faria emergir várias demandas de inclusão da cooperação no âmbito comercial. Os países do Sul demandavam a abertura dos mercados dos países desenvolvidos aos seus produtos agrícolas, como também a construção de estruturas de poder e de relações econômicas mais equitativas. O setor agrícola dos países do Sul, em particular, era negligenciado pelos países desenvolvidos. Era impossível desenvolver um setor industrial sem o desenvolvimento das áreas rurais, as quais forneceriam alimentos, gerariam renda e demandariam produtos industrializados, além de gerar divisas externas essenciais à importação dos insumos e das máquinas necessárias para iniciar o processo de industrialização (CESARINO, 2015; LEITE, 2012).

Entretanto, os países desenvolvidos, indo ao encontro dos interesses das suas multinacionais, optariam pela estratégia da chamada “Revolução Verde”, baseada em programas de irrigação e de mecanização, assim como no uso de sementes adaptadas, de fertilizantes e de pesticidas. O resultado foi o aumento da produção de *commodities*, mas devido à prevalência de estruturas agrárias desiguais, com forte concentração de terra, nos países do Sul, aumentariam os custos sociais²⁸ (desemprego, êxodo agrícola) e ambientais (desmatamento, poluição, perda da biodiversidade) em paralelo. Desde os anos 80, dado o fracasso da AOD, predominaria então, no âmbito multilateral, o entendimento de que o IED seria melhor que a AOD para os países subdesenvolvidos. Todavia, tais investimentos estariam atrelados aos programas de ajuste estrutural, para abrir as economias ao capital internacional e à democratização liberal nos países africanos, alguns dos quais eram economias socialistas (LEITE, 2012).

²⁷ No nosso entendimento, ainda que possam existir imperativos morais, precisam ser revelados os interesses econômicos e políticos por trás de tais ‘ajudas’.

²⁸ Entre os custos sociais, acrescenta-se também os custos culturais, como a perda ou a mudança de estilos de vida e de culturas locais, que o contato com padrões de países do Norte pode engendrar.

A AOD se refere à cooperação entre países do Norte e países do Sul, mesmo que seja implementada por organismos internacionais, e é considerada governamental, ainda que os recursos públicos, aplicados nos países receptores da AOD, sejam repassados a ONGs ou a outras entidades. O termo é utilizado na literatura sobre cooperação internacional e também nos organismos internacionais, tendo sido criado em 1972, no Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O conceito de AOD, desde sua formulação, evoluiu para incluir outras formas de transferência de recursos (PUENTE, 2010). O CAD da OCDE define os fluxos de AOD como:

Aqueles fluxos para países e territórios e instituições multilaterais na lista do CAD como receptores da AOD, que são: i. fornecidos pelos órgãos oficiais²⁹, incluindo os governos estaduais e locais, ou por suas agências de execução; e ii. cada transação: a) é administrada tendo a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento como seu objetivo principal; e b) em caráter concessional, tendo um elemento de doação de pelo menos 25 por cento³⁰ (calculado a uma taxa de desconto de 10 por cento)³¹ (OCDE, 2017a, tradução nossa).

O CAD define também os critérios para fazer parte da lista dos prestadores de AOD, assim como os critérios para ser receptor. Atualmente, são 29 os países prestadores, e os critérios são:

²⁹ Embora o Brasil defina a sua CID como exclusiva do setor público, diferentemente da AOD, esta modalidade de cooperação se estabelece totalmente a fundo perdido. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA) definem a Cobradi como: “[...] a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas” (IPEA, 2010, p. 11). Além disso, a CID vai além da AOD ao incluir: “(1) a cooperação oficial oferecida pelos países que não fazem parte do CAD/OCDE; (2) a chamada ‘assistência privada para o desenvolvimento’, realizada por ONGs, organizações religiosas, empresas e fundações, entre outros.” (LEITE, 2012, p. 06)

³⁰ Esteves et al. (2010, p. 07) acrescentam que, para além dos fluxos financeiros, a cooperação técnica está incluída no auxílio. Subvenções, empréstimos e créditos para fins militares estão excluídos. Pagamentos de transferência a particulares (por exemplo, pensões, indenizações ou prêmios de seguros) não são, em geral, contabilizados.

³¹ “Those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral institutions which are: i. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and ii. each transaction of which: a) is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and b) is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent)” (OCDE, 2017a).

A existência de estratégias apropriadas³², de um quadro institucional e de *policies* que garantam a capacidade de entregar programas de cooperação para o desenvolvimento; uma medida aceitável de empenho, e a existência de um sistema de monitoramento e avaliação de resultados³³ (OCDE, 2016, tradução nossa).

O CAD define, outrossim, os critérios para que um país seja eleito como receptor de AOD:

Todos os países de renda baixa e média, baseado no produto nacional bruto per capita (PNB per capita), assim como publicado pelo Banco Mundial (BM), com a exceção dos membros do G-8, membros da União Europeia (UE), e países com uma data marcada para entrar dentro da UE. A lista também inclui todos os países menos desenvolvidos [*Least Developed Countries* - LDCs], tal como definidos pelas Nações Unidas³⁴ (OCDE, 2017d, tradução nossa).

Na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, formulada em 2005, no 2º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, doadores tradicionais e emergentes e organizações da sociedade civil assumiram cinco compromissos considerados essenciais para a promoção do desenvolvimento:

1º) apropriação: os países parceiros exercem uma liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento; 2º) alinhamento: os doadores baseiam sua ajuda nas estratégias de desenvolvimento dos parceiros; 3º) harmonização: os doadores coordenam suas atividades e minimizam os custos relacionados à ajuda; 4º) gestão para os resultados: os doadores e parceiros orientam suas atividades de forma a atingir os resultados desejados; e 5º) prestação de contas mútuas: os doadores e os países parceiros comprometem-se

³² Apesar da ambiguidade da expressão “estratégias apropriadas”, no Brasil, os três primeiros pontos são representados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que faz parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas faltaria ainda um sistema de monitoramento de performance e, sobretudo, de avaliação nos patamares de qualidade dos países da OCDE. Os critérios da AOD apresentam muitos problemas, além de serem eventualmente construídos para facilitar a coleta, a análise e o controle dos dados sobre a AOD. Seria útil, para formar dados concretos sobre a CSS, a existência de um sistema de padronização, coleta e controle dos dados, para que fossem superados os enormes empecilhos operacionais. Contudo, para que o Brasil implemente um sistema nacional de contabilização da Cobradi, precisaria ainda superar enormes problemas burocráticos, organizacionais e econômicos (LEITE, 2012).

³³ “The existence of appropriate strategies, policies and institutional frameworks that ensure capacity to deliver a development co-operation programme; an accepted measure of effort; and the existence of a system of performance monitoring and evaluation.” (OCDE, 2017c)

³⁴ “All low and middle income countries based on gross national income (GNI) per capita as published by the World Bank, with the exception of G8 members, EU members, and countries with a firm date for entry into the EU. The list also includes all of the Least Developed Countries (LDCs) as defined by the United Nations (UN).” (OCDE, 2017d)

a prestar contas mutuamente sobre os resultados de uma melhor gestão da ajuda. (BEGHIN, 2014, p. 17)

Em 2007, apesar de existirem conflitos entre a AOD e a CSSD, o Conselho da OCDE convidou o Secretariado desta organização para que a cooperação da OCDE fosse estendida, através de programa específico, ao Brasil, à Índia, à Indonésia, à China e à África do Sul. Estes países são considerados parceiros-chave³⁵ da OCDE, a qual pretende que participem direta e ativamente, contribuindo de maneira sustentada e abrangente com a organização. Outros países, todavia, foram integrados na OCDE, em 2010 (como Israel, Chile, Estônia e Eslovênia), mas o processo de entrada da Federação Russa, previamente discutido em 2007, juntamente com os países citados acima, em 2014, foi adiado. Em 2013, o mesmo processo foi lançado para a Colômbia e a Letônia e, em 2015, foi a vez da Costa Rica e da Lituânia (OCDE, 2017b). Portanto, a OCDE pretende integrar, com base em vários critérios e restrições, outros países, incluindo os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), no sistema da AOD. De um lado, se reconhece a relevância da CSS, por outro, a atuação das empresas, das ONGs e da sociedade civil é igualmente reconhecida.

Entretanto, apesar desses acordos selados na Declaração de Paris e no Plano de Ação de Acra de 2008, os avanços foram pequenos em direção a uma maior democratização da AOD, ao empoderamento da sociedade e aos objetivos soberanos da estratégia de desenvolvimento dos países receptores. Além disso, ainda é necessário incorporar à agenda da AOD temas referentes: à regulação das atividades mercantis e da chamada responsabilidade social e ambiental das empresas multinacionais; às mudanças dos sistemas tributários dos países receptores, ainda muito frágeis e regressivos, gerando ganhos desproporcionais para as empresas multinacionais; à ausência de participação das organizações e dos movimentos sociais nos processos decisórios (BEGHIN, 2014).

Ademais, Beghin (2014) observa outras tendências na AOD. Em 2012, seis países (EUA³⁶, França, Alemanha, Japão, Países Baixos e Reino Unido) concentravam mais de dois terços da AOD. Os países doadores (excluindo alguns pequenos países não muito

³⁵ Já em 1996, o *High Committee on South-South Cooperation* da ONU tinha considerado o Brasil, mais outros 21 países do Sul, como países pivot da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (Leite, et al, 2015).

³⁶ Estados Unidos da América.

relevantes, como Luxemburgo, Noruega, Dinamarca e Suécia, que estão dentro da meta³⁷ de alocar 0,7% do PIB à AOD), estão longe de ter cumprido essa meta, o que resulta num permanente “déficit” da ajuda (US\$682 bilhões). A queda relativa da AOD também pode ser evidenciada pela desigualdade crescente entre a riqueza dos países doadores e a alocação da ajuda per capita. O PIB per capita dos doadores cresceu mais de 200% entre 1961 e 2008, enquanto a ajuda per capita elevou-se em somente 66% para o mesmo período. Em 1961, a AOD per capita representava 0,5% do PIB per capita, em 2008, esse percentual caiu para menos de 0,3%. Os cortes e a escassez da AOD foram provocadas, além da crise econômica de 2008, por novos problemas do Norte: as guerras no Iraque, Afeganistão, Líbia e Síria, o processo de integração europeu, as mudanças climáticas e as crises energéticas, e o terremoto de 2011 no Japão.

Depois de cinco décadas, as ações da AOD são consideradas: a) excessivamente assistencialista; b) geradoras e reprodutoras de dependência por parte dos países receptores; c) não responsivas sobre prestação de conta à sociedade, tanto dos países receptores como dos doadores; d) não transparente na alocação de recursos; e) descoordenadas e superpostas, gerando desperdício; f) de baixa efetividade para a promoção do desenvolvimento das comunidades receptoras e muito mais atrelada aos interesses econômicos e políticos dos doadores. Essa baixa efetividade é causada pela pouca atenção endereçada pela AOD às reais necessidades das comunidades atendidas, como: a) o fortalecimento institucional; b) o empoderamento das sociedades nacionais; c) a promoção dos direitos humanos; d) a igualdade de gênero; e) a defesa do meio ambiente (BEGHIN, 2014).

2.2.2 A Cooperação Sul-Sul

A CSS historicamente se desenvolveu a partir de críticas, por parte de alguns países do Sul, à OCDE e à AOD. Os países do Sul foram críticos a respeito da CNS, que, após a Segunda Guerra Mundial, segundo Milani (2012), foi usada pelos países desenvolvidos, através de suas respectivas políticas externas, como instrumento de

³⁷ Fixada ainda na Assembleia-Geral da ONU de 24 de outubro de 1970, por meio da resolução nº 2.626 (XXV) e confirmada na conferência das Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em Monterrey, México, em 2002 (BEGHIN, 2014).

internacionalização de suas práticas de governança e de projeção de seus respectivos modelos de capitalismo.

O fenômeno da CSS surgiu, no contexto internacional, como resultado das lutas por libertação anticolonial, inserindo-se no enfrentamento dos países do Sul contra o imperialismo, por uma política externa autônoma em relação às potências ocidentais e à União Soviética, pela autodeterminação dos povos e pela igualdade entre as nações, pela não ingerência e não interferência em assuntos internos, contra o racismo praticado por alguns Estados, pela coexistência pacífica e pelo multilateralismo, bem como por um mundo econômica e socialmente menos desigual. O fracasso do diálogo Norte-Sul sobre a superação do subdesenvolvimento, as crises que atingiram as economias centrais e a emergência dos *Newly Industrialized Countries* (Nics) promoveram, com o surgimento dessas semiperiferias³⁸, uma diferenciação entre os países do Sul, abrindo espaço para a iniciativa de cooperação financeira e técnica entre semiperiferias e periferias. Os eventos internacionais mais importantes para a CSS foram a Conferência de Bandung, em 1955; a formação da Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960, em Bagdá; a oficialização da formação do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) em 1961, em Belgrado; a fundação do G77³⁹, em 1964, na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); e a difusão dessas muitas iniciativas culminaram na Conferência de Buenos Aires sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em 1978 (LEITE, 2012; POMEROY et al., 2015).

A CSS deveria promover a autonomia econômica através das reformas dos mecanismos comerciais e de ajuda internacionais, corrigindo desequilíbrios comerciais entre o Norte e o Sul, e também através de um comércio preferencial e da troca de tecnologias. Enfim, a CSS deveria ter por intuito a regulação das corporações

³⁸ Para a teoria neomarxista do sistema-mundo, o sistema capitalista mundial é dividido entre centros altamente desenvolvidos, semiperiferias que flutuam em um estado intermediário de desenvolvimento e periferias subdesenvolvidas. Neste sentido, o desenvolvimento do Norte se sustenta na precondição e reprodução do subdesenvolvimento e da pobreza do Sul. As semiperiferias exploram também as periferias, transferindo valor para os centros e se apropriando de parte deste valor. Uma semiperiferia exerce a função de correia de transmissão em uma cadeia global de valor, ou de agente imperialista que atenua, por meio de intermediação, os conflitos entre Estados centrais e Estados periféricos, decorrentes das desigualdades na apropriação do excedente econômico em escala mundial (WALLERSTEIN, 1976; 1984).

³⁹ Este grupo de países do Sul foi fundado em 15 de junho de 1964, por meio da "Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países", emitida na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

multinacionais e o reconhecimento de direitos de soberania dos países do Sul sobre o controle nacional dos recursos e das atividades econômicas (AMANOR; CHICHAVA, 2016).

Os princípios da CSS foram construídos, além disso, com base nas críticas dos países do Sul ao modelo de desenvolvimento neoliberal proposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM). Os países do Sul somente podiam recorrer à AOD caso aceitassem as condicionalidades políticas e as imposições econômicas presentes nos programas dessas OIs (os quais incluíam privatizações de empresas públicas, retirada de barreiras protecionistas e liberalização comercial, livre circulação de capital e desregulamentação das relações de trabalho). Esse receituário liberal retirava a centralidade do Estado na promoção do desenvolvimento. A falha desse processo, todavia, que aumentou a dívida externa sem que surtisse o crescimento desejado, levaria a uma crise de legitimidade da AOD e a uma nova emergência da CSS, alavancada por um novo ciclo de crescimento econômico mundial, capitaneado pela China. A perda de legitimidade seria ainda acelerada pela crise eclodida em 2008, que, antes de se difundir pelo Sul, afetaria em cheio os países da OCDE. Dessa maneira, a CSS dos países “doadores emergentes” - entre os quais, o Brasil -, apresentando princípios e práticas alternativas à AOD, viria a se fortalecer como uma modalidade viável para os países receptores.

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), respondendo à demanda dos países em desenvolvimento, organizou a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), na qual foi definido o chamado “Plano de Ação de Buenos Aires”, que instituiu um marco regulatório da CTPD e, pela primeira vez, apresentou o termo “cooperação horizontal”. Não obstante sua criação, no âmbito da promoção de estratégias para a redefinição da divisão internacional do trabalho (como a ferramenta de um Sistema Geral de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento), poucos foram os avanços alcançados pela CSS naquela década, no sentido de diminuir as barreiras físicas, tecnológicas, institucionais e financeiras, de modo a aumentar as demandas por bens, serviços e capitais entre esses países. Os problemas se agravariam nos anos 80, quando o crescimento econômico no Sul estancaria e a dívida externa crescería exponencialmente. Os ajustes neoliberais tirariam a centralidade do Estado na promoção do desenvolvimento e da CSS, ao passo que a queda do bloco soviético, que levaria ao fim da busca de autonomia dos Estados periféricos diante dos

dois polos de poder, EUA e URSS⁴⁰, representaria um questionamento da ideologia terceiro-mundista. Assim, a CSS se veria reduzida, enquanto os Estados do Sul seriam postos em competição pela recepção de IED e de “ajuda” financeira do Norte (CESARINO, 2015; LEITE, 2012). Tal processo encontraria ressonância no contexto do Brasil, que era ainda um país mais receptor do que provedor em termos relativos e que, portanto, não tinha desenvolvido uma estrutura institucional e financeira capaz de fornecer cooperação internacional de forma autônoma.

No final da década de 90 e no início do novo século, no contexto de crise do modelo “condicional” de cooperação e de investimento ocidental, reemerge a CSS. A nova emergência econômica de países doadores, em uma situação de pós-Guerra Fria, passaria a incluir muito mais países⁴¹, com maior heterogeneidade e com motivações geopolíticas e geoeconômicas diferentes daquelas de sua origem, em plena Guerra Fria, na Conferência Afro-Asiática de 1955, em Bandung, e no Movimento dos Países Não-alinhados (MPNA), na Conferência de Belgrado, em 1961 (CESARINO, 2015; LEITE, 2012).

A reemergência da CSS e a criação de novas coalizões entre países do Sul fazem parte da reivindicação por maior espaço político e econômico nos centros decisórios mundiais, favorecidas por uma conjuntura externa caracterizada pela crise da chamada governança mundial e pelo declínio relativo das grandes potências. Neste contexto o Brasil pleita por um assento no Conselho de Segurança da ONU, por um novo arranjo financeiro mundial, como também, na Organização Mundial do Comércio (OMC), pela eliminação dos subsídios agrícolas dos países do Norte, que abririam esses mercados para os produtos agrícolas brasileiros.

Segundo a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), a CSS é aquela cooperação entre países em desenvolvimento que compartilham conhecimentos, capacidades e recursos para enfrentar seus desafios de desenvolvimento e que são guiados pelos princípios de: respeito pela soberania nacional, direito de propriedade nacional e independência, igualdade, não condicionalidade, não interferência em assuntos domésticos e benefícios

⁴⁰ União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

⁴¹ A rigor, a CSS deveria incluir a cooperação internacional entre países do Sul do mundo, sendo, portanto, necessário distingui-la da emergência de novos doadores, como nos exemplos apontados por Cesarino (2015), na Nova Zelândia e na Polônia, países-membros do CAD da OCDE.

mútuos⁴² (UNDP, 2016). Ademais, a CSS foi definida na resolução nº 64/222⁴³, da Assembleia-Geral da ONU, de 21 de dezembro de 2009, nos seus artigos 18 e 19, como aquela cooperação entre vários atores e níveis, públicos e privados, baseada na transparência e na prestação de conta, para obtenção de objetivos coordenados com outros programas e em conformidade com as estratégias e planos de desenvolvimento nacional.

Destarte podemos perceber que os princípios que estas definições enfatizam, não necessariamente serão na prática respeitados na CSS, pelo fato de representar ideais sobre a cooperação baseadas em concepções de solidariedade e horizontalidade, que na prática não correspondem à realidade das trocas comerciais e aos investimentos. Ademais, embora possam existir “vantagens comparativas” entre os países envolvidos na CSS, tais como trajetórias políticas, culturais e sociais semelhantes, isso não garante a efetiva promoção de um desenvolvimento sustentável dos pontos de vista econômico, político, social e ambiental. Além disso, os doadores emergentes, não se submetendo aos acordos da AOD, não apresentam coleta de informações sistematizadas e análise de resultados. Portanto, sendo pouco transparentes, as agências de cooperação são frágeis e não inclusivas no que diz respeito à participação dos movimentos e das organizações da sociedade civil na tomada de decisão, na formulação, na implementação, no monitoramento e na prestação de contas para a sociedade sobre a internacionalização das políticas públicas (BEGHIN, 2014).

2.2.3 A CSS e a AOD: diferenças e convergências

⁴² “Respect for national sovereignty, national ownership and independence, non-conditionality, non-interference in domestic affairs and mutual benefit.” (UNDP, 2016)

⁴³ “18. Reafirmamos que la cooperación Sur-Sur es una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de sus objetivos comunes y su solidaridad, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad. La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad. A ese respecto, reconocemos la necesidad de mejorar la eficacia de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo aumentando la rendición de cuentas mutua y la transparencia, así como coordinando sus iniciativas con otros proyectos y programas de desarrollo sobre el terreno, de conformidad con los planes y las prioridades nacionales de desarrollo. Reconocemos también que se deberían evaluar los efectos de la cooperación Sur-Sur con miras a mejorar su calidad, según proceda, de manera orientada a la obtención de resultados. 19. La cooperación Sur-Sur comprende la participación de múltiples partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas y otros agentes que contribuyen a hacer frente a los problemas y alcanzar los objetivos en materia de desarrollo de conformidad con las estrategias y los planes nacionales de desarrollo.” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 03-04)

Segundo Burges (2012), existe uma relativa disparidade entre a AOD e a CID. Enquanto os membros do CAD da OCDE, no que se refere à AOD direcionada ao Sul, gastaram em torno de 128 bilhões de US\$ em 2010, em 2008, o fluxo de CID Sul-Sul era de um décimo da AOD. A disparidade entre AOD e CID não deve subestimar, entretanto, os impactos da CSS, que, dada a estabilidade econômica e a emergência internacional de alguns países do Sul, geraram um renascimento da cooperação técnica, tal como havia surgido no “Plano de Ação de Buenos Aires”, em 1978, na UNCTAD. Destarte, a CSS oferece, potencialmente, uma abordagem do desenvolvimento baseada em premissas diferentes da AOD. Os países do Sul partiriam do pressuposto de que o desenvolvimento não é algo que pode ser entregue por um país industrializado e desenvolvido, que formulou um projeto e pretende testá-lo em um país do Sul selecionado para esse fim. O desenvolvimento seria antes um processo que se desenrola em conjunto, entre países cooperantes, que compartilham conhecimentos, capacidades, habilidades e recursos para encontrar seus objetivos de desenvolvimento, através de esforços concertados. Essa dialética geraria projetos qualitativamente melhores, pois os países provedores ganhariam experiência que poderia ajudar no desenvolvimento doméstico. Por conseguinte, a maioria das agências de cooperação dos membros do CAD reconhece que a CSS oferece uma grande contribuição ao desenvolvimento pelo fato de transferir diretamente conhecimento e habilidades que foram gerados e, com êxito, implementados dentro do contexto brasileiro. Além disso, a solidariedade e o legado histórico livre do colonialismo motivariam uma grande receptividade aos projetos Sul-Sul, em virtude também dos custos menores, das burocracias e estruturas governamentais mais simples e do contato mais direto entre tomadores de decisão desse tipo de cooperação, em comparação à AOD.

Entretanto, ainda que pretenda contribuir com o desenvolvimento global, a Cobradi está longe de ser completamente altruísta. O Brasil, por meio dos seus limitados aportes, que não são em dinheiro, diminui o risco de corrupção e não gera dependência em relação à sua CID, mas “compra” apoio por meio da solidariedade e da transferência de capacidades, mais do que pela promessa de substantivos ganhos econômicos, como na AOD (BURGES, 2014).

Um dos fatores para o ressurgimento da CSS reside na mudança global dos sistemas produtivos e das cadeias de valor globais. Países como China, Índia e Brasil demandam muitos recursos naturais para sustentar sua produção orientada, principalmente, para a exportação. Ademais, procuram condições ambientais, fiscais e

salariais mais favoráveis para a produção de itens de baixo nível tecnológico, realocando suas cadeias produtivas obsoletas em países menos desenvolvidos, e para prestar serviços de engenharia e de construção civil e de infraestrutura, que beneficiam diretamente o setor de *Import/Export* (EXIM). Essa mudança fica evidente no crescimento das corporações multinacionais situadas no Sul, que passaram de 2.700, em 1993, para mais de 18.000 em 2005, gerando um fluxo de IED de 253 bilhões de US\$ em 2007, 40% do qual direcionado para o Sul. Estes fluxos de IED, e de financiamento à exportação, são tendencialmente bilaterais, viabilizando um aumento dos fluxos de importações e de exportações Sul-Sul. O padrão desses fluxos se caracteriza pelo papel dos países do Sul menos desenvolvidos como fornecedores de matérias-primas, de produtos intensivos em mão de obra e semiprocessados, ou seja, de baixo nível tecnológico. De outro lado, os IED, os financiamentos para EXIM e a CID dos países do Sul são mais pioneiros e aventureiros do que a AOD. As multinacionais baseadas no Sul podem tomar maiores riscos em comparação àqueles que são permitidos pelos financiadores do Norte, como o BM, graças ao financiamento e aos empréstimos estatais, por meio de bancos nacionais de desenvolvimento, que aumentam a tolerância dos investimentos internacionais ao risco inerente à maioria dos países do Sul (BURGES, 2012).

2.2.4 Cooperação triangular

O novo surgimento e a ampliação da CSS, que guardariam correspondência com a eleição de governos progressistas na América Latina, seriam motivados também pela insatisfação com os impactos originados dos programas de ajuste estrutural e pela disponibilidade de recursos obtidos pelo novo ciclo de crescimento das economias da região, puxados pela demanda de *commodities*. O resgate da articulação entre países do Sul possibilitaria novas barganhas na OMC, para quebra de patentes e para abertura dos mercados agrícolas do Norte, protegidos e subsidiados. Além disso, seriam criadas novas coalizões Sul-Sul, como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS⁴⁴), em 2003, os BRICS e seu respectivo banco multilateral, dentre outras articulações.

⁴⁴ Foi criado pelo IBAS, em 2004, o Fundo de Alívio da Fome e da Pobreza, com pequenos projetos em vários países: Haiti, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Serra Leoa, Burundi, Palestina, Laos, Camboja e Vietnã (PAUTASSO; IANKOWSKY, 2013; RIBEIRO, 2015).

Questionada pelos seus contínuos fracassos, a estratégia das agências do Norte, como o BM, todavia, seria incorporar as “boas práticas” e a agenda da CSS, por meio também de iniciativa para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Tal estratégia de incorporação viria seguida, outrossim, pelas agências de cooperação dos países do Norte e pelas instituições internacionais, configurando a denominada “cooperação triangular” (LEITE, 2012). Essa estratégia das agências de cooperação do Norte, no sentido de incrementar sua participação na CSS, por meio de cooperação triangular e multilateral e de produção de conhecimento sobre CID - enfatizando a horizontalidade e a construção compartilhada de conhecimento sobre o desenvolvimento internacional, que são bandeiras da CSS -, é motivada pelo interesse em retomar o espaço e a legitimidade perdida, além de preservar e expandir a influência do Norte na CSS (ABNEUR; FONSECA, 2013).

Segundo Mosse (2005) *apud* Santarelli (2016, p. 14):

As grandes agências de desenvolvimento do Norte empreendem enormes esforços na conceitualização e reconceitualização do desenvolvimento para buscar descartar sinais do colonialismo ou de interesses comerciais, em uma eterna ressignificação de paradigmas.

Portanto, os princípios e as práticas da AOD (assim como para a CSS) não são dados e fixos no tempo, mas são dinâmicos e modificados para responder aos novos desafios⁴⁵, entre os quais, aqueles postos pela CSS, principalmente pela sua falta de condicionalidades e imposições.

⁴⁵Algumas modificações foram feitas no que concerne às modalidades de gastos, monitoramento, apresentação e resultados da AOD, no “*high-level meeting*” do CAD da OCDE, no dia 18 de fevereiro de 2016, em Paris, França. A centralidade do propósito do desenvolvimento era posta com a intenção de excluir fluxos relativos à ajuda militar, ao combate ao terrorismo, às missões de paz e às pesquisas não relacionadas diretamente com o desenvolvimento. Para responder aos desafios postos pela disseminação de atos de terrorismo, estas restrições foram redefinidas em 2016 pela OCDE, incluindo agora gastos com segurança e defesa, tais como treinamento militar limitado à prevenção de “extremismos violentos”. Esta medida foi criticada, sendo chamada de “*militarization of aid*” pelos representantes suecos na OCDE, e, para o chefe do departamento de desenvolvimento da ONU. A canalização de recursos para programas de segurança e “*peacekeeping*” reduziria o montante disponível para o desenvolvimento ordinário, embora a OCDE justifique a medida como um incentivo para reduzir a dependência financeira dos países receptores e, assim, para estimular o desenvolvimento do setor privado nestes países (ANDERS, 2016; BERGENAS; MAHONEY, 2016).

Existe, portanto, um processo de negociação⁴⁶ em curso, para modificar a CID, que busca incorporar à AOD os “doadores emergentes”, os princípios da CSS e outros atores da sociedade civil e das empresas. Nesse contexto, observa-se a incorporação da CSS como pilar fundamental da configuração da chamada “cooperação triangular”. Contudo, esse processo de integração não ocorre sem resistência por parte dos países que compõem os BRICS, os quais insistem na diferenciação entre CSS e AOD (ASSUNÇÃO; FONSECA, 2013).

Apesar da diferenciação, a cooperação triangular é uma modalidade de integração entre AOD e CSS, que vem se destacando no cenário internacional. Entretanto, essa modalidade tem sido questionada por substituir a AOD e não complementá-la, além de ser de lenta implementação, de impor aos países receptores a agenda dos países doadores emergentes, de ser orientada pelos interesses dos países do Norte (interesses que assim se tornam hegemônicos no cenário da cooperação internacional) e de não ser transparente na prestação de contas (BEGHIN, 2014).

Exemplos de cooperação triangular são o ProSAVANA e os acordos para a criação de um mercado mundial do etanol. Nesta última área, a CID brasileira não diverge da AOD, na medida em que ambas incentivam a implementação de padrões técnicos para a produção e a comercialização de etanol, para que se tornem normas globais (BURGES, 2014). Não é por acaso, portanto, que o Grupo Banco Mundial destaca, na sua nova estratégia para a África (“O Futuro da África e o Apoio do Banco Mundial”), o renovado papel de países “em desenvolvimento”, como o Brasil, para alavancar as finanças e o conhecimento entre o continente africano e outros países do Sul. O BM, com seu ramo

⁴⁶ Na OCDE, em relação à CSS, no 4º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (HLF-4), realizado em 2011, na Coreia do Sul, foi criada a “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva” (PGCDE) que, além de definir os princípios ‘voluntários’ mínimos que devem orientar as práticas da CID, gerou um divisor de águas no campo pelo reconhecimento da necessidade de uma inclusão mais igualitária de atores que antes não integravam o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE), tais como sociedade civil, setor privado e países de renda média que atuam na área da Cooperação Sul-Sul (CSS). No entanto, ainda que reconhecida a importância dos BRICS (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) para a CID no HLF-4, os países desse bloco, ao contrário de outros países de renda média que contribuíram de forma mais ativa (como México, Turquia e Indonésia), têm se afastado das discussões internacionais relativas à eficácia, concentrando-se na criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS. Além de não aderirem às diretrizes dos países desenvolvidos, os países dos BRICS recusam a divisão entre doador e receptor, bem como o conceito de AOD, e pretendem participar como ‘observadores participantes’ nessa iniciativa, o que pode ser atestado pelo fato de que nenhum desses países integra o primeiro Comitê Diretivo já composto. A saber, o Brasil foi o único país do grupo a participar de modo mais destacado, acirrando divisões ao insistir que a CSS deveria ser julgada a partir de critérios diferentes daqueles associados à cooperação Norte-Sul (ASSUNÇÃO; FONSECA, 2013).

do setor privado, a *Internacional Financial Corporation* (IFC) e sua *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), que trabalha com garantias contra riscos não comerciais e com assistência técnica, se propõem a apoiar projetos de cooperação Sul-Sul para “ganhos mútuos” (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012).

O BM é profundamente envolvido no novo fenômeno de grilagem de terra, por meio de empréstimo, de políticas públicas e de reformas legais que convertem direitos de posse tradicionais sobre a terra em títulos negociáveis no mercado de terra. Através do seu setor de investimentos comerciais, a IFC, o BM investe em numerosos fundos privados que compram direitos sobre terras agrícolas, e a MIGA vende às empresas que grilam terras seguros contra riscos políticos que possam afetar os negócios, protegendo os investimentos e os lucros dos acionistas das empresas do agronegócio, as quais investem em países do Sul (GRAIN, 2010).

2.3 Teorias sobre a CID

2.3.1 Visão Geral sobre Algumas Teorias de CID

Pauselli (2013), ao pretender fazer uma análise interpretativa da ajuda externa⁴⁷ conectada a algumas perspectivas teóricas de RI, lamenta que as teorias de RI não apresentem um arcabouço teórico sólido para explicar a CID:

Cinquenta anos depois da publicação do primeiro e mais influente artigo nas Relações Internacionais (RI), que analisa as motivações da ajuda externa, *A theory of foreign aid*, de Hans Morgenthau, a comunidade de pesquisa em RI ainda não construiu um arcabouço teórico sólido para explicar a cooperação internacional para o desenvolvimento. A maioria dos estudos empíricos de ajuda externa tem sido contribuições de outras disciplinas, especialmente da economia. Pesquisas no campo das Relações Internacionais têm sido em grande parte descritivas ou pobremente ligadas aos paradigmas de RI.⁴⁸ (PAUSELLI, 2013, p. 07, tradução nossa)

⁴⁷ O autor usa indistintamente os termos “ajuda externa” e “cooperação internacional”.

⁴⁸ “Cinquenta años después de la publicación del primero y más influyente artículo en relaciones internacionales (RI), que analiza las motivaciones de la ayuda externa, *A theory of foreign aid*, de Hans Morgenthau, la comunidad investigadora en RI todavía no ha construido un cuerpo teórico sólido que explique la cooperación internacional al desarrollo. La mayor parte de los estudios empíricos en ayuda externa han sido contribuciones procedentes de otras disciplinas, especialmente desde la economía. La investigación desde el campo de las relaciones internacionales ha sido principalmente descriptiva o pobremente conectada con los paradigmas de las RI.” (PAUSELLI, 2013, p. 07)

Pauselli (2013), a respeito dos propósitos do instrumento da cooperação, para os fins da política externa, afirma que podemos distinguir quatro tipos de propósito: um egoísta e material, ligado aos interesses nacionais e de inspiração teórica realista; um altruísta, que enfatiza as regras e as instituições internacionais, de inspiração institucionalista liberal; um idealista, relacionado à socialização de ideias, que se debruça sobre as normas internacionalmente compartilhadas, de inspiração construtivista; e um último, de viés marxista.

Milani (2012) também afirma que, entre as teorias de RI, não existe um consenso sobre a natureza, os objetivos, os resultados e os efeitos da CID. Alguns analistas liberais têm perspectivas otimistas e favoráveis, outros analistas, realistas ou marxistas, são mais críticos. Todavia, todas as teorias, ainda que com pressupostos filosóficos e políticos distintos, iluminam algum aspecto da CID sob o ponto de vista de suas articulações com o capitalismo e com a política internacional.

A política externa e suas agendas de cooperação para o desenvolvimento, tanto dos países doadores quanto dos beneficiários, refletem não apenas os constrangimentos sistêmicos, provenientes da própria estrutura da ordem internacional, mas estão cada vez mais conectadas às demais políticas públicas, abertas à atuação dos mais variados grupos de interesses (MILANI, 2014). As correntes teóricas, contudo, tendem a negligenciar as estratégias estabelecidas por uma pluralidade de atores domésticos (no contexto da distribuição de interesses e de preferências no interior do Estado), quando tais atores seriam essenciais para uma compreensão profunda das dinâmicas da CID. Milani (2012), entretanto, não explicita melhor quais seriam esses atores. É nesse sentido que a Ciência Política, e em particular a teoria sobre difusão de políticas públicas, é relevante - sobretudo, esse objetivo pode ser atendido em conjugação com a teoria do Estado de Poulantzas, e as contribuições de Bob Jessop. Os atores domésticos estão inseridos no campo estratégico da luta de classes, que ocorre no interior do Estado, e além deste.

2.3.2 Teorias Realistas

Não existe a presunção de apresentar aqui a grande variedade de pensamentos dessa corrente teórica, mas é possível sintetizar algumas ideias que fundamentam as

diferentes abordagens realistas e, em seguida, relacionar isso com a cooperação internacional.

O realismo explica a realidade internacional a partir da centralidade da maximização do uso do poder do Estado, como instrumento para garantir os seus interesses primários, a sobrevivência e a segurança. Entretanto, o realismo clássico se diferencia do neorealismo, ou realismo estrutural, e do realismo neoclássico.

2.3.2.1 *Realismo Clássico*

Para o realismo clássico, que tem em Morgenthau um dos seus maiores representantes, os fundamentos do paradigma são: 1) o Estado-nação é o ator mais importante para entender as relações internacionais; 2) a causa do comportamento do Estado é a natureza humana egoísta; 3) o sistema internacional é anárquico, ou seja, não existe um poder supranacional; 4) os Estados buscam seus “interesses nacionais”, aumentando seu poder através da dominação de outras nações; 5) existe uma grande diferença entre as políticas domésticas e as políticas internacionais; 6) as relações internacionais são assimétricas em termos de poder e são caracterizadas pela luta pelo poder e pela paz (MORGENTHAU, 2003).

Os realistas clássicos explicam o comportamento político internacional através do comportamento humano egoísta e mau, desejoso de poder, mas também da segurança. A busca dos Estados por poder, mediante a dominação de outras nações, seria justificada pela proteção dos “interesses nacionais” e para evitar que sejam aniquilados por outros Estados. A partir dessas considerações, sob o prisma do realismo clássico, a cooperação internacional entre Estados seria improvável, exceto se fosse usada de forma instrumental pelos Estados donatários, para fins de segurança e de aumento do poder (LEITE, 2012).

Liska (1960) e o próprio Morgenthau (1962) tratam do tema da *Foreign Aid* (Ajuda Externa) como instrumento de política externa. Morgenthau (1962), em um artigo seminal e crítico sobre a ajuda externa dos Estados Unidos, intitulado *The Political Theory of Foreign Aid*, apontava para a necessidade de desenvolver uma teoria da ajuda externa inteligível, que pudesse fornecer padrões de julgamento para os apoiadores e opositores das *policies* de política externa. Esse autor afirmava que, na política externa, diante da falta de uma teoria clara, a ajuda externa se configurava como a inovação mais desconcertante de ser entendida e posta em prática.

Para o mesmo autor, a ajuda externa pode ser considerada uma obrigação moral dos países ricos para com os países pobres, um desperdício injustificável e inútil de recursos, ou ainda pode ser considerada um instrumento da política externa. Morgenthau, portanto, pretendeu definir seis tipos de ajuda externa, tendo como elo comum a transferência de dinheiro, bens e serviços de uma nação para outra: suborno, humanitária, de subsistência, militar, de prestígio e para o desenvolvimento econômico.⁴⁹

Para explicar esta ferramenta da política externa, o autor acentua a natureza egoísta, usada para subornar os Estados receptores de ajuda ou gerar prestígio, elementos que podem estar presentes juntamente com outros mais humanitários⁵⁰ (PAUSELLI, 2013, p. 76, tradução nossa).

Morgenthau (1962), coerente com os pressupostos dessa abordagem, que explica a ajuda externa como instrumento da política externa, para fins de segurança e de defesa dos interesses nacionais, deixa claro que todos os tipos de ajuda externa mencionados possuem função política, mesmo a ajuda humanitária - seja privada, seja governamental.

2.3.2.2 *Realismo Estrutural*

Para o realismo estrutural, que tem em Waltz (1959; 1979) um dos mais conhecidos representantes, as forças explicativas dos comportamentos dos Estados não estariam na natureza humana, ou nas características individuais domésticas das unidades estatais, mas no nível sistêmico, considerado anárquico.

No livro *Man, State and War* de 1959, Waltz fez uma análise dos níveis que seriam responsáveis pelas guerras e pela ausência de guerra, observando que as explicações que se limitavam ao primeiro nível (o nível da natureza humana e, particularmente, das características pessoais dos seus líderes) ou ao segundo nível (o nível das instituições domésticas) não seriam suficientes. Aquilo que estaria por trás da eclosão das guerras seria a natureza anárquica do sistema internacional, não existindo uma organização

⁴⁹ [...] humanitarian foreign aid, subsistence foreign aid, military foreign aid, bribery, prestige foreign aid, and foreign aid for economic development. (MORGENTHAU, 1962, P.301)

⁵⁰ “Para explicar esta herramienta de política exterior, el autor acentúa el carácter egoísta de esta, utilizada para sobornar a los Estados receptores de ayuda o generar prestigio, elementos que pueden estar presentes junto con otros de carácter más humanitario.” (PAUSELLI, 2013, p. 76)

central com autoridade acima dos Estados soberanos, que pudesse evitar os conflitos entre eles.

Em *Theory of International Politics*, Waltz (1979) apresenta a teoria que denominou de realismo estrutural. Partindo da definição da natureza do sistema internacional como anárquico, o autor busca desvelar a tendência do sistema internacional ao equilíbrio, ou Balança de Poder. Waltz usa a teoria microeconômica para comparar o comportamento das empresas no mercado com o comportamento dos Estados no sistema internacional. Para ambos os casos, o comportamento é consequência da natureza do sistema no qual existem. Ou seja, o sistema, com suas limitações e com seus incentivos, leva os Estados a se preocuparem com a garantia da sobrevivência e com o equilíbrio de poder, sendo desnecessário entender as preferências ou as motivações dos atores, já que elas estão dadas.

A distribuição relativa das capacidades⁵¹ dos Estados seria o principal fator explicativo da distribuição de preferências e das restrições às ações dos Estados, no sentido de autorizar ou de limitar as possibilidades de maximização do poder e da segurança. Além disso, as mudanças na estrutura⁵² do sistema internacional (bipolar, unipolar ou multipolar) fundamentariam as mudanças na distribuição geográfica da cooperação internacional (PAUSELLI, 2013).

Para os neorealistas, por conseguinte, a cooperação internacional seria usada como uma ferramenta para a promoção do interesse econômico e político nacional: politicamente, para aumentar a segurança, através de alianças com países situados em áreas geográficas nas quais se pretende aumentar a influência e, assim, maximizar a segurança frente a ameaças de outros Estados. A cooperação internacional pode ser usada, também, para persuadir os Estados receptores, de modo que tenham preferências coincidentes com aquelas de seus doadores - variável que pode ser verificada comparando as votações nas OIs, tal como naquelas que interessam à agricultura, como a OMC e a

⁵¹ *Capabilities* seriam o conjunto de recursos sistêmicos possuídos internamente por um Estado: extensão territorial e populacional, recursos naturais, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência.

⁵² A rivalidade entre o eixo Leste-Oeste foi utilizada, na Guerra Fria, pelas superpotências concorrentes da União Soviética e dos Estados Unidos para criar áreas de influência no mundo. A unipolaridade que seguiu o fim da Guerra Fria mudou essa estrutura do sistema internacional e, portanto, a segurança dos EUA, não existindo mais ameaças “comunistas” reais ou ideológicas, mudou o direcionamento da cooperação dos EUA e dos países capitalistas liberais que formam a OCDE (PAUSELLI, 2013).

FAO. Ademais, a transferência de recursos estabilizaria a situação socioeconômica da região receptora, impedindo, por exemplo, problemas de segurança alimentar, que desencadeariam instabilidade política interna e fluxos migratórios. Ainda, a transferência de recursos pode ser usada para gerar, simplesmente, maior riqueza nacional através do comércio bilateral, impulsionado pela cooperação internacional. (PAUSELLI, 2013).

2.3.2.3 Realismo Neoclássico

Segundo Gilli (2011), as origens do realismo neoclássico residiriam nos trabalhos de vários autores, entre eles alguns realistas estruturais, que, no decorrer da Guerra Fria, teriam entendido a importância de estudar a relação Estado-sociedade e os constrangimentos domésticos na definição da política externa. O realismo neoclássico surgiu nos anos 90, para responder às críticas feitas ao realismo estrutural pelo institucionalismo liberal e pelo construtivismo, incorporando à análise da política externa variáveis sistêmicas, cognitivas e domésticas. O realismo estrutural não tinha previsto o fim da Guerra Fria e da União Soviética e não explicava tais acontecimentos, dando importância aos fatores domésticos ou às ideias.

Rose (1998) fez um resumo dessas teorias, cunhando o termo realismo neoclássico. O termo procura explicitar que o realismo neoclássico se aproxima do realismo clássico, no sentido de que a anarquia do sistema internacional molda o comportamento em termos de maximização da segurança e do poder pelos Estados. Não obstante, a ação dos tomadores de decisão, moldada pelas pressões sistêmicas, é limitada por percepções cognitivas acerca dessas pressões e das reais intenções dos outros Estados, bem como por fatores domésticos - as elites, os outros atores sociais e as instituições estatais.

2.3.2.4 Limitações e Crítica às Teorias Realistas

O recurso exclusivo às teorias realistas é insuficiente para compreender a cooperação internacional, já que a última seria sobremaneira restringida em um sistema internacional anárquico e conflituoso. O cálculo egoísta dos Estados não promoveria a

cooperação, a menos que de forma temporária, entre potências do Norte global, para formar alianças que permitissem dissuadir o expansionismo de outros países ou como instrumentalização dos “interesses nacionais”. Além disso, tais teorias não fornecem ferramentas para interpretar as relações Norte-Sul e, ainda menos, as relações Sul-Sul, pois consideram as relações internacionais como um assunto entre grandes potências do Norte do mundo. As relações Norte-Sul e, sobretudo, as relações Sul-Sul seriam um mero reflexo das decisões das grandes potências (LEITE, 2012).

Os problemas das teorias realistas se referem ao modo de concepção do Estado, por um lado, e do sistema internacional de outro lado. Em primeiro lugar, o Estado não pode ser considerado como uma “caixa preta”, um bloco monolítico coeso e fechado em si, no qual o interesse nacional é determinado e imutável (ALBUQUERQUE, 2013; BERRINGER, 2015). Em segundo lugar, além da concepção do Estado como entidade fechada e coesa, a predominância dos fatores estruturais do sistema internacional sobre a formação dos propósitos da cooperação internacional negligencia os relevantes fatores domésticos⁵³. Milner (1992) ressalta a fragilidade de se analisar as motivações que levam os Estados a cooperarem somente a partir de fatores sistêmicos/estruturais, baseados na suposição da anarquia do sistema internacional. As características domésticas dos Estados e os assuntos específicos da área interessada na cooperação são muito relevantes para as escolhas estratégicas dos Estados.

Em primeiro lugar, no esforço para construir teorias sistêmicas, os autores partem do pressuposto da anarquia e, em seguida, adicionam uma série de outras premissas que, fica implícito, resultam do fato da anarquia. Na realidade, porém, essas suposições parecem depender de outros fatores, alguns domésticos e alguns internacionais. Por exemplo, a anarquia não determina se os ganhos relativos ou absolutos dominam as motivações dos Estados. Em vez disso, depende do caráter doméstico dos Estados e das características específicas referentes aos assuntos da área interessada. Em segundo lugar, a literatura sofre de uma negligência sistemática dos fatores domésticos, mesmo enquanto depende de teorias implícitas sobre política interna. Os ganhos de cada Estado, as suas percepções de “equilíbrio”, seu horizonte e as expectativas sobre o futuro e sua capacidade de empregar estratégias para modificar o jogo são fortemente condicionados pela sua situação doméstica. Assim, por tudo o que a teoria sistêmica tem apontado, sua suposta prioridade epistemológica e sua inerente parcimônia, os maiores ganhos na compreensão da cooperação internacional são mais prováveis

⁵³ Uma autora que defende a análise dos fatores domésticos na explicação dos propósitos da ajuda externa é Lancaster (2007). Entretanto, a própria autora afirma que não possui a pretensão de desenvolver um modelo teórico sobre o assunto, o que a leva a fazer um *mix* teórico de realismo e de construtivismo.

de surgir, no futuro, de teorias de nível doméstico⁵⁴ (MILNER, 1992, p. 496, tradução nossa).

2.3.3 Teorias Liberais

Segundo a perspectiva liberal, a natureza humana é pacífica e cooperativa, e o comércio internacional e a CID aumentariam a paz e a prosperidade entre as nações. O subdesenvolvimento seria causado pela persistência de setores tradicionais atrasados no interior de uma economia, e a introdução de fatores econômicos modernos, de tecnologias, de conhecimento e de capitais removeria os obstáculos que esses setores tradicionais apresentariam, permitindo o funcionamento eficiente dos setores modernos do mercado.

2.3.3.1 Teorias Liberais Conservadoras

As teorias neoliberais criticam o recurso à ajuda/cooperação internacional pelo fato de representar um intervencionismo estatal e uma postura passiva dos receptores. Ao contrário, defendem que a liberalização extrema das trocas comerciais e do fluxo de capitais permitiria o desenvolvimento dos países pobres:

Autores como Milton Friedman apontam que o processo de cooperação é extremamente prejudicial para o desenvolvimento real, que apenas seria garantido no ambiente do livre mercado. A ajuda penalizaria o crescimento, pois seria uma ação intervencionista do Estado sobre as leis da oferta e demanda, prejudicando a dinâmica competitiva do mercado mundial. Dessa forma, uma política de cooperação para o desenvolvimento deveria se resumir a assegurar o livre fluxo de capitais e a liberalização dos acessos ao mercado mundial. (MORATO, 2009, p. 227)

⁵⁴ “First, in striving to build systemic theories, the authors begin with the assumption of anarchy and then add on a host of other assumptions that, it is implied, flow from the fact of anarchy. In reality though, these assumptions seem to depend on other factors, some domestic and some international. For example, anarchy does not determine whether relative or absolute gains dominate the motivations of states. Rather, that depends on the domestic character of states and other features of the issue-area. Second, the literature suffers from a systematic neglect of domestic factors, even while it depends on implicit theories about internal politics. Each state's pay-offs, its perceptions of "balance," its time horizon and expectations about the future, and its capacity to employ strategies to modify the game are heavily conditioned by its domestic situation. Thus, for all that systemic theory has been touted for its supposed epistemological priority or inherent parsimony, the biggest gains in understanding international cooperation in the future are likely to come from domestic-level theories.” (MILNER, 1992, p. 496)

Recentemente, Milani e Carvalho (2013) citaram, para o caso africano, a crítica que Dambisa Moyo (2009) expôs sobre a ajuda internacional ocidental, vista como causa do agravamento dos problemas dos países subdesenvolvidos. A autora é favorável à presença chinesa focada no desenvolvimento de infraestruturas e na logística e aos ganhos mútuos do comércio, porém critica a cooperação ocidental atrelada a reformas das estruturas estatais, baseadas nos princípios da boa governança e dos direitos humanos - que, na prática, contudo, escondem interesses comerciais e não teriam permitido o desenvolvimento das estruturas físicas e logísticas necessárias ao desenvolvimento econômico, aumentando a dependência da África em relação às importações e aos recursos financeiros da ajuda internacional.

2.3.3.2 Teorias Liberais Institucionalistas

Para a teoria liberal de vertente institucionalista, chamada de neoinstitucionalismo, a cooperação internacional surgiu como uma necessidade para resolver problemas de interdependência causados pela intensificação da globalização econômica. A CID, nesse caso, promoveria a integração econômica e comercial e, por conseguinte, a paz e a prosperidade.

Partindo dos mesmos pressupostos da teoria realista (i.e., Estados como atores unitários, egoístas e racionais, interagindo em um contexto internacional anárquico), as teorias neoliberais/neoinstitucionalistas chegam a conclusões diferentes, acreditando que o conflito não seja necessariamente a escolha mais racional. Essa abordagem teórica se funda no dilema do prisioneiro, segundo o qual os Estados são constrangidos a cooperar porque, caso não o façam, haverá conflito:

Em um contexto marcado pela interdependência, a interação estratégica de um Estado, que pretenda maximizar seus ganhos, precisa considerar também as escolhas dos outros Estados, emergindo, portanto, a cooperação como um caminho mais racional. (LEITE, 2012, p. 26)

2.3.3.3 Teorias Construtivistas

Como afirma Pauselli (2013), o construtivismo se inspira na tradição liberal-idealista da teoria de RI, ao interpretar a CID não por meio de determinações que emanam

de interesses políticos ou econômicos, mas como um imperativo humanitário, uma obrigação deontológica, reflexo de princípios morais individuais transpostos para o nível estatal. No nível internacional, a normatização desses princípios morais contribuiria para que os Estados difundissem certos valores e normas ligados aos direitos humanos, ambientais etc. Isso, por sua vez, geraria um compromisso ético dos Estados mais favorecidos no sentido de endereçar uma resposta útil (como no caso da transferência de capacidades técnicas, ou cooperação técnica) aos Estados desfavorecidos, de forma que esses Estados possam remediar os seus problemas de desenvolvimento (MILANI, 2012; PAUSELLI, 2013). No caso da Política Externa Brasileira (PEB) e da Cobradi, a dívida histórica⁵⁵ do Brasil com a África, em virtude da escravidão e do colonialismo, geraria uma obrigação moral de cooperar com os países africanos, para que se desenvolvam. Entretanto, ainda que tais ideais e intenções possam ser genuínos, interessa desvendar os reais interesses por trás da Cobradi.

2.3.3.4 Limitações e Crítica às Teorias Liberais

Codato e Perissinotto (2001) afirmam sobre as teorias neoinstitucionalistas que, *grosso modo*, todas definem as instituições políticas não como resultantes de forças sociais em conflito, mas como variáveis explicativas autônomas, sujeitas a uma lógica interna própria. Para uma visão marxista, entretanto, é problemático entender as instituições como entidades neutras. As contradições e os antagonismos de classe estão presentes na materialidade do Estado e vão além deste, sendo presentes na formação social como um todo.

⁵⁵ Apresenta-se, a seguir, um trecho de um discurso de Luiz Inácio Lula da Silva sobre a relação Brasil-África: “O Brasil tem com a África laços profundos, que definem nossa própria identidade. Somos a segunda maior nação negra do mundo. Internamente, estamos tomando diversas iniciativas para valorizar a decisiva contribuição africana na construção da nação brasileira. E, acima de tudo, para superar as desigualdades raciais ainda existentes no País. Em nossa atuação internacional, também temos um longo percurso comum com as nações africanas. Defendemos, nas Nações Unidas, a causa da descolonização e o repúdio ao *apartheid*. Estivemos ao lado dos sócios africanos no processo de criação da UNCTAD. Sofremos, juntos, os períodos recessivos e a desordem da economia mundial, além dos efeitos perversos do protecionismo dos países ricos. Unimos nossas vozes por uma ordem econômica internacional mais justa e equitativa. Hoje, a África é para o Brasil uma prioridade indiscutível.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SECRETARIA DE IMPRENSA E PORTA-VOZ, 2006)

Além disso, as teorias liberais apresentam limitações no tocante à crença acrítica sobre os supostos efeitos benéficos da liberalização do comércio, do fluxo de capitais e da cooperação internacional. As teorias liberais e as principais OIs tratam o sistema mundial como um conjunto de diferentes países com economias isoladas, e não como uma estrutura hierarquizada pelas assimetrias econômicas e de poder. (OSORIO, 2012).

Leite (2012) também destaca o fato de tais teorias se ocuparem de relações entre países industrializados interdependentes, sem apresentarem interpretações sobre as motivações ou os propósitos da CSS. Aquilo que se observa entre países do Sul não é necessariamente interdependência, mas, sobretudo, indiferença.

2.3.4 Teorias sobre difusão de políticas públicas.

O fenômeno da difusão⁵⁶, propagação ou transferência de políticas públicas é muito antigo e, com as tecnologias de informação e de comunicação, se tornou onipresente (FARIA, 2012). Por processo de difusão ou transferência de políticas públicas se entende o processo por meio do qual certas inovações institucionais são adotadas ou rejeitadas pelos países receptores de tais políticas públicas. Esse processo, quando adotado, pode ocorrer através de cópia, emulação, adaptação ou aprendizado (MELO, 2016). Segundo Faria (2012), nos últimos anos, foram escritos muitos artigos acadêmicos sobre o tema, e são abundantes os casos de difusão doméstica, tendo o Brasil se tornado (em termos relativos) também um exportador de políticas públicas. Embora existam poucos trabalhos sobre o tema na ciência política brasileira, apesar de incipiente, alguns pesquisadores⁵⁷ já têm retratado a ideia de difusão de políticas na CID (FARIA, 2012; LIMA, 2014).

Para Delpuech (2008), a expansão da transferência de políticas públicas pode ser atribuída, principalmente, a três fatores causais: 1) a globalização econômica e

⁵⁶ Será usado este termo, mas podem ser encontrados outros termos (para alguns autores, eles são intercambiáveis, por outros autores, no entanto, não), como: *policy diffusion*; *policy transfer*; *lesson-drawing*; *policy convergence*; *emulation*, *policy learning*, *greffe*, *transplantation*, *transposition*, *circulation*, *apprentissage généralisation*, *harmonisation*, *imitation*, *isomorphisme*, *bandwagoning* (DELPEUCH, 2008; FARIA, 2012).

⁵⁷ Ver em ordem cronológica: JULES; SÁ e SILVA, 2008; FARIA, 2012; GOLET et al., 2013; FRAUNDORFER, 2013; MILHORANCE, 2013; MELLO; MILANI, 2013; SANTARELLI, 2015; 2016; FARIA et al., 2016, dentre muitos outros.

financeira, que, ao aprofundar a concorrência entre as nações, resulta em emulação entre elas; 2) o desenvolvimento dos regimes internacionais e os processos de integração regionais, que levam à harmonização de políticas públicas e, enfim, 3) desde meados da década de 1990, o desenvolvimento de programas internacionais de AOD e a transição democrática centrada nas normas de exportação de “boa governança”.

Para Lima (2014, p.43, *apud* Newark 2002) a transferência de políticas públicas pressupõe “um diálogo político de forma a copiar, adaptar ou ajustar uma política pública adotada em um país, estado ou região, para outro.” A Cobradi, desse modo, seria uma propagação de políticas públicas desenvolvidas no Brasil para os países demandantes e teria como força motriz o intercâmbio de boas práticas levadas a cabo nos países do Sul. Estes países, durante suas trajetórias de desenvolvimento social e econômico, e, em parte, por meio da CID recebida dos países do Norte, adquirem *expertise* que trocam com os países demandantes, através da cooperação, em um processo de difusão de políticas públicas. As condições institucionais e econômicas semelhantes entre países do Sul, embora situados em diferentes regiões da Terra, propiciam a propagação das “melhores práticas”, por meio da CSS, que é assim legitimada e fortalecida pela afinidade (seja por um passado colonial comum, seja pela fragilidade das instituições democráticas e financeiras) entre países cooperantes. Diferentemente da CNS, o conjunto de políticas públicas que são propagadas pelas relações que a Cobradi instaura seria horizontal, sem a tradicional hierarquia entre Norte e Sul, e não seria orientado exclusivamente por motivações estratégicas, mas de acordo com as demandas dos países parceiros. (LIMA, 2014)

De acordo com Faria (2012), embora não exista consenso sobre os conceitos, podem ser distinguidas duas abordagens: uma da difusão e a outra da transferência, as quais acabam sendo complementares, mas não intercambiáveis. Na difusão/transferência de políticas públicas, vale ressaltar a complexidade deste fenômeno, que portanto não pode ser reduzido a instrumentalização dos governos, e o processo de aprendizagem, que sinaliza para uma difusão não automática de políticas:

Por mais deliberada que possa ser a ação de um governo no sentido de comandar, dar direção e conferir racionalidade e utilidade política aos processos de difusão nos quais eles se veem envolvidos, esse é um processo em ampla medida multidirecional, que envolve uma série de atores, redes e iniciativas que possuem variados graus de coordenação, atuando sob jurisdições nem sempre passíveis

de serem manipuladas pelos governantes. Ressalte-se, também, que os impactos da atuação dessa multiplicidade de atores e redes nem sempre estão circunscritos pela sua intencionalidade. Até porque a difusão envolve também aprendizagem e não apenas “compra” e “venda” de soluções ou modelos. (Faria 2012, p. 339)

Segundo Faria (2012), seguindo as indicações de Dolowitz e Marsh (2000), para entender a razão pela qual ocorre a transferência de políticas públicas, deveria ser verificado empiricamente o grau de coerção de uma transferência. Santarelli (2016), baseada na obra dos dois autores acima, extrai as seguintes perguntas por seu turno:

i) Por que os atores se engajam na TP?; ii) Quem são os atores envolvidos no processo de transferências?; iii) O que é transferido?; iv) De onde são tiradas as lições?; v) Quais são os graus de transferência?; vi) O que restringe ou facilita o processo de transferência?; vii) Qual a relação do processo de transferência com o sucesso ou a falência da política pública? (SANTARELLI, 2016, p. 50)

Santarelli (2016) usa as noções de composição, de mobilidade e de mutação de políticas⁵⁸ no lugar de transferência/difusão de políticas públicas, amparada por pesquisas etnográficas, dando um caráter mais construtivista e relacional à transferência/difusão de política pública. Para Santarelli (2016), por exemplo, embora Dolowitz e Marsh (2000) reconheçam a importância tanto dos atores tradicionais quanto dos atores internacionais, que formam redes de transferências multinacionais, esses autores não consideram relevantes os atores diretamente afetados pelos programas, os quais se organizam a partir de um lugar de crítica e de denúncia das políticas transferidas, exercendo um papel determinante no constante processo de desenho e de redesenho da política pública. Em um contexto de disputa de paradigmas sobre o desenvolvimento rural e o direito humano à alimentação, a autora analisa a difusão das políticas públicas brasileiras para a agricultura e a SAN em Moçambique. Especificadamente, o processo de formulação e de implementação do ProSAVANA. Neste programa, a forma pela qual as interpretações da política, que levam a elaborar diretrizes ou Planos Diretores, são produzidas e ressignificadas, indica um processo de mutação das diretrizes e das estratégias, que visa à sustentação social dos programas.

Esta concepção, a nosso entender, pode dialogar com o conceito de estratégias de acumulação, projetos hegemônicos e *policy paradigm* de Bob Jessop, no interior do

⁵⁸ Estes conceitos foram formulados por McCann e Ward (2013).

conceito geral de reprodução da dominação do bloco no poder, nos três níveis, econômico, político e ideológico. As políticas públicas se fundamentam na criação de consenso sobre o projeto hegemônico, as heterogêneas forças sociais são integradas por meio de canalização, priorização e transformação, pelo Estado, e em relação ao projeto hegemônico, por meio de um *policy paradigm*, que estabelece os parâmetros das escolhas pública. Na medida que alguns projetos não incorporam parcelas relevantes das classes sociais, podem ser questionados como ilegítimos, e novas formulações e diretrizes serão demandadas, por meio de um processo de reformulação de novos objetivos. Entretanto, dentro da mesma matriz ideológica, e através do *policy paradigm* são estrategicamente selecionados alguns projetos, relativos a interesses particulares de classes ou frações de classe, articulando estes ao interesse geral do bloco no poder, e são descartados outros interesses não compatíveis e/ou inconsistentes com o projeto hegemônico do bloco no poder. (JESSOP, 1983)

2.3.5 Teorias Marxistas

O paradigma marxista de RI, assim como as outras teorias de RI, engendra várias abordagens. Nesse capítulo, serão expostas algumas contribuições das chamadas teorias neomarxistas para o entendimento da CID, deixando a teoria poulatzsiana e de seus seguidores para o próximo capítulo.

Os programas de AOD, para os realistas, são um meio estratégico para a promoção, acima de tudo, dos interesses do Estado, cada qual, doador ou receptor, buscando os meios para alcançar seus próprios interesses. Os neomarxistas, influenciados pelas teorias imperialistas e pelas teorias do subdesenvolvimento e da dependência, ao contrário dos realistas, não percebem o sistema internacional de modo anárquico, mas como um sistema que reflete a divisão hierárquica e a especialização desigual da produção capitalista mundial. Portanto, a AOD constitui uma ferramenta para manter e reproduzir os mecanismos de dependência e de dominação das corporações imperialistas e seus Estados.

Analisando a CID, o neomarxismo questiona a credibilidade e a eficácia da transferência de modelos de desenvolvimento do Norte aos países subdesenvolvidos do Sul, através de investimentos diretos ou da cooperação. Os países imperialistas do centro usam seu poder político, econômico e militar para ter acesso a recursos naturais, mão de

obra barata e novos mercados para seus produtos nas periferias, por meio de condicionalidades, explícitas ou implícitas, impostas aos países dependentes.

Hayter (1971) analisou a AOD pelo viés de uma relação imperialista, como um instrumento camuflado, usado pelos EUA e seus aliados, através dos trâmites de suas agências de cooperação internacional, do FMI e do BM, para aumentar o nível de dependência da periferia em relação ao centro, uma vez que os seus recursos proveem desses mesmos Estados-nações, e assim dominar as periferias subdesenvolvidas. A autora escreveu, por exemplo, sobre a recusa em se conceder financiamentos ao governo de João Goulart por parte do FMI e do BM, diferentemente do amplo financiamento possibilitado aos regimes militares brasileiros que se sucederam ao golpe de 64. Para a mesma autora, a criação de infraestruturas nas periferias permitiu ao capital dos países imperialistas obter acesso a recursos naturais, mercados e mão de obra barata. A AOD, destarte, servia principalmente aos interesses dos centros capitalistas e de suas multinacionais.

Para Veltmeyer (2005), a AOD, bilateral e multilateral, foi utilizada sobretudo pelos EUA, entre 1948 e 1973, enquanto instrumento para o aprimoramento das capacidades administrativas dos Estados receptores da ajuda, para a criação de infraestruturas públicas e privadas e para o financiamento e a assistência técnica ao meio rural pobre. Entretanto, o principal objetivo geopolítico dessa estratégia consistia em evitar a tentativa de reprodução de modelos socialistas ou comunistas, como os de Cuba, China ou URSS, em países formalmente independentes ou nos países que se libertavam do colonialismo. A Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)⁵⁹, desde sua origem, se servia também de ONGs para contornar os governos locais e para financiar forças sociais antagonistas, sobretudo as forças revolucionárias rurais das periferias do Sul.

Nos anos 1950 e 1960, sob a crença da ausência ou da fraqueza de capitais nacionais, o modelo de desenvolvimento do Sul foi gerido pelo Estado, por meio da nacionalização de setores estratégicos, da substituição das importações para proteger a nascente indústria, da regulação do mercado de capitais e de trabalho e dos programas sociais e de desenvolvimento econômico para o crescimento da demanda interna. Todavia, a partir da década de 60, o sistema capitalista começa a entrar em crise e uma

⁵⁹ Em sua sigla em inglês: *United States Agency for International Development*.

estratégia⁶⁰, relacionada à AOD, para sopesar a crise foi reestruturar os fluxos de transferências financeiras - que, até 1983, eram predominantemente na forma de AOD -, de modo a suplementar as necessidades de financiamento do crescimento econômico. Com as crises da dívida, as transferências passam a tomar a forma de empréstimos, por parte do BM e de outras instituições financeiras internacionais, condicionados às reformas orientadas ao “livre mercado”, à democracia e à boa governança. Sucessivamente, a partir da crise produtiva dos anos 70, os financiamentos das dívidas, junto aos bancos comerciais europeus e estadunidenses, começam a crescer de forma exponencial, superando os investimentos das multinacionais entre 1990 e 1994, enquanto os fluxos de AOD diminuem bastante a partir de 1995. Dessa maneira, as tendências globais de incremento dos fluxos de capitais, durante o período, foram acompanhadas pelo eclipse simultâneo da AOD, suplantada por tais fluxos, na forma predominante de Investimentos Externos Diretos (IED), para a privatização de empresas estatais e para aquisições e fusões. Essa mudança foi concomitante com a redução da atuação do Estado na política econômica e nos programas sociais, permeados por condicionalidades que implicavam a liberalização e a desregulamentação dos fluxos financeiros e comerciais, da produção e do mercado de trabalho. O objetivo principal dessas medidas residia na geração e na transferência dos altos lucros às matrizes das multinacionais dos EUA e da Europa, por meio da exploração do trabalho e do comércio com os países do Sul, ao mesmo tempo em que isso gerava a diminuição dos investimentos produtivos e em novas tecnologias, bem como um aumento da especulação financeira - representando, assim, um mecanismo de transferência de excedentes e de geração de subdesenvolvimento⁶¹ (VELTMEYER, 2005).

Quadro 1: Fluxos Financeiros Norte-Sul de Longo Prazo, entre 1985-2001 (em bilhões de US\$)

⁶⁰ Velmeyer (2005) afirma que uma estratégia para reequilibrar o sistema, concentrando a renda capitalista, consistiu em um ataque direto do capital para rebaixar os salários e a força de organização política dos trabalhadores mundialmente, mas, sobretudo, no Sul. Outras estratégias foram a reconversão tecnológica e a transformação produtiva, as formas de regulação do trabalho mais flexíveis e a reestruturação das políticas macroeconômicas nacionais.

⁶¹ Não por acaso, alguma melhoria dos indicadores socioeconômicos foi observada nos países que resistiram às condicionalidades e às reformas ligadas à obtenção da AOD (VELTMEYER, 2005).

Table 1. Long-Term North-South Financial Flows, 1985-2001 (in US\$ billions)

	'85-89	'90-94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01
ODA	200.0	274.6	55.3	31.2	43.0	54.5	46.1	37.9	36.2
Private	157.0	547.5	206.1	276.6	300.8	283.2	224.4	225.8	160.0
FDI	76.0	268.5	106.8	130.8	172.5	178.3	184.4	166.7	168.2
Portfolio Inv.	6.0	111.5	36.1	49.2	30.2	15.6	34.5	50.9	18.5
Other	75.0	172.5	63.2	126.2	98.1	-10.7	25.5	8.2	-26.7
Net Resource Inflow	357.0	822.5	261.4	307.8	343.8	337.7	270.5	263.7	196.2
FDI Profits	66.0	96.5	26.5	30.0	31.8	35.2	40.3	45.4	55.3
Debt Payments	354.0	356.5	100.8	106.6	112.9	118.7	121.9	126.7	122.2
Net Resource Outflow	420.0	453.0	227.3	136.6	144.7	153.9	162.2	172.1	177.5

Source: IMF (2000); World Bank (2002).

Fonte: extraído de Veltmeyer (2005, p. 94).

A reestruturação da AOD, para além da redução do montante das transferências, levou a um novo projeto desenvolvimentista do Banco Mundial, focado na diminuição da pobreza, através de programas de microcrédito e de microfinança, focalizados e compensatórios, deslocando o foco da luta por mudanças das estruturas de poder econômico e político. Isso envolvia, de uma forma participativa, a parceria das agências intergovernamentais na implementação dos projetos, junto à população, com a mediação de ONGs, para fortalecer o “capital social”, o “empoderamento” e o senso da participação no processo de tomada de decisão (VELTMEYER, 2005).

Para Sogge (2017, p.9) os fluxos de AOD em direção ao Sul geram contra fluxos, de proporções maiores, de recursos do Sul de volta ao Norte. O sistema de ajuda é utilizado pelo Norte para alcançar e proteger seus interesses econômicos (comércio e investimento), e ‘correlaciona ajuda externa a prescrições políticas’. Por meio da AOD, são definidas ‘metas e resultados mercantis favoráveis aos doadores’: ‘fluxos líquidos gerados por carteis’, ‘bancos de desenvolvimento’, ‘serviços de consultoria, ajuda alimentar, marinha mercante, direitos de propriedade intelectual, ensino superior e pesquisas agrícola e médica’.

Entretanto, a CSS, na qual se inscreve a Cobradi, diferentemente da AOD/CNS, ocorre entre semiperiferias e periferias do Sul. Contudo, as relações entre semiperiferias e periferias não necessariamente reproduzem a lógica imperialista centro-periferia, como pode ser observado no ProSAVANA e no Programa Mais Alimento Internacional (PMAI), mas podem reproduzir políticas direcionadas ao fortalecimento da SAN. Na medida em que, no Brasil, a democratização permitiu o surgimento de demandas por

participação nas decisões políticas domésticas e externas, por parte dos mais variados movimentos e grupos sociais, no campo das políticas agrárias, os movimentos rurais, excluídos do bloco no poder, apresentariam suas demandas históricas pela reforma agrária e pelo fortalecimento da agricultura familiar. Foram criados, dessa maneira, vários programas sociais⁶² para o meio rural e para a segurança alimentar e nutricional, os quais foram incluídos no Programa Fome Zero, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Entre os programas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além de outros, têm sido internacionalizados para cinco países-piloto na África.

Nesse sentido, a questão central desta dissertação, com o surgimento das semiperiferias, países intermediários no sistema mundial, tais como o Brasil (que se tornou doador em termos relativos de CID), consiste em definir o caráter da sua política externa em relação à África, por meio da análise da Cobradi no setor agrícola. Para responder a essa pergunta, será analisada a Cobradi no setor agrícola africano, especificamente, em Moçambique. Para alcançar essa finalidade, pretende-se utilizar a teoria poulantziana, principalmente seus conceitos de bloco no poder e de burguesia interna, e as contribuições de Bob Jessop, inseridas em uma análise de transferência de política pública.

3 TEORIA DO ESTADO CAPITALISTA DE POULANTZAS

Não se pretende apresentar uma exegese do trabalho de Poulantzas, mas somente expor alguns de seus conceitos, principalmente os conceitos de bloco no poder e de burguesia interna, para relacioná-los à política africana do Brasil e à Cobradi.

As análises marxistas restringiram suas formulações às funções do Estado no processo de acumulação econômica interna e aos seus desdobramentos externos, assim como à análise das consequências da internacionalização do capital dos países centrais nas periferias, deixando de formular uma teoria sistemática do papel político do Estado, em particular, quanto aos aspectos de organização política do bloco no poder e de

⁶² Entretanto estas políticas sociais de governo, de caráter assistencialista, focalizas e compensatórias, sobretudo no caso do Bolsa Família, criaram uma relação de identificação das massas pauperizadas com a Presidência da República, e surgiram o efeito de despolitizar estas massas, mas não constituindo direitos sócias e civis, não foram convertidas em amplas políticas sociais de Estado. (MARTUSCELLI, 2015)

hegemonia⁶³ de uma fração no interior do bloco no poder. Por esse motivo, vislumbra-se na teoria do Estado de Poulantzas uma tentativa de formular uma teoria marxista sistemática sobre o Estado.

Em primeiro lugar, no que se refere ao Estado, a teoria poulantziana não considera que seja uma entidade monolítica e, muito menos, homogênea. O Estado constitui um sistema institucional de diferentes aparelhos com níveis de poder diferenciados. Os centros de poder são aqueles aparelhos estatais que concentram o poder efetivo, ou seja, a capacidade efetiva de tomar as decisões fundamentais, sem subordinação hierárquica a outras agências burocráticas, e, conseqüentemente, são o lócus institucional do Estado para onde as demandas das classes ou das frações de classes dominantes são direcionadas. Portanto, o predomínio ou a hegemonia política de uma dada fração de classe, no interior do bloco no poder, é a capacidade de impor suas estratégias e seus objetivos, mesmo sem necessariamente ter que se tornar uma classe detentora, mas por meio “do controle ou influência que essa classe (ou seus representantes) pode exercer sobre o aparelho que concentra o poder efetivo” (CODATO; PERISSINOTTO, 2001, p. 23). Entretanto, a autonomia relativa dos centros de poder, referente a algumas frações das classes dominantes em dada conjuntura histórica, está sujeita a modificações ao longo do tempo, podendo aumentar ou diminuir, pois depende da sua relação no âmbito da luta de classe e, portanto, não emana do fato de possuir uma força própria distinta do poder de classe (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Para a perspectiva relacional de Poulantzas (2000, p. 138-139, grifo do autor), o Estado não pode ser preconcebido a partir de ideias sobre seu papel ativo ou passivo, dado que é “*um campo e um processo estratégico* no qual se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. ” Enquanto a cena política se circunscreve ao campo dos partidos políticos, a configuração e as dinâmicas históricas do bloco no poder acontecem no plano das práticas políticas de classe. Todavia, no nível político, existe a “possibilidade de defasagem, de dissociação e de deslocamento dessas funções de hegemonia em classes

⁶³ “Poulantzas entende, para hegemonia restrita de uma das frações no interior do bloco no poder, a capacidade desta fração de “liderar os interesses econômicos, políticos e ideológicos das demais frações e classes do bloco no poder”. Quando a hegemonia desta fração ou classe hegemônica alcança o conjunto da sociedade, em determinada conjuntura histórica das forças sociais, ocupando “um lugar decisivo no padrão de acumulação”, passa a ser ampla. Neste caso, o conceito coincide com o conceito de ‘bloco histórico’ utilizado por Gramsci (1978). Em ambos os casos, a luta de classe não desaparece, mas a rivalidade antagônica infraclasses dominantes e entre estas e as classes dominadas é uma presença constante. (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 918)

ou frações diferentes” (POULANTZAS, 1977, p. 235). Em particular, as frações reinantes são aquelas que detêm partido político na cena política, ao passo que a fração detentora do aparelho de Estado é aquela que escolhe políticos, burocratas das diversas frações de classe, inclusive dos dominados, para os variados cargos estatais (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Em determinada conjuntura espacial e temporal, na combinação mutável entre autonomia da administração central e subordinação do Estado a determinados interesses, o Estado assume capacidade de decisão e iniciativa relativa diante das frações do bloco no poder, inclusive, sendo influenciado também, em certa medida, por segmentos fora do bloco no poder. Isso não significa dizer que o Estado deixa de ser o espaço de dominação do bloco no poder, mas sim que, em determinadas conjunturas, torna-se mais permeável a certas demandas dos segmentos dominados (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Embora Poulantzas não tenha desenvolvido uma teoria das relações internacionais entre blocos no poder, alguns autores aplicaram o conceito de bloco no poder à análise da política externa brasileira, sobretudo às relações Sul-Sul (BERRINGER, 2015; BUGIATO, 2016). A hipótese ora apresentada, seguindo linha semelhante, é a de que a emergência da burguesia interna no interior do bloco no poder, iniciada nos anos 90, alcança o status de hegemonia no interior do bloco, no Brasil, com os governos de Lula, através de sua fração bancário-financeira⁶⁴. A Política Externa Brasileira (PEB) e a Cobradi, bem como a posição do Estado brasileiro na estrutura de poder internacional, em determinada conjuntura histórica, são em parte o resultado dessa dinâmica de emergência da burguesia interna no interior do bloco no poder, no qual foram privilegiados os interesses da grande burguesia interna monopolista, do agronegócio⁶⁵ e da construção civil, por meio do financiamento estatal do BNDES e do apoio diplomático do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (BERRINGER, 2015).

⁶⁴ Esta fração, nos governos de Lula da Silva, obteve lucros extraordinários, passando a “atuar como força indutora da indústria e do agronegócio”. (MARTUSCELLI, 2015, p. 158)

⁶⁵ A pauta do agronegócio predomina a agenda das negociações comerciais internacionais e das exportações, e desde 2005, por meio da Secretaria Internacional do MAPA. Esta predominância é visível também nas câmeras setoriais, nas quais os representantes do setor privado discutem políticas públicas para o agronegócio. (MILHORANCE, 2013; MACHADO, 2009) Para Lopes (2013, p.176), nos governos de Lula, o MAPA, respondendo a antigas demandas do empresariado do agronegócio, selecionou, “entre seus funcionários de carreira, adidos agrícolas para atuar nas embaixadas brasileiras mundo afora”.

3.1 As Concepções Poulantziana sobre a Natureza do Estado capitalista: do Estado como Estrutura ao Estado como Relação

De acordo com Motta (2010, p. 02): “a obra de Poulantzas foi marcada por um intenso diálogo com os três mais representativos e importantes filósofos franceses daquele contexto: Sartre, Althusser e Foucault”. A teoria do Estado capitalista de Poulantzas sofre, de início, uma influência do estruturalismo de Althusser e, sucessivamente, se afasta do estruturalismo francês, influenciado por Foucault, contribuindo criticamente com uma teoria relacional do Estado. Codato (2008) identifica três fases na compreensão de Poulantzas sobre o Estado: o Estado como estrutura, como aparelho e como relação.

Em “Poder Político e Classes Sociais” (PPCS), escrito em 1968, o econômico, o político e o ideológico eram instâncias dotadas de uma essência prévia, formadas por elementos invariantes, que se combinavam em diferentes modos de produção, tornando-se assim estruturas autossuficientes, autorreguláveis e autor reproduzíveis (ARAÚJO; TAPIA, 2011). No interior do próprio marxismo, as teses contidas em PPCS seriam fortemente criticadas. O papel secundário dado à luta de classe e a capacidade exagerada do Estado de reproduzir o sistema econômico seriam considerados excessivamente funcionalistas, pressupondo a eficácia reprodutiva das políticas implementadas (PERISSINOTTO, 2008).

Se, nas concepções do Estado como estrutura, o direito e o burocratismo reproduziam os valores burgueses, Poulantzas, sob a influência de Gramsci, ampliaria progressivamente essa característica a todas as instituições estatais capitalistas (repressivas, ideológicas e econômicas, públicas ou privadas), que compõem um sistema estatal de aparelhos com a mesma função principal - que, porém, não é realizada através dos efeitos invariáveis das estruturas, mas através do jogo desses aparelhos estatais, os quais atuam por meio de uma composição entre coerção e consenso. Para Poulantzas, o Estado não é e não pode ser um bloco monolítico sem fissuras, portanto, um objeto possuído e manipulado por uma classe, tampouco um sujeito manipulador com vontade própria, situado acima ou ao lado das classes, mas passa a ser pensado tal qual o capital: como uma relação social entre agentes sociais, que condensa materialmente as relações de força entre as classes e frações de classes. São sempre e de forma específica as

contradições de classe que se exprimem como conflitos e antagonismos sociais internos ao Estado, que definem e constituem o caráter do Estado. A luta de classe entre as massas populares e os aparelhos do Estado, entre os aparelhos e no interior deles, entre classes e frações de classe dominantes, como também entre as camadas e categorias sociais⁶⁶ que estão localizadas no interior dos aparelhos, passa a ter importância na organização, na reorganização e na transformação do sistema institucional dos aparelhos do Estado. “O Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, *mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas*” (POULANTZAS, 2000, p. 143, grifo do autor). Entretanto, o Estado não possui poder político próprio, mas como *locus* do exercício do poder político, constitui e concentra o poder, poder que é sempre um poder de classe (não redutível aos aparelhos e aos seus “discursos”), cristalizado no e através do Estado por relações de forças entre as classes implicadas nas lutas políticas e econômicas, as quais não são dadas e fixas, mas instáveis e sujeitas a mudanças contínuas (CODATO, 2008).

Para Poulantzas (1980), o Estado capitalista detém um papel orgânico na luta e na dominação políticas, ao constituir a burguesia como classe politicamente dominante. Assim, a luta de classes detém o primado sobre os aparelhos de Estado. Não se trata, contudo, de uma burguesia já instituída como classe politicamente dominante fora ou antes de um Estado que ela criaria para conveniência própria, o qual funcionaria apenas como simples apêndice dessa dominação. A dominação da burguesia está igualmente inscrita na sua materialidade institucional: trata-se da natureza de classe do Estado.

Ademais, o Estado, para Poulantzas, nos seus últimos textos, para além da simples reprodução das relações sociais, passa a desempenhar um papel mais ativo no processo de acumulação, constituindo um aparelho econômico especializado que: “organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho” (POULANTZAS, 1980, p. 45). Isso gera um déficit de legitimidade, no entanto, dado que o Estado, ao atender aos interesses exclusivos da classe capitalista, perde o caráter universalista dos seus aparelhos estatais e ameaça a hegemonia de uma classe social, que

⁶⁶ Poulantzas distingue várias frações da classe capitalista, assim como da classe trabalhadora, e distingue categoria social de classe social. As categorias sociais (burocracia administrativa, intelectuais) são formadas por “um conjunto de agentes cujo papel principal é o seu funcionamento nos aparelhos de Estado e na ideologia”. As categorias sociais não são externas às classes, porém não pertencem de fato a uma única classe, mas a várias classes (POULANTZAS, 2008, p. 201-202).

não se fundamenta somente na coerção, mas também no consenso. Portanto, os aparelhos estatais, que são permeáveis e atravessados pela luta de classe, são induzidos pelas reivindicações populares a construir consenso popular por meio de concessões materiais às classes subalternas, gerando contradições e conflitos intra e interaparelhos estatais todavia (CODATO, 2008).

Em “O Estado, o Poder, o Socialismo” (EPS), seu último livro, escrito em 1978, Poulantzas, influenciado por Foucault, adota uma abordagem relacional do poder e do Estado e relativiza o peso explicativo do estruturalismo, presente em seus trabalhos anteriores, nos quais o Estado figurava como ente exterior às relações de classe. Em EPS, o Estado capitalista não constitui somente uma estrutura, homogênea e funcional, que molda de forma unívoca e invariável as relações sociais, mas é permeado por fissuras, passa a absorver as contradições sociais e a ser moldado pelas lutas de classe. O Estado se torna o *locus* ou a arena por excelência das lutas políticas e ideológicas, que se desencadeiam entre as instituições e, sobretudo, no interior delas, nas quais se organiza estrategicamente o poder das classes dominantes em sua relação com as classes dominadas. Em EPS, o modo de produção é uma unidade de um conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas, no qual a forma de relacionamento entre esses campos, a partir do papel determinante das relações de produção, define os lugares de classe, traduzidos em poderes de classe⁶⁷. Nessa nova abordagem, as práticas e as lutas de classe são constitutivas das relações sociais: relações de produção, mas também relações de poder e relações estatais (ARAÚJO; TAPIA, 2011).

Embora Poulantzas incorpore a teoria do poder de Foucault, dela se distancia ao criticar seu diagrama abstrato de poder que o dispersa na sociedade. Poulantzas insere o poder na materialidade institucional, no seio dos aparelhos do Estado, constituídos a partir da divisão social do trabalho. O autor critica a concepção vazia e imanente de poder de Foucault, que impossibilita qualquer mudança de *status quo* ou formas de resistência ao poder. Além disso, critica a subestimação de Foucault quanto ao papel da lei moderna na organização da reprodução das relações de poder da sociedade (MOTTA, 2011).

⁶⁷ Para Poulantzas (1980), os poderes de classe, que derivam das relações de produção, são definidos pela capacidade de comandar o processo de trabalho, destinando os meios de produção para determinadas utilizações. Tais poderes de classe se inscrevem na luta de classe, entendida como um sistema de relações de classe, uma rede de relações que opõe diferentes práticas de classe e, portanto, uma rede de poderes.

Segundo Poulantzas (1980, p. 51), Foucault⁶⁸ e Deleuze utilizaram a ciência política anglo-saxã para deslocar o centro da análise do Estado em direção ao pluralismo dos micropoderes. O Estado pulverizado em cadeias capilarizadas se tornaria assim invisível: “privilegiam uma visão que dilui e dispersa o poder em incontáveis micro-situações, subestima consideravelmente a importância das classes e da luta de classe e ignora o papel central do Estado.” Ao contrário, de acordo com Poulantzas, todo o poder, além dos poderes de classe, existe materializado nos aparelhos estatais e não somente neles, pois o poder ultrapassa o próprio Estado. Os aparelhos estatais, porém, não são simples apêndices do poder, mas detêm um papel constitutivo, dado que o Estado está presente, organicamente, na geração dos poderes de classe. A luta de classe, no entanto, possui primazia sobre os aparelhos-instituições, na constituição das relações de poder, de exploração econômica e de subordinação/dominação político-ideológica.

Para Poulantzas (2000, p. 130), o Estado, assim como o capital, deve ser compreendido como: “uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado”. No interior do Estado, núcleos e redes de poder, com diferentes interesses, se chocam e se articulam em “um campo e um processo estratégicos” (POULANTZAS, 2000, p. 138-139), emanando táticas contraditórias que se entrecruzam e cujos objetivos gerais se condensam nos aparelhos estatais. A unidade destes aparelhos estatais contraditórios é materializada no bloco no poder, que consiste na: “unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica.” (POULANTZAS, 2000, p. 129) O conjunto dos aparelhos de Estado, na medida em que possui uma autonomia relativa em relação ao bloco no poder, e as diferentes frações de classe, detêm um papel central de unificação, de representação e de organização do interesse político de longo prazo do bloco no poder, composto por várias frações de classe burguesas, incluindo os grandes proprietários de terra dos países dominados e dependentes.

⁶⁸ Poulantzas considera muito importantes as análises materialistas das instituições e do poder realizadas por Foucault, para confirmar e enriquecer o marxismo. Entretanto, para Foucault, a materialidade do poder não residiria especificamente nas relações de produção e na divisão social do trabalho, mas seria uma “máquina abstrata” anterior e imanente a qualquer campo que a concretize, ao passo que Poulantzas partiria de outros pressupostos (POULANTZAS, 1980, p. 76).

Poulantzas (2000, p. 134) pretende explicar o estabelecimento das políticas do Estado capitalista que favorecem as classes dominantes e as contradições internas ao Estado, distanciando a sua concepção daquelas que concebem o Estado como “um bloco monolítico sem fissuras”: o “Estado-Coisa e o Estado-Sujeito”. Na primeira aceção, o Estado não possui nenhuma autonomia, é passivo e neutro, totalmente manipulado por uma classe ou fração de classe, e as contradições aparecem como pressões e influências externas ao Estado, perturbadoras, mas secundárias ao centralismo estatal. Na segunda, a autonomia do Estado, em relação às classes sociais, é tendencialmente absoluta e sempre exterior a elas. O Estado tem unidade e poder próprio, que é expressão da sua vontade racionalizante frente ao fracionamento da chamada sociedade civil. As contradições internas ao Estado são disfunções acidentais e episódicas, causadas por antagonismos e fricções entre aparatos burocráticos ou elites políticas, que encarnam a sua vontade unificadora. O Estado, assim, figura como um árbitro entre os interesses divergentes e concorrentes das classes sociais, impondo a política da burocracia ou das elites políticas. Partindo de uma concepção contrária, Poulantzas entende as contradições não como disfunções acidentais e episódicas, pois o Estado é constituído pelas divisões, fissuras e contradições interestatais entre setores e aparelhos de Estado e no interior de cada um deles. Portanto, “o estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação).” (POULANTZAS, 2000, p. 134).

O estabelecimento do interesse político geral e de longo prazo do bloco no poder, no seu equilíbrio instável, sob a hegemonia de uma fração do capital monopolista, resulta em um processo de tomada de decisão, entre setores e aparelhos de Estado e no interior de cada um deles, que aparece como: 1) decisões contraditórias; 2) não decisões; 3) uma série de prioridades e contraprioridades; 4) uma filtragem escalonada por cada ramo e aparelho; 5) um conjunto de medidas pontuais, conflituais e compensatórias; 6) mecanismos de seletividade estrutural, que o autor assim define:

Um mecanismo de seletividade estrutural da informação dada por parte de um aparelho e de medidas tomadas pelos outros. Seletividade implicada pela materialidade e história própria de cada aparelho (exército, aparelho escolar, magistratura etc.) e pela representação específica em seu seio de tal ou qual interesse particular, em suma, por seu lugar na configuração da relação de forças. (POULANTZAS, 2000, p. 137)

A partir dessas considerações, seria ilusória a capacidade do Estado de superar suas contradições por meio da organização do planejamento capitalista. Poulantzas afirma que a política do Estado, no curto prazo, aparece como micropolíticas caóticas e incoerentes e que, se, no longo prazo, projetos políticos coerentes são bem-sucedidos, eles esbarram em limites estruturais internos, inerentes à ossatura material do Estado, e não somente inerentes às contradições do processo de reprodução e de acumulação do capital, tidos como externalidades.

O lugar de cada aparelho estatal, na configuração da relação de força, depende da história da representação específica de interesses que se materializou em seu seio. Entretanto para Poulantzas (1980), a ossatura material do Estado e o poder de Estado, não podem ser reduzidos sempre à dominação política, pelo fato desta serem fundamentadas nas relações do Estado com o campo econômico e com o campo da luta de classe. O Estado capitalista, dependendo das fases ou do estágio de seu desenvolvimento, esteve presente na constituição das relações de produção, de reprodução e de acumulação de capital, por meio da extração da mais-valia, mesmo quando sua ação se limita à criação e à manutenção de infraestruturas, mas sobretudo quando regula as relações econômicas e trabalhistas. Com a espoliação e a separação dos trabalhadores dos seus objetos e meios de produção, e com a separação entre trabalho intelectual (o saber como legitimação ideológica do poder que se institui na modalidade técnico-científica) e trabalho manual, à disposição do capital, os trabalhadores se tornam “livres” para poderem se inserir no mercado de trabalho, através do contrato de compra e venda da sua força de trabalho selado com os proprietários.

O Estado produz as ideologias que autolegitimam as relações internas ao aparelho, como também aquelas que legitimam as práticas do Estado e de seus agentes para o exterior, “como portadores de um saber particular, de uma racionalidade intrínseca” (POULANTZAS, 1980, p. 64). Os aparelhos estatais e seus agentes efetivam o domínio ou a monopolização de um saber e de um discurso (constituído a partir de formações ideológicas dominantes), subjugando indiretamente as massas populares, que estão distanciadas dos centros de decisão e excluídas das funções organizacionais do processo de produção de forma permanente e, em específico, situadas ao lado do trabalho manual.

A estrutura jurídica do contrato de trabalho⁶⁹, base para a acumulação de capital, alicerça a ossatura institucional capitalista ao ampliar os espaços da economia e do Estado, que são artificialmente separados para “encobrir a presença constitutiva do político nas relações de produção” (POULANTZAS, 1980, p. 23). Dessa forma, “se as relações de produção traçam o campo do Estado, contudo este desempenha um papel autônomo na formação destas relações” (POULANTZAS, 1980, p. 30).

O processo de produção se fundamenta na unidade do processo de trabalho e nas relações de produção, por sua vez, constituídas pela relação entre diferentes elementos, a propriedade e a posse. Desde sua constituição, as relações políticas e ideológicas estão presentes nas relações de produção e de propriedade/posse, formando e legitimando os poderes de classe. Destarte, toda ideologia é ideologia de classe. Para Poulantzas, as ideologias não seriam somente um sistema de ideias e de representações: mais do que isso, são práticas materiais que se estendem aos modos de vida, aos hábitos e aos costumes, moldando as práticas sociais. A unidade do processo de produção é realizada pelo primado das relações de produção sobre as forças produtivas do processo técnico e tecnológico do trabalho, e estas últimas, embora possuam sua materialidade, se organizam segundo relações de produção, de propriedade e de posse, que são contraditórias e desiguais e que reproduzem relações de dominação/subordinação. O Estado, portanto, “concentra, materializa e encarna as relações político-ideológicas nas relações de produção e em sua reprodução” (POULANTZAS, 1980, p. 32). Disso decorre a atuação

⁶⁹ Para Poulantzas (2008), as classes sociais, grupos de agentes sociais, são definidas principalmente, mas não exclusivamente, por critérios econômicos, como a divisão social do trabalho, além de por critérios políticos e ideológicos, tais como as relações político-ideológicas de subordinação/dominação. O processo de produção capitalista se estabelece por meio de uma relação entre proprietários e produtores diretos, que envolve dois aspectos: 1) quem exerce o controle econômico real (*economic ownership*) sobre os meios de produção (definindo o que produzir, aonde, quando, como e o que fazer dos produtos) e 2) a capacidade de pôr em operação a produção (*possession*). Entretanto, embora a lei ratifique a *economic ownership* geralmente, pode acontecer que ela não coincida com a *juridical ownership*, pertencente à esfera político-ideológica. Essa diferenciação é importante no caso da posse de títulos de propriedade de terra por parte de pequenos ou de grandes produtores, mas que não corresponde ao controle efetivo sobre a terra e sobre os meios de produção, o qual pode estar com uma classe de rentistas. No caso de Moçambique, a terra pertence ao Estado, podendo ser concedida aos trabalhadores rurais ou coletivos que demonstrem trabalhar naquela terra por um determinado período. Contudo, tal processo se depara com obstáculos burocráticos e financeiros. Os títulos de posse podem ser “comprados” por valores simbólicos por empresas, com duração de 50 anos, renováveis por mais 50 anos. Às vezes, essas empresas podem arrendar as terras, de “propriedade” dos trabalhadores rurais, por meio de *outgrower schemes* - por meio de sua subcontratação (*contract farming*), os camponeses devem comprar todos os insumos e as máquinas e suas produções são vinculadas às compras de intermediários, os quais, por sua vez, vendem-nas para os mercados externos. Nesse caso, o controle econômico real é das grandes empresas do agronegócio.

do Estado na luta de classe, conformando, delimitando e reproduzindo as classes sociais, por meio do primado da divisão social do trabalho sobre a divisão técnica do trabalho.

Para Poulantzas (1980), o papel do Estado não seria apenas negativo, agindo por meio da força, da repressão e da violência ou pela doutrinação ideológica (proibindo, impedindo e excluindo), mas também positivo, na medida em que “cria, transforma, realiza” (POULANTZAS, 1980, p. 35), atuando na economia e organizando as relações ideológicas e a ideologia dominante, através dos aparelhos ideológicos, geralmente privados, mas de Estado igualmente. Estes aparelhos ideológicos legitimam a violência do poder público ao organizar o consenso das classes dominadas, consenso que sempre possui um substrato material, e assim permitem a formação de relações de produção. O Estado, portanto, age continuamente entre as classes dominadas e as dominantes, no campo de um equilíbrio instável de compromisso, atendendo às reivindicações das massas populares em luta, através de concessões materiais, “o que não exclui, bem ao contrário, o aumento da exploração das massas (por meio da mais-valia relativa)” (POULANTZAS, 1980, p. 37).

Poulantzas (1980) também procura entender os motivos que levam a burguesia a preferir, tendo em vista seus próprios benefícios e sua dominação política, o Estado democrático moderno, representativo e nacional-popular em particular. Para Jessop (2009), tanto em PPCS quanto em EPS, Poulantzas defenderia que, em virtude da competição e da rivalidade entre os capitalistas individuais, o governo direto de classe não seria possível, além de ser percebido como ilegítimo. Ao contrário, o moderno Estado representativo é uma estrutura flexível, que unifica os interesses políticos fragmentados das classes capitalistas em um bloco no poder, compartilhando interesses orgânicos/estruturais de longo prazo, como desorganizar e dividir as classes subalternas e assegurar o consentimento das massas populares.

A autonomia relativa do Estado, em relação ao bloco no poder, permite a unificação e a organização da hegemonia de longo prazo do conjunto desse bloco no que se refere a determinadas classes dominadas. Isso não significa que a classe dominante constitui um bloco monolítico com uma política unívoca, no tocante às classes populares, mas que é composta por diversas frações de capital, com diferentes contradições face às classes populares, conduzindo a distintas políticas, fruto de táticas e de estratégias políticas conjunturais ou de longo prazo. As organizações políticas específicas das classes

dominadas, ao serem polarizadas contra o bloco no poder, são continuamente desorganizadas e divididas, colocadas uma contra a outra ou contra uma fração de capital, para levar a soluções vantajosas a uma ou a outra fração de capital, gerando nos aparelhos de Estado divisões e contradições. Para tanto, os aparelhos de Estado estabelecem um jogo variável de compromissos materiais provisórios entre o bloco no poder e as classes dominadas, indispensável para a consagração e a reprodução da hegemonia do bloco no poder. Entretanto, a presença das classes populares no Estado, longe de representar uma dualidade, ou um poder popular inalterado no seio do poder de Estado, não significa que elas possam deter poder “sem transformação radical desse Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 145).

Desse modo, para Poulantzas (2000), numa determinada sociedade, o poder é a capacidade das classes sociais de conquistarem seus interesses específicos em uma situação estratégica complexa, na qual há uma relação de força em um campo estratégico. As escolhas estratégicas políticas de cada classe se dão dentro do arcabouço institucional e, portanto, dentro de relações de poder.

3.2 Sistemas de Fracionamento da Classe Dominante

Poulantzas (1978) desenvolveu um modelo teórico sobre a diferenciação política e a emergência organizacional interna da classe capitalista. Tal diferenciação não constitui um processo único e irreversível, mas seria antes intermitente e dependente da fase de desenvolvimento capitalista e da evolução das políticas de Estado. Segundo o modelo, a classe capitalista dominante, ao mesmo tempo em que mantém a sua coesão política frente às classes dominadas, se divide internamente, em frações, devido aos interesses econômicos distintos dos seus segmentos. Isso implicaria efeitos pertinentes e diversos no plano político. Na medida em que a política econômica (fiscal, cambial, monetária e industrial) e social do Estado implementada pelo Estado afeta os interesses materiais dos coletivos que compõem as frações, essas últimas procurariam uma expressão política que, na prática, as posicionaria frente à ação estatal (SAES, 2014; BUGIATO, 2016).

Saes (2014) pretende esclarecer e avançar teoricamente sobre a questão da segmentação da classe dominante no capitalismo, sistematizada por Poulantzas. Esse fracionamento pode ser feito segundo três critérios: a) a função do capital: bancária,

industrial e comercial; b) a escala do capital: média e grande⁷⁰; c) a origem do capital, seus posicionamentos políticos e ideológicos frente ao imperialismo e o modo de inserção econômica internacional: associada, interna e nacional.

3.2.1 Fracionamento segundo a Função do Capital

O primeiro critério corresponde às três funções necessárias para que seja completado o ciclo do capital no capitalismo: monetária, produtiva e comercial. Ainda que um único agente social possa, teoricamente, concentrar essas três funções⁷¹, historicamente, isso não tem sido viável por não ser vantajoso ao processo global de acumulação na prática, desacelerando-o. Por conseguinte, a classe capitalista se diferenciou em agentes sociais distintos para cada função, e cada fração procura obter vantagens econômicas em termos de lucro em seu setor. No plano político, tais setores aspiram que a política de Estado, que produz efeitos simultâneos sobre todas as frações, lhes favoreça na repartição da mais-valia total, às custas das demais frações, em um jogo de soma-zero que não permite repartição igualitária dos benefícios (SAES, 2014).

Farias (2009) faz uma observação relevante sobre as frações da classe capitalista. As frações industriais defenderiam ativamente seus interesses na cena política, através dos partidos políticos inclusive – o que se deve à crença depositada no industrialismo, no que se refere ao deslocamento de riqueza da terra para a indústria, com consequente geração de trabalho, ao passo que os outros setores seriam considerados parasitários do setor industrial e tenderiam a ter uma presença política mais discreta, através do associativismo e dos *lobbies*. Isso configuraria um caso de defasagem entre a hegemonia política e a hegemonia ideológica, no qual a burguesia bancária seria a fração hegemônica, mas lhe faltaria o segundo tipo de hegemonia.

A burguesia industrial consegue ter uma presença mais ativa na cena política por ser associada à produção de riqueza e geração de empregos dentro do território nacional. Nesse sentido, em determinadas situações, a burguesia bancária pode

⁷⁰ Pode-se também se referir a esses termos como capital monopolista (grande) e não monopolista (médio e pequeno).

⁷¹ Para Poulantzas, podem existir grupos multifuncionais, ou seja, que atuam em vários setores da economia, embora predomine uma função, em geral, em um grupo multifuncional. Sendo assim, no posicionamento perante o conjunto da política de Estado, prevalece aquela dimensão predominante, ainda que sobre uma medida particular e específica possa prevalecer o interesse representado por uma ou outra função do grupo multifuncional - seja ela bancária, industrial ou comercial (SAES, 2014).

ser a fração hegemônica sem que ela exerça a dominação ideológica. Segundo Saes (2001), isso ocorreu durante a ditadura militar no Brasil (1964-1984). (BERRINGER, 2015, p. 12)

Além das frações da classe capitalista urbano-industrial, que se relacionam entre si e disputam a repartição da mais-valia, uma outra fração, particularmente relevante no Brasil, é constituída pelo grande capital agrário. A classe rural com propriedades fundiárias se relaciona com as outras classes e disputa com elas a repartição da mais-valia total, entrando em disputa pela repartição dos lucros com: a) o capital comercial, que busca aumentar seus lucros, através da comercialização dos produtos agropecuários; b) o capital bancário, que oferece crédito e procura elevar a sua taxa de juros; c) o capital industrial, que busca diminuir os preços dos alimentos de consumo popular e das matérias-primas. A presença da classe capitalista rural na cena política é variável, dependendo da configuração geral da conjuntura política - ou seja, das alianças entre as frações capitalistas e da orientação da política de Estado. Essa classe tem a capacidade de incidir sobre os preços dos bens de consumo agrícolas, que contribuem para rebaixar o custo de reprodução social do trabalhador, e sobre os preços das matérias-primas agrícolas para a indústria, que contribuem para rebaixar os preços dos bens industriais. Destarte, os bens agrícolas incidem sobre o custo do trabalho e da produção industrial, bem como sobre a inflação (SAES, 2014).

No tocante à burguesia agrária, para Farias (2009), Poulantzas não aprofundou a análise sobre o caráter que adquire essa classe com a entrada dos fatores capitalistas modernos - trabalhadores assalariados e máquinas. Trata-se de uma classe, de uma fração ou de um grupo multifuncional à parte, embora articulado ao capitalismo. No início da década de 1960, impulsionado no Brasil pela ditadura militar, o agronegócio ampliaria suas formas de inserção nos mercados locais, nacionais e global. A associação do capital agrário nacional ao internacional criaria um grupo multifuncional, uma estrutura múltipla e multifacetada, formada pela articulação dos sistemas agropecuário com os sistemas industrial, mercantil, financeiro e tecnológico (CLEMENTS; FERNANDES, 2013). Para Farias (2009), no Brasil recente, a ideologia dos coronéis, por meio da transformação da propriedade fundiária, foi substituída pelo conservadorismo e pelo clientelismo da burguesia agrária, que insere o mundo rural no universo capitalista. Essa transformação se reflete na chamada “Bancada Ruralista” do Congresso Nacional.

Poulantzas, ainda segundo Farias (2009), além de não se aprofundar sobre a burguesia agrária, não caracterizou a natureza da burguesia financeira, cruzamento entre capital industrial e bancário. Embora Poulantzas diferencie entre capital financeiro com dominância do capital industrial e capital financeiro com dominância do capital bancário, não afirma se se trata de uma nova fusão ou se as lutas e tensões entre as frações se mantêm. Sobretudo, falta em Poulantzas “uma caracterização geral dos efeitos político-ideológicos do capital financeiro” (FARIAS, 2009, p. 85). No caso do receituário neoliberal, a abertura comercial, as privatizações e a desregulamentação do mercado de trabalho tendem a gerar conflitos com a classe industrial e bancária nacional, principalmente, nos dois primeiros pontos, sendo o último ponto de interesse geral da classe capitalista.

De acordo com Berringer (2015), o capital financeiro pode conflitar tanto com a burguesia industrial quanto com a burguesia exclusivamente bancária, mas mesmo em um grupo multifuncional ou em um conglomerado econômico que atue em diversas esferas (banco, indústrias e comércio) podem prevalecer os interesses setoriais. Em outras palavras, as corporações não tendem a ter um posicionamento comum diante da política estatal; geralmente, sua postura é dirigida pela função dominante no interior do grupo, ainda que possa oscilar a depender da questão em jogo (BERRINGER, 2015).

Achamos que estes autores não estão considerando que a fração bancário-financeira pode exercer a dominação ideológica por meio do discurso alarmista sobre a pressão que a diminuição dos juros causaria sobre a inflação. Neste sentido esta fração pode lograr seus interesses, mantendo altas taxas de juros (as mais altas do mundo) e inflação controlada. A fração industrial, afetadas pelos altos juros, seria incentivada a lucrar no mercado financeiro, em detrimento dos investimentos produtivos.

Segundo Jessop (1983) a simples dominação econômica, pode ser exercida por aquela fração, que pela importância que reveste no circuito do capital, em determinada conjuntura, por meio de alguma forma de coerção extra-econômica, incluindo o poder de estado, tem a capacidade de impor seus interesses particulares as outras frações, mas que no longo prazo, pelos seus efeitos adversos sobre o capital industrial, pode levar a desvalorização do capital social total. Em última instância é a continua valorização do capital industrial, no nível nacional e/o internacional que garante os recursos para a redistribuição entre as frações de capital, e se esta acumulação entra em declínio, é necessária uma nova estratégia de acumulação.

3.2.2 Fracionamento segundo a Escala do Capital

Os conflitos e as disputas políticas entre as frações do capital, para que as políticas de Estado favoreçam uma ou outra fração, criam divergências entre as frações também em função da escala de atuação desses capitais. A tendência crescente à concentração/centralização (processo de monopolização da economia) do capital não significa o desaparecimento da pequena e média empresa, uma vez que empresas desse porte ficam confinadas a atividades economicamente mais vantajosas para setores menores, podendo até se tornar monopolistas em setores não estratégicos. Entretanto, as políticas creditícias do Estado, baseadas no princípio da “justiça proporcional” ao tamanho das empresas, tendem a favorecer o processo de concentração/centralização, e não o equilíbrio e a compensação (SAES, 2014). Isso pode ser observado na desproporcionalidade entre o financiamento do agronegócio brasileiro e aquele endereçado à agricultura familiar.

A fraca força política do médio capital tende a aumentar, sobressaindo na cena política, quando o Estado se inclina abertamente para o grande capital, como ocorrido durante a ditadura militar, de modo mais intenso. Nesse período, alguns setores surgiram já monopolistas por meio da intervenção estatal. Segundo Poulantzas, contudo, ainda que o Estado possa favorecer uma cadeia monopolista específica ou mesmo contribuir para que o grande capital seja convertido em grupos monopolistas, os capitalistas detentores de um monopólio dificilmente podem ter uma atuação política enquanto uma fração capitalista, pois tais agentes ou o aparelho do Estado, norteados pelo princípio da concorrência, não são passíveis de definir os interesses gerais capazes de unificar todos os capitalistas detentores do monopólio. Assim, no máximo, podem compatibilizar o princípio da concorrência e defender os interesses do grande capital por meio do recurso ao princípio da nacionalidade (SAES, 2014).

3.2.3 Fracionamento segundo o Modo de Inserção Internacional do Capital

Saes (2014) afirma que esse tipo de fracionamento encontra fundamento nas relações econômicas entre países, embora o processo de inserção internacional se exprima politicamente, no plano da relação de forças entre classes sociais e das alianças de classe. A diferenciação dos tipos de relações que o sistema capitalista mundial instaura, entre as

classes capitalistas dos diversos países, produz efeitos pertinentes no plano político. O posicionamento do capital, diante do sistema capitalista mundial, ganha uma existência objetiva no fracionamento da classe capitalista em função deste posicionamento.

Para Berringer (2015), o fracionamento se vincula ao nível econômico, político e ideológico. A configuração do fracionamento, ou seja, a unidade ou a segmentação das frações, ocorre através do entrelaçamento dos efeitos pertinentes no nível doméstico com aqueles no nível internacional. A política estatal depende, de um lado, da conjuntura política e econômica doméstica, dos interesses das classes e frações de classe diante da política estatal e das relações e conflitos sociais existentes; de outro lado, depende da conjuntura econômica e política internacional, da configuração dos blocos no poder dos Estados imperialistas com os Estados dependentes:

No que se refere às relações internacionais, as frações políticas de uma formação social dominante podem se unificar ou divergir em relação a: 1) políticas expansionistas ou isolacionistas; 2) abertura ou proteção do mercado interno; 3) alianças e coalizões políticas prioritárias com outros Estados etc. Já nas formações sociais dependentes, a classe dominante assume diferentes clivagens em função da relação que estabelece com o capital imperialista e com as classes dominadas, que não aquelas referentes à divisão segundo a atividade no processo de produção. (BERRINGER, 2015, p. 13)

Portanto, há: a) uma burguesia nacional; b) uma burguesia associada⁷²; c) uma burguesia interna. A seguir, serão vistas as características dessas três frações.

A burguesia nacional possui uma base produtiva própria e se volta para a exploração do mercado interno, que concebe como o centro do desenvolvimento do capitalismo. Seus capitalistas, nos países periféricos⁷³, são geralmente produtores de bens de consumo leves e duráveis de baixo valor. Por causa dessas características, inserem-se no sistema capitalista inclinados a vislumbrar o Estado como um agente capaz de executar programas e projetos para formar e ampliar o mercado consumidor interno. Para que o mercado se fortaleça, a burguesia nacional defende políticas de redistribuição de renda, bem como políticas habitacionais e de aumento do poder aquisitivo das massas, através de emprego e de distribuição de terra. Fortalecimento da nação diante do sistema capitalista mundial, progresso social e desenvolvimento capitalista independente são suas

⁷² Poulantzas usa o termo português “compradora”, expressão em língua original portuguesa, usada na China pré-comunista, mas Saes (2014) prefere usar o termo “associada”, na medida em que essa burguesia não se limita a atividades comerciais.

⁷³ As burguesias nacionais, nos países centrais, se concentram no controle da produção de produtos de alto teor tecnológico e valor agregado.

bandeiras, as quais dependem de outros fatores, todavia: a) o estado das relações de força entre as classes capitalistas e as classes populares; b) as pressões exercidas por parte do capital estrangeiro e associado sobre o Estado nacional. Em situação de estabilidade política, a burguesia nacional pode integrar uma frente ou uma aliança com as classes populares, para desenvolver um projeto de desenvolvimento independente. Contudo, em uma aliança entre classes antagonistas, essa mesma burguesia, colocada frente à possibilidade de uma ascensão política das classes populares e às pressões dos interesses estratégicos sobre o Estado, pode ter duas alternativas em teoria: a primeira seria recuar, devido ao receio de apoiar involuntariamente as classes populares contra os interesses gerais que compartilha com o capital estrangeiro e com seus aliados associados; a segunda alternativa seria avançar para um enfrentamento contra esse capital, mesmo que isso implique formar uma frente política anti-imperialista com as classes populares (SAES, 2014).

Saes (2014) afirma que, no Brasil, a crise do populismo e o golpe militar de 64 determinaram o desaparecimento político da burguesia nacional e a ascensão da hegemonia política da burguesia associada, que encontra seu auge nos governos de Collor e de FHC. Tal processo não foi irreversível, entretanto. Pelo fato do Brasil ser uma grande economia industrial, tornava-se necessário compartilhar o espaço econômico, gerando assim disputas políticas entre a burguesia associada e a interna, ao contrário da Argentina. Dessa forma, com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, a burguesia interna emerge politicamente, beneficiando-se da implementação de políticas levadas a cabo pelos governos petistas, amplamente favoráveis aos bancos nacionais, de estímulos à exportação de produtos industriais e da suspensão dos processos de privatização⁷⁴.

A burguesia associada, como o próprio adjetivo supõe, se associa ao capital estrangeiro, defendendo e intermediando os seus interesses no espaço nacional. Ou seja, comporta-se como agente do capital imperialista, de modo que seus interesses são subordinados ao imperialismo. Fazem parte desse capital misto as empresas industriais com interesses predominantes da matriz sediada no estrangeiro, as empresas comerciais importadoras, que exercem pressão para que os produtos que importam, geralmente de alto valor tecnológico, não sejam produzidos internamente, e as empresas do setor bancário interessadas, predominantemente, no financiamento do capital estrangeiro e

⁷⁴ A suspensão inicial deste processo, necessária a consolidação de monopólios de setores da burguesia interna, foi seguida por privatizações em outros setores.

descompromissadas com o fortalecimento do mercado interno ou do setor público. (BERRINGER, 2015; FARIAS, 2009; SAES, 2014).

Esta fração não tem base de acumulação própria e geralmente tem sua atividade ligada ao latifúndio e à especulação, concentrada em setores financeiros, bancários e comerciais, mas igualmente podendo atuar nos ramos industriais, naqueles inteiramente subordinados e dependentes ao capital estrangeiro. Do ponto de vista político-ideológico, é suporte e agente do capital imperialista. (BUGIATO, 2016, p.28)

A burguesia interna é constituída, sobretudo, por setores da indústria de bens de consumo — eletrodoméstico, têxtil, mecânica, química e metalurgia —, da indústria de construção, transportes, distribuição e alguns serviços. Portanto, essa fração de classe particular, de caráter industrial predominante e cujo desenvolvimento se deu em virtude de uma nova fase do imperialismo, na qual a industrialização se tornou dependente dos países periféricos, fica em posição intermediária entre as duas primeiras frações e pode surgir tanto em países capitalistas centrais quanto em países periféricos dependentes. Essa fração nativa mantém relações complexas com o capital imperialista, pois possui base de acumulação própria, mas ocupa uma posição dependente, financeira ou tecnologicamente, dentro do sistema econômico capitalista internacional. Tal ambivalência gera uma atitude reticente e dúbia perante propostas de criação de frentes com as classes populares, mas também gera uma conduta de resistência em relação ao capital estrangeiro, uma vez que tenta limitar a presença desse capital estrangeiro no mercado interno, a fim de garantir a sua sobrevivência: a atuação da burguesia interna, nesse sentido, procura explorar os conflitos entre os segmentos do capital estrangeiro, mas não pretende romper os laços com o capital imperialista. A burguesia interna engendra uma dissolução da autonomia política e ideológica que faz que não demonstre vontade de construir uma aliança com as classes dominadas, ou seja, não possui a pretensão de se tornar nacional. A subordinação dessa burguesia ao capital estrangeiro pode se estruturar de duas maneiras: ao prestar serviços permanentes ao capital estrangeiro instalado no país, como no caso das empresas fornecedoras de insumos para as montadoras estrangeiras; ou, como no caso da burguesia industrial, ao estar orientada para a exploração do mercado externo, sem ter interesse prioritário no desenvolvimento do mercado interno, que fica no segundo plano. Seu aparecimento é oscilante e ambíguo no cenário político - sendo nacional e antinacional -, às vezes, defendendo políticas que assegurem suas posições de mercado frente a ameaças de empresas estrangeiras, ao

mesmo tempo em que possui cautela no tocante aos interesses externos (BERRINGER, 2015; FARIAS, 2009; SAES, 2014).

Em suma, a fração dominante, no interior do bloco no poder, tenderá a assumir diferentes posturas nas suas políticas externas, em relação ao imperialismo:

Se a fração dominante for a burguesia compradora, a política externa será subserviente aos interesses dos Estados imperialistas; no entanto, se for uma burguesia nacional, ela entrará em confronto ou poderá até romper os laços com os países dominantes; no caso de uma burguesia interna, provavelmente tentará limitar e concorrer com o imperialismo sem desfazer os laços ou se afastar completamente das potências mundiais. (BERRINGER, 2015, p. 19)

3.3 Bloco no Poder

Poulantzas (1977) examina, dentro da formação social capitalista, a unidade e a autonomia relativa do Estado capitalista a partir da relação com o campo geral das lutas de classe e em função, especificamente, das relações entre as classes e frações de classe dominantes, formulando para tal os conceitos de bloco no poder e de fração hegemônica no interior do bloco no poder. Em primeiro lugar, para Poulantzas (1977), no nível da dominação política, coexistem várias classes e frações de classe capitalistas, constituídas em um bloco no poder. Esse fracionamento se deve às relações de produção capitalistas, à dominância de um modelo de desenvolvimento sobre outros e, finalmente, à ação das estruturas estatais, que possibilitam a expressão política de tais classes e frações de classe. Em segundo lugar, para o mesmo autor, no bloco no poder, ao contrário do que entendia Marx, não existiria uma fusão ou síntese entre as classes ou frações de classe, mas uma unidade contraditória com dominância de uma fração hegemônica, que polarizaria os interesses das outras classes ou frações de classe que compõem o bloco no poder. A fração detentora do poder de Estado é hegemônica de forma exclusiva, não existindo, portanto, uma hegemonia compartilhada ou uma partilha do bloco no poder pelo poder político institucionalizado, ficando a fração hegemônica com uma parcela mais importante.

O fracionamento das classes e a hegemonia de uma fração no bloco no poder se relacionam com o jogo interno das instituições estatais, caracterizando uma autonomia relativa dessas instituições frente ao bloco no poder e à fração hegemônica. A incapacidade das classes dominantes, pelo seu caráter fracionado e antagônico, de se organizar como unidade política estável, uma vez que não podem operar sob a forma de repartição do poder, é compensada pelo papel do Estado que se constitui como fator de

organização da unidade propriamente política do bloco no poder, sob a égide dos interesses específicos da fração hegemônica, polarizando os interesses das outras classes e frações de classe no bloco no poder (POULANTZAS, 1977).

As políticas de Estado, no curto prazo, dado o leque de disputas e de interesses, são o resultado das relações de forças no seio do Estado, refletindo “processos extremamente contraditórios, de medidas, de contramedidas, de blocagens, de filtragens escalonadas” (POULANTZAS, 1980, p. 96). Observar a evolução do bloco no poder e do capital permite entender o funcionamento do Estado como o espaço de conflito das frações do bloco no poder, que têm como objetivos manter ou ampliar, ao mesmo tempo, sua fatia da renda, da riqueza e da participação no âmbito político e ideológico. Por conseguinte, os resultados das políticas são manifestações da hegemonia restrita (ou ampla) do bloco no poder, que conduz à ampliação da acumulação capitalista em geral e, em maior grau, da fração hegemônica (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

3.3.1 Bloco no Poder nas Formações Sociais Dependentes

Para Berringer (2015), as relações internacionais, entre os mais diferentes Estados, podem ser entendidas como relações de interação complexa entre blocos no poder, no interior desses Estados:

As negociações econômicas internacionais ou das coalizões políticas são extremamente complexas: a) dependem da relação entre os Estados-parte; b) dependem da relação entre cada Estado e as classes e frações de classe dentro e fora da formação social nacional. (BERRINGER, 2015, p. 19)

A formulação e a decisão das políticas externas, portanto, ao imbricar os níveis doméstico e internacional, devem ser compreendidas como disputas entre frações de classe, nos âmbitos interno e externo, que se articulam e se chocam ao mesmo tempo. Esse modelo se assemelha aos “jogos de dois níveis”, esquema teórico desenvolvido por Putnam (2010). Contudo, ainda que a atuação internacional do Estado esteja condicionada à correlação de forças no interior da formação social nacional, não se trata, como supõe Putnam, de buscar o consenso ou o equilíbrio entre os diferentes grupos de interesse.

A reprodução induzida do capital nas diferentes formações sociais estabelece um laço entre as frações endógenas do capital e o capital externo, que repercute diretamente na configuração de forças do bloco no poder. Os blocos no poder

dos países dependentes se articulam em torno da relação que as frações do capital endógeno estabelecem com o capital imperialista, neste caso, as contradições interimperialistas podem influenciar em novas configurações de poder no seio do bloco no poder dos países dependentes e também dos demais países imperialistas. Portanto, as relações internacionais são relações que se desenvolvem entre classes e frações de classe dos países imperialistas e dependentes simultaneamente. (BERRINGER, 2015, p. 18)

Esta autora considera importante na reorientação da política externa de um Estado:

- a) as distintas relevâncias dos grupos políticos no interior do MRE;
- b) o peso diferente dos outros ministérios e agências interessados na política externa;
- c) a dinâmica de cooperação ou conflito entre as diferentes burocracias, no interior do aparelho do Estado;
- d) o impacto da mudança de um regime político;
- e) o impacto das diversas conjunturas e crises internacionais.

No entanto, para a autora: “a relação entre as diferentes burocracias e a influência de um novo governo ou de um novo regime político são determinadas pelo bloco no poder” (BERRINGER, 2015, p. 20).

No que toca à relação entre as classes sociais e a cena política, já que a posição de classe, bem como a relação entre os partidos, as ideias e a base socioeconômica, tende a ser ocultada nessa cena, Berringer (2015) defende que a tarefa do estudioso ou do analista deve ser a de desvendar a relação existente entre os interesses de classe e as decisões em política externa. Para entender os reais interesses da atuação internacional de um Estado, seria preciso desvelar as disputas existentes entre as classes e frações de classes, com a burocracia de Estado e com os chefes de governo, a relação delas com os partidos políticos, com os grupos políticos e com os movimentos sociais que se organizam na sociedade e no interior dos aparelhos de Estado. Além disso, visto que existe uma relação de força entre as classes e frações dominantes e as classes e frações dominadas, em nome da manutenção da ordem social vigente - que, na realidade, é um “equilíbrio instável de compromisso” (BERRINGER, 2015, p. 16) -, o Estado, para contrabalancear os desequilíbrios que as suas políticas provocam, é levado a atender as demandas das classes ou frações de classe dominantes (mas não hegemônicas) e os interesses das classes ou frações de classe dominadas, que não fazem parte do bloco no poder (a pequena burguesia, as classes médias e as classes trabalhadoras) - que podem, todavia, ter uma presença ativa na cena política, por meio de movimentos sociais, partidos políticos ou manifestações espontâneas, capazes de reduzir os ganhos das classes dominantes a curto e a médio prazo, inclusive.

Os trabalhadores poderão ter seus interesses contemplados pelas políticas externas quando as políticas adotadas tenham por motivação a proteção do mercado interno, já que o fortalecimento da burguesia industrial consequentemente terá reflexo sobre o aumento dos empregos, dos salários e do consumo interno. Ou seja, ao adotar políticas que fortalecem a burguesia nacional ou interna, o Estado poderá atender também parte das reivindicações das classes dominadas que, por sua vez, poderão tornar-se classes-apoio ou base de sustentação destes governos. (BERRINGER, 2015, p. 17)

Desse modo, para compreender a posição do Estado em uma determinada conjuntura histórica, e dado que os Estados atuam, externa e internamente, em função da direção política de uma classe ou fração dominante, uma análise marxista de política externa deve procurar descobrir, em primeiro lugar, qual é a fração hegemônica que organiza o bloco no poder, quais são seus interesses, objetivos e metas e qual é a relação entre essa fração e as classes dominadas.

3.3.2 Bloco no Poder e Política Externa nos Governos Petistas

Sobre a nova política externa brasileira nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, Boito Jr. e Berringer (2013, p. 34) afirmam que: “são as mudanças na política interna brasileira, que surgiram, elas mesmas, vinculadas a alterações no cenário internacional, que explicam a nova política externa dos governos Lula e Dilma.” As mudanças na política externa brasileira devem ser entendidas, sobretudo, como parte da transformação ocorrida no interior do bloco no poder que controla o Estado e, em segundo lugar, em proporção menor e por motivações distintas, em razão da nova presença das classes populares na política nacional.

Durante os governos “neodesenvolvimentistas”⁷⁵ do PT, houve uma reconfiguração no interior do bloco no poder: “a grande burguesia interna ascendeu politicamente e passou a apoiar-se em uma ampla frente política que abarca, inclusive, classes populares” (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013, p. 31). A reestruturação da política externa dos governos petistas, que enfatiza as relações Sul-Sul e a cooperação Sul-Sul, mantém relação com a ascensão da grande burguesia interna. A grande burguesia interna passaria a ter mais chance de enfrentar a concorrência do capital internacional com o apoio do Estado e com as vantagens derivadas do financiamento do BNDES, expandindo-se assim para os países africanos, nos quais as condições fiscais, os custos da mão de obra

⁷⁵ Para Boito Jr. e Berringer (2013) o “neodesenvolvimentismo”: é a conjugação de uma política de desenvolvimento, na qual o Estado é agente promotor e coadjuvante do empresariado, o desenvolvimentismo, com políticas econômicas e sociais de cunho neoliberal, que também favorecem a classe capitalista como um todo e, sobretudo, a fração financeira hegemônica.

e a possibilidade de exportar aos países centrais são privilegiadas, por causa de acordos de tratamento privilegiado dado às exportações do continente africano em comparação com as mercadorias produzidas no Brasil.

As características peculiares dessa frente política são sua amplitude, sua heterogeneidade e, portanto, as muitas contradições que a constituem. Em decorrência do apoio das classes sociais que representam esse campo político, o governo fez mudanças importantes na economia, na política e na atuação internacional do Estado brasileiro, sem que se rompessem os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país. Nessa frente ampla, ainda na era de FHC, convergiram os interesses contraditórios das classes dominantes, que se concretizaram nas negociações comerciais, em uma política externa de enfrentamento às regras e às normas dos países centrais, como no caso das negociações para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta pelos Estados Unidos, nas negociações entre Mercosul e União Europeia e nas negociações na OMC. As negociações representariam para esse campo político: (i) relações assimétricas entre Estados imperialistas e dependentes, (ii) ameaça à indústria brasileira e (iii) a expectativa de diminuição dos protecionismos agrícolas. A criação da ALCA podia ser interessante para os setores exportadores e do agronegócio brasileiro, mas os EUA não pretendiam abandonar suas políticas protecionistas. Tal postura foi um elemento que contribuiu para a aglutinação e a organização da grande burguesia interna brasileira contra o projeto, aproximando os interesses dessa fração daqueles dos movimentos populares e do movimento sindical, que vinham fazendo campanha contra a proposta da ALCA (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013).

Nos governos Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o modelo neoliberal seria implementado e quem guiaria a ação do Estado brasileiro seria o grande capital financeiro internacional e seus aliados internos. Essa frente conservadora⁷⁶, de orientação neoliberal ortodoxa, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, perderia sua hegemonia no interior do bloco no poder. Em seu lugar, o Partido dos Trabalhadores (PT) constituiria uma ampla frente política com setores das classes populares⁷⁷ e com uma fração da grande burguesia

⁷⁶ Essa frente reúne o grande capital financeiro internacional, a fração da burguesia brasileira plenamente integrada a esse capital, a maior parte dos grandes proprietários de terra e a alta classe média do setor público e do setor privado (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013).

⁷⁷ A ampla e heterogênea frente popular vai dos desempregados, subempregados, trabalhadores por conta própria, camponeses em situação de penúria e outros setores marginalizados até a baixa classe média (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013).

interna, que concorre e disputa posições com o capital internacional. A mudança repercutiria na política externa do Estado brasileiro, que passaria a diversificar suas relações internacionais, dando ênfase às relações Sul-Sul, priorizando os interesses da grande burguesia interna, como sua concentração de capital e expansão nos países dependentes do Sul, e beneficiando, em menor medida, as classes populares. O tratamento desigual pode ser visto na desproporção dada ao financiamento do agronegócio face à agricultura familiar ou em outros assuntos, como o financiamento das empresas oligopolistas em comparação aos programas sociais:

O orçamento que o BNDES reserva para empréstimos com juros subsidiados, a um número muito reduzido de grandes empresas nacionais, é cerca de sete vezes maior que o orçamento que o programa Bolsa Família dedica a 45 milhões de brasileiros em situação de pobreza. (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013, p. 33)

Entretanto, ao contrário das políticas dos governos de FHC, com o PT, o crescimento econômico do Brasil seria sustentado através do recurso à ampliação e à estruturação de políticas sociais anteriores, mas também por meio de novas políticas:

[...] (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013, p. 32)

Vale lembrar, porém, que o neodesenvolvimentismo “dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista” (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013, p. 32), dado que é dependente do capital internacional e orientada sobretudo ao mercado externo, portanto, pouco interessada na expansão do mercado interno, frente à ofensiva neoliberal, tem margens de manobra reduzidas em comparação ao velho desenvolvimentismo (1930-1980). As pressões do capital financeiro para o pagamento da dívida pública e dos juros crescentes reduzem o espaço para os investimentos públicos, gerando um crescimento econômico fraco quando comparado às décadas anteriores aos anos 90. A ofensiva do imperialismo contra o parque industrial brasileiro e a manutenção da abertura comercial não permitiriam um desenvolvimento pleno do mercado interno. O Brasil dos governos de Lula atribuiria menor importância às políticas industriais, aceitando a possibilidade da reativação da função primário-

exportadora, imposta pela nova divisão internacional do trabalho. Todas as características anteriores impediriam uma ampliação da redistribuição de renda (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013).

A reprodução ampliada do capitalismo não gerou uma burguesia mundial homogênea, harmonizando os interesses dos diferentes países capitalistas, como acreditavam os teóricos do neoliberalismo. Ao contrário, gerou novas contradições e a formação de megaempresas monopolistas que se unificam pela “reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro.” (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013, p. 32)

A burguesia interna brasileira uniu-se em torno de interesses comuns, no plano internacional, e os principais focos da atuação internacional foram: (i) a ênfase nas relações Sul-Sul, sobretudo, no tocante à América do Sul e à África, (ii) a Rodada Doha da OMC e (iii) as negociações e o arquivamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A grande burguesia interna⁷⁸ foi beneficiada pela ação do Estado de várias formas: i) pela preferência dada às exportações, ii) pela prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais, iii) pela maior proteção do Estado para o mercado interno, iv) pelo apoio do Estado na conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e na realização de investimentos diretos no exterior, por meio de financiamento e empréstimos⁷⁹ a juros subsidiados inferiores aos juros de bancos e fundos estrangeiros (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013).

Ademais, o BNDES, além de subsidiar as grandes empresas nacionais, passaria a ser acionista minoritário delas:

É expressivo o número de empresas nacionais que atuam no exterior que possuem a BNDESPar (BNDES Participações⁸⁰, subsidiária do BNDES) como acionista; compreendem setores como agropecuária, energia elétrica, telecomunicações, mineração, bancos, papel, petroquímica, siderurgia, transportes e aviação. (BUGIATO; BERRINGER, 2012, p. 31)

⁷⁸ Compõe esta fração, os grandes grupos industriais, do agronegócio, bancários e de serviços, não somente empresas de origem brasileira, como também empresas estrangeiras, com base de produção no Brasil.

⁷⁹ Empréstimos e financiamentos fornecidos pelo poderoso banco estatal Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

⁸⁰ Martuscelli (2015, p.173) relata um fato interessante sobre a compra pela BNDESPar de 8.5% das ações da *holding* Vale Participações (Valepar SA), que controla a Vale. Esta compra foi feita, em 2004, sem avisar o Conselho de Administração do BNDES, presidido por Furlan, que alegou que a japonesa Mitsui, que em 2003 tinha comprado 15% da Valepar SA, estava interessada na compra das ações, permitindo que a Vale se tornasse uma empresa nipo-brasileira.

Aquilo que caracterizou o surgimento do PT foi o seu enraizamento em uma fração das classes dominadas (o operariado urbano e a baixa classe média), que inicialmente era a força dirigente do partido. Essa fração tinha por objetivo a criação de um Estado de bem-estar social e o fortalecimento do capitalismo de Estado. Entretanto, nas circunstâncias postas ao país pelo neoliberalismo, ao longo da década de 1990, o PT se tornaria o criador e o instrumento do neodesenvolvimentismo. Atraídas pela grande burguesia interna, que criticava moderadamente o neoliberalismo, as classes dominadas ocupariam a posição de base social, sobre a qual predominariam, contudo, os interesses da grande burguesia interna.

A busca do fortalecimento das iniciativas de integração da América do Sul, por parte do governo Lula, não se limita ao financiamento de obras de infraestrutura regionais, sempre via BNDES - as quais permitiriam uma expansão das empresas brasileiras na região -, mas deve ser entendida, segundo Boito Jr. e Berringer (2013), como uma forma de contrabalançar o imperialismo dos Estados Unidos e da Europa. O Brasil, também através da cooperação política com os governos antineoliberais e progressistas da região, assumiu um posicionamento pontual oposto ao dos Estados Unidos em diversos temas - como nas guerras da Líbia e da Síria e na negociação do acordo nuclear com o Irã. Tais considerações podem ser estendidas, outrossim, à relação do Brasil com o continente africano, feitas as devidas ressalvas, que serão objeto de aprofundamento no próximo capítulo.

Os governos de Lula garantiram proteção à grande burguesia interna em disputa com o capital estrangeiro, arquivando as negociações que poderiam comprometer essa grande burguesia, como as negociações da ALCA, do Mercosul com a União Europeia e da Rodada de Doha. Fortalecendo a integração regional, as relações Sul-Sul, as coalizões e as relações com outros países dependentes da América Latina e da África, a grande burguesia interna pôde obter grandes benefícios e concorrer com o capital estrangeiro no acesso a novos mercados para a exportação de capitais e de mercadorias.

3.4 Críticas e Limitações da Teoria do Estado de Poulantzas

Dentro do arcabouço marxista⁸¹, serão demonstradas as críticas dos marxistas elitistas ao funcionalismo da teoria poulantziana.

Perissinotto e Codato (2009), consideram válida e viável cientificamente uma análise de classe da política, entendida como vida e prática política, em conjunção com a teoria elitista. A convergência de ambas poderia ser uma resposta operacional (para formular conceitos de médio alcance, noções operatórias, hipóteses falsificáveis etc.) aos impedimentos de se pensar a dinâmica política e institucional dando ênfase às classes sociais como agentes históricos coletivos, ou seja, às dificuldades de se pensar a classe social como ator político.

A análise de classe – e o papel que as classes desempenham (ou não) na vida política – não pode ser nem um dogma, nem um anátema. Pensamos que a conjugação entre os conceitos de “classe social” e “elite de classe” favorece o tipo de perspectiva empírica que advogamos. (PERISSINOTTO; CODATO, 2009, p. 248)

Os autores criticam a teoria estruturalista de Poulantzas, presente na obra PPCS. Nesta obra a classe social teria um lugar objetivo nas estruturas sociais, capaz de produzir automaticamente efeitos pertinentes na esfera político-institucional, sem precisar que as classes sociais se constituam como agente político para conquistar e/ou conservar seus objetivos. A análise das classes, para os autores, deveria se desenvolver em direção às:

Estratégias de conquista e conservação do poder político, os mecanismos efetivos de influência sobre processos decisórios específicos, a estrutura de autoridade do campo político e o desempenho dos diferentes papéis por diferentes “atores”. (PERISSINOTTO; CODATO, 2009, p. 246)

Em outras palavras, ambos os autores defendem que “uma classe poderia estar ‘representada’ na cena política por meio de uma minoria politicamente ativa (uma ‘elite’), que agiria em seu nome, ainda que não a seu mando.” (PERISSINOTTO; CODATO,

⁸¹ Arretche (1995) critica o marxismo pelo seu viés funcionalista, ao sistematizar e interpretar alguns argumentos explicativos para a emergência e o desenvolvimento do *welfare state*. Embora a presente dissertação não trate especificamente de *welfare state*, entende-se a cooperação internacional como uma transferência de políticas públicas, e, portanto, isso pode revelar elementos importantes para a compreensão do papel do Estado. Para a autora, as teorias de cunho marxista consideram o *welfare state* como uma resposta às necessidades de acumulação e de legitimação do sistema capitalista, como um acordo entre capital e trabalho organizado, ou como resultado da capacidade de mobilização da classe trabalhadora. A autora critica tais abordagens marxistas, dado que estabelecem uma relação direta entre necessidades de acumulação capitalista e funções desempenhadas pelo Estado, sem demonstrar, contudo, os mecanismos e os processos que levam o Estado a transformar necessidades em *policies*.

2009, p. 247) A natureza da elite governante (seus perfis sociais, atributos profissionais, valores cognitivos) poderia vir a ser um fator importante para a explicação dos fenômenos políticos.

Os autores propõem uma aproximação do marxismo com a teoria das elites e, para compreender a representação política das classes sociais, propõem três formas: i) a “representação objetiva de classe”, na qual os interesses gerais de uma classe são representados por uma instituição cuja “função objetiva” é garantir a coesão da formação social em que essa classe domina, sem que ela seja um agente político consciente de seus interesses e organizado para a ação; ii) a “representação simbólica”, na qual a classe é representada por atores políticos que, apesar de não falarem aberta e conscientemente em seu nome, propagam uma “visão de mundo” coerente com os interesses da classe representada; e iii) a “representação subjetiva”, em que a classe atua politicamente por meio de instituições e organizações que falam abertamente em seu nome. Esses “porta-vozes” são responsáveis por introduzir a luta de classe no âmbito das lutas político-institucionais. Nesse sentido, partidos, associações, sindicatos e grupos de políticos que formam bancadas classistas podem ser analisados em termos de “representação subjetiva de classe”. A junção entre os conceitos de “elite” e de “classe” permitiria dar conta, especificamente, dessa terceira forma de representação, o que não significa desconhecer a importância das outras duas.

É preciso defender a proposição de que o uso adequado desse conceito parece exigir que se considere a classe como uma coletividade politicamente “representada” no jogo institucional por uma “elite de classe”, com todos os conflitos, defasagens e desajustes que essa relação comporta. O problema seguinte consiste, então, em saber como detectar as relações de representação de classe na luta política cotidiana, sem recorrer à chave-mestra que reduz (sob o pretexto de explicar) as práticas sociais à realização das “funções objetivas do Estado” ou ao cumprimento do roteiro escrito pela “lógica intrínseca do modo de produção”. (PERISSINOTTO; CODATO, 2009, p. 262-263)

Os autores supracitados reconhecem que os autores marxistas mais contemporâneos, ao sistematizarem a teoria do Estado capitalista, tomando-o não enquanto um instrumento passivo de classe, mas como uma função política no interior do sistema social, permitiram um salto de qualidade nas formulações da própria teoria política – marxista e não marxista – sobre o Estado. No entanto, as teorias neomarxistas pecariam pelo funcionalismo: isto é, o Estado capitalista funcionaria como um mecanismo perfeitamente eficiente para a exigência do processo de acumulação e de

coesão social. Dito de outro modo, de um lado, os autores propõem conjugar a perspectiva estrutural com uma sociologia empírica dos agentes estatais, de suas ações históricas e opções estratégicas, e, por outro lado, com uma análise da ação política, do conflito político, das decisões políticas, de como interesses especificamente políticos podem causar dificuldades, contratempos e transtornos para o funcionamento dos aparelhos de Estado.

Os “atores sociais” estão sempre engajados em condutas estratégicas, porém atuando em contextos (políticos, simbólicos e econômicos) não escolhidos por eles. A análise de Marx mistura elementos que, de um lado, independem da vontade e da racionalização dos agentes com elementos que, de outro lado, remetem-nos a interações sociais em que as opções desses mesmos atores são fundamentais para definir o resultado do processo histórico (ou ao menos de um processo político específico num momento específico do seu andamento). (PERISSINOTTO; CODATO, 2010, p. 45)

Portanto uma possível alternativa ao tradicional e improdutivo debate da dicotomia entre ação e estrutura é explorada por Perissinotto e Codato (2010), os quais, revisitando os escritos do Marx maduro, apontam para uma ideia central que repercute na questão do Estado:

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem segundo sua vontade, em circunstâncias livremente escolhidas por eles; ao contrário, estas circunstâncias eles as encontram acabadas, dadas, herdadas do passado (MARX, 1994, p. 437)

Os autores ainda consideram que os avanços de Marx sobre a concepção geral do Estado capitalista foram comprometidos pelos exageros funcionalistas dos neomarxistas, que tenderam a confundir *definição funcional* do Estado com *explicação funcional* dos papéis do Estado na reprodução do sistema social, ignorando assim a dimensão política dos processos políticos. Marx, segundo eles, na temática do Estado, consegue conjugar, e não sobrepor, dois níveis de análise de maneira convincente, um “estrutural” e outro “estratégico”: o Estado capitalista opera sob condições materiais determinadas, mas, embora esteja “separado da sociedade civil”, para subsistir, também depende dos recursos materiais produzidos pela ordem social burguesa. A reprodução dessa ordem é, portanto, a condição de reprodução dos meios de existência do próprio Estado.

A ação estatal, portanto, deve ser avaliada a partir do seu impacto sobre os agentes políticos e da reação destes a essas ações por meio de lutas que podem inclusive afetar – isto é, limitar, circunscrever, precisar – a reprodução da ordem social. (PERISSINOTTO; CODATO, 2010, p. 46)

Para Poulantzas (1977), a ideia de relações interpessoais, subjacente à teoria das elites, considera os indivíduos como agentes com motivações fundadas no comportamento e não como suportes de instâncias objetivas, dissolvendo os conceitos de classes sociais, de Estado e das relações entre ambos. Saes (2014) afirma que, sob a perspectiva teórica alternativa baseada na sociologia empirista dos grupos sociais, o fracionamento das classes não poderia ser analisado, uma vez que as frações capitalistas não constituem grupos politicamente organizados e ativos frente ao Estado e a outros grupos, em todas as conjunturas. As frações, dependendo da conjuntura, podem se comportar de maneira ativa, reativa ou por meio da inação conveniente (pegar carona ou, em inglês, *free rider*). Dependendo da conjuntura, uma fração pode emergir e se organizar ativamente, embora não abertamente, para que seus interesses econômicos tenham uma expressão política, ou pode reagir colocando-se em oposição a uma política estatal ou a outra fração que vai contra seus interesses particulares, ou ainda pegar carona com outra fração política ou política estatal, sem precisar se organizar ativamente (SAES, 2014).

Martuscelli (2009) considera inoportuna a junção do marxismo com o elitismo, pois as duas correntes teóricas possuem um parentesco remoto e longínquo. O conceito de elite (minoridade politicamente ativa) foi desenvolvido para superar a falta de operacionalidade do conceito marxista de classe dominante (minoridade politicamente dominante) no que concerne ao poder político. Assim, para a teoria das elites, a classe dominante se restringe à esfera econômica, ao passo que o conceito de elite pode ser operacionalizado para tratar do poder político.

A elite seria um fenômeno universal, permanente e eterno, com ciclos de emergência e de desaparecimento de elites, enquanto que a classe dominante seria um fato histórico, uma característica permanente das sociedades divididas em classes sociais e eivadas pela luta de classes, que transforma as formas de exercício do poder e da submissão das classes dominadas. O marxismo, ao contrário do elitismo, correlaciona de forma vinculante a dominação econômica de classe ao exercício do poder político, ou seja, a classe dominante exerce simultaneamente os dois poderes para o marxismo, enquanto que, para o elitismo, coexistem uma classe dominante economicamente e uma classe dirigente que detém o poder político (MARTUSCELLI, 2009).

Portanto, embora concordemos com Martuscelli (2009), consideramos importantes as críticas de Codato e Perissinotto (2009; 2010), sobretudo, no que diz respeito à cautela em considerar como dadas e fixas as funções sociais do Estado em relação aos conflitos de classe:

[...] uma postura ao mesmo tempo materialista e metodologicamente prudente deveria considerar que a função social do Estado capitalista – a reprodução da ordem social classista – só se manifesta *post faestum* [OFFE, 1982, p. 161], isto é, se e quando suas ações transparecem nos conflitos de classe. (PERISSINOTTO; CODATO, 2010, p. 46)

Tendo isso em vista, pretende-se fazer uma pesquisa empírica que, *post faestum*, possa revelar os interesses das classes sociais, interesses que entretanto não estão representados de três maneiras segmentada: subjetiva, objetiva ou simbólica. Esta segmentação e a separação entre uma elite econômica e uma elite política negligencia a conjugação entre as três diferentes dimensões das relações sociais (política, e econômica e ideológico/simbólica) e o imbricamento destas dimensões com as distintas estratégias de acumulação. Da mesma forma distintos projetos políticos articulam diferentes conjuntos de elementos ideológicos e, geralmente, revelam diferentes propostas de política econômica. (ARAUJO; TAPIA, 2012)

Ademais vale recuperar a importante análise empírica da luta de classe feita por Boito Jr. (2007), por exemplo. Este autor indica que as eficácias do direito capitalista e da cidadania, inicialmente funcionais para a dominação burguesa, não seriam dadas antecipadamente, mas são limitadas pelos conflitos de classe que, no longo prazo, podem permitir avanços políticos e ideológicos favoráveis às classes subalternas, cujos resultados também não são previsíveis *a priori*. Portanto, a junção dos conceitos de classe social e de elite desvia o foco do interesse da pesquisa em desvelar a natureza das relações do Brasil, por meio da Cobradi, com Moçambique. Serão utilizadas a abordagem poulantziana da política externa e as contribuições de Bob Jessop para analisar como, na prática, acontece a difusão/transferência de políticas públicas da Cobradi para a África e, em especial, para Moçambique, por meio do ProSAVANA.

3.5 A Abordagem Estratégico-relacional de Bob Jessop

A partir das considerações de Poulantzas sobre a concepção do Estado como a condensação de uma relação social e, em particular, como a cristalização de estratégias políticas, Jessop (1985) desenvolve uma abordagem estratégico-relacional do poder, que concebe a realidade social como um produto da dialética entre estruturas e práticas. Para esse autor, não existem estruturas sem agentes e, portanto, estratégias sem sujeitos. O poder condicionante das estruturas político-jurídicas depende das estratégias adotadas em relação a elas. Em outras palavras, “as estruturas são elas mesmas a cristalização de estratégias passadas, bem como o produto de propriedades emergentes da interação social.”⁸² (JESSOP, 1985, p. 359, tradução nossa).

Nessa abordagem, são relevantes as estruturas, mas também é necessária uma análise formal e substancial das instituições e das lutas políticas concretas, pois a dominação de classe não é sempre garantida pelo Estado. Uma análise social que pretenda entender, outrossim, como surgem as crises estruturais e conjunturais, “deve considerar como os agentes sociais se relacionam com essas estruturas, formulando estratégias para o funcionamento e também para a sua transformação.” (DIAS, 2009, p. 145-146)

3.5.1 Seletividade estrutural e estratégica

Para Jessop (2007), o Estado não é neutro, tampouco tem caráter de classe dado *a priori*, possuindo seletividades estruturais e estratégicas que permitem acessos diferenciados às várias forças sociais.

Em um contexto marcado por seletividades estruturais, a ação dos agentes procura a realização dos seus interesses, por meio de cálculos estratégicos (SILBERSCHNEIDER, 2014). O acesso ao Estado e o controle efetivo de suas capacidades dependem de recursos econômicos, políticos e ideológicos, que vão além da forma-Estado. Todavia, os mecanismos da seletividade estratégica geram, sobre as diferentes forças sociais, um efeito diferencial sobre as possibilidades delas perseguirem seus interesses, favorecendo determinados interesses e dificultando outros, por meio de:

Filtragem seletiva de informações, sistemática falta de ação em certas questões, definição de prioridades mutuamente contraditórias e contraprioridades, aplicação irregular de medidas originadas em qualquer parte do sistema estatal,

⁸² “Structures are themselves the crystallisation of past strategies as well as the product of emergent properties of social interaction.” (JESSOP, 1985, p. 359)

e a busca de políticas *ad hoc* e descoordenadas em relação a problemas conjunturais específicos, afetando determinados ramos ou seções do sistema estatal. (JESSOP, 2007, p. 127)

Em dada conjuntura, em um ambiente político-institucional estruturado, as variadas forças sociais: agentes públicos e privados, grupos políticos, movimentos sociais, classes sociais e categorias sociais, inseridos em relações sociais de produção e em sistemas relacionais, interagem, conflitam e se confrontam, em uma relação dialética entre diferentes identidades e interesses objetivos condicionados por subjetividades particulares. Nesse contexto, as restrições estruturais não são fixas e dadas, mas estrategicamente especificadas em um dado espaço-tempo, podendo variar a depender da posição dos agentes na matriz institucional e das oportunidades conjunturais. Na materialidade do Estado, os agentes podem ter um desempenho diferenciado por possuírem distintos recursos, capacidades e habilidades, sendo constrangidos a ativar os mecanismos de seletividade estratégica por meio de cálculos estratégicos, refletindo sobre a situação corrente e reformulando estratégias a partir de suas identidades e interesses. Tal processo leva os agentes a formular e a reformular estratégias de acumulação e projetos, que podem se tornar projetos hegemônicos. Em dada situação histórica, na luta ideológica de construção do bloco no poder pela ação concreta dos agentes, a subjetividade e os interesses podem ser recombinaados e/ou redefinidos, visando à integração de interesses compatíveis com o projeto hegemônico e ao apagamento de projetos que contradizem o projeto hegemônico (JESSOP, 2007; SILBERSCHNEIDER, 2014).

3.5.2 A Forma-Valor

Bob Jessop pretendeu dar continuidade ao trabalho de Nicos Poulantzas, sem, contudo, em prol de um ecletismo teórico, abandonar os fundamentos teóricos⁸³ do marxismo (JESSOP, 1983). Para Jessop (1983, p. 89, tradução nossa), “a forma-valor é a relação social fundamental que define a matriz do desenvolvimento capitalista”⁸⁴, que,

⁸³ Entretanto, como se verá nas limitações da teoria jessopiana, este autor, segundo Silberschneider (2014), se distancia do materialismo dialético.

⁸⁴ “The value form is the fundamental social relation that defines the matrix of capitalism development.” (JESSOP, 1983, p. 89)

por sua vez, se liga à lei do valor⁸⁵. A forma-valor compreende “elementos interconectados, que são ligados organicamente aos diferentes momentos do conjunto da reprodução da relação do capital.”⁸⁶ Na esfera da circulação, a forma-valor é incorporada às mercadorias, aos preços e às diferentes formas do dinheiro (considerado como meio de intermediação na troca de bens e de serviços). Na esfera da produção, a forma-valor é incorporada à organização do processo de trabalho, entendido como um processo de valorização, subordinado às pressões para reduzir custos e/ou aumentar lucros e ao controle dos capitalistas, por meio da mercantilização e do assalariamento da força de trabalho.

Entretanto, de acordo com Jessop (1983), existe um dilema estratégico permanente para a acumulação de capital em geral e para os capitalistas individuais. A acumulação de capital não se resolve na provisão de força de trabalho e em condições materiais para a produção ou infraestruturas para o escoamento da produção. A forma-valor depende de relações sociais que se reproduzem fora da forma salarial, situadas além das relações de mercado. Essas relações, em dado momento histórico, ao se expandirem para além dos limites necessários à complementaridade da acumulação de capital, podem até ameaçar a própria forma-valor. Nesse sentido, é de interesse do capital a “reprodução de um nexos contraditório e ambivalente, de forma-valor e não forma-valor, cujos efeitos recíprocos podem sustentar a acumulação de capital.”⁸⁷ (Jessop, 1983, p. 95, tradução nossa) As colocações do autor são relevantes para entender a relação entre os paradigmas do capitalismo agrário e da questão agrária. No paradigma do capitalismo agrário, a agricultura familiar complementa as falhas do agronegócio em produzir alimentos para o mercado interno, na medida em que aquele se orienta para a produção de *commodities* ao mercado externo. No entanto, a expansão da agricultura familiar, por meio da reforma agrária e da compra institucional de alimentos, pode entrar em conflito com o modelo de

⁸⁵ Nas economias capitalistas, é o mecanismo que governa a alocação, entre diferentes atividades produtivas, do tempo de trabalho socialmente necessário, de acordo com os preços de produção e as flutuações dos preços de mercado (JESSOP, 1983). A lei do valor no sistema capitalista mundial, por sua vez, define os mecanismos de transferência de valor das periferias para os centros, através de intercâmbio desigual, exportação de mercadoria e de capitais em regiões mais rentáveis, por meio de: remessas de lucros e dividendos, que superam em valor as exportações de capitais iniciais, deterioração dos termos de troca, endividamento, dependência financeira e tecnológica, patentes, *royalties*, assistência técnica, prática de sobrepreços intrafirmas (DOS SANTOS, 2011; LUCE, 2011; MARINI, 1974; MARTINS, 2011).

⁸⁶ “It comprises a number of interconnected elements that are organically linked as different moments in the overall reproduction of the capital relation.” (JESSOP, 1983, p.89)

⁸⁷ “Reproduction of a contradictory and ambivalente nexus of value and non value-form whose reciprocal effect can sustain capital accumulation.” (JESSOP, 1983, p. 95)

desenvolvimento do agronegócio brasileiro, que, por sua peculiaridade, é extremamente concentrador de terra e privilegiado pelo orçamento estatal.

3.5.3 *Estratégia de Acumulação*

A referência ao parâmetro estrutural e abstrato da forma-valor não é suficiente para entender a natureza e as dinâmicas concretas da acumulação de capital, contudo, sendo para isso útil recorrer ao conceito de estratégia de acumulação:

Uma "estratégia de acumulação" define um "modelo de crescimento" econômico específico completo, com suas várias pré-condições extra-econômicas, e delinea a estratégia geral adequada à sua realização. Para ser bem-sucedido, tal modelo deve unificar os diferentes momentos no circuito do capital (dinheiro ou capital bancário, capital industrial, capital comercial), sob a hegemonia de uma fração (cuja composição variará, inter alia, com a fase de desenvolvimento capitalista).⁸⁸ (JESSOP, 1983, p. 91, tradução nossa)

A forma-valor não determina completamente a acumulação de capital, sendo que esta é uma resultante da complexa relação de forças das classes sociais em luta e, dessa maneira, depende da capacidade do capital de controlar o processo produtivo e de coordenar os diferentes momentos do capital em uma unidade substancial. Entretanto, a acumulação capitalista, em dada conjuntura do mercado, além de depender da provisão de condições legais, políticas e econômicas, é produto das decisões não coordenadas entre capitais em competição, sobre as oportunidades de obter lucros, através de diversos investimentos, sendo assim estruturalmente anárquica e sujeita a crises contínuas (JESSOP, 1983).

Jessop procura analisar a luta de classe nas suas modalidades concretas, cristalizadas em diferentes estratégias de classe, nas formas de sindicatos, de partidos, de organizações políticas, de movimentos sociais etc. Nesse campo da luta de classe, existem múltiplas estratégias de acumulação concorrentes que desembocam em projetos

⁸⁸ “An “accumulation strategy” defines a specific economic “growth model” complete with its various extra-economic preconditions and outlines the general strategy appropriate to its realization. To be successful such a model must unify the different moments in the circuit of capital (money or banking capital, industrial capital, commercial capital) under the hegemony of one fraction (whose composition will vary inter alia with the stage of capitalist development).” (JESSOP, 1983, p. 91)

hegemônicos e alternativos. No capitalismo monopolista de Estado, esse último assume um papel central na formação das condições para o surgimento de uma estratégia de acumulação, por meio de coerção extraeconômica, mediada através do exercício do poder de Estado (JESSOP, 1983). Entretanto, como ressalva SILBERSCHNEIDER (2014), a estratégia de acumulação não seria suficiente, todavia, sem que parcela do excedente econômico, gerado na sociedade, seja em parte (re)apropriado e movimentado a partir do Estado, por meio do arranjo orçamentário que aloca recursos entre o setor público e o privado.

Ademais da importância das estratégias de acumulação, o poder político e a influência ideológica dependem de variadas táticas, que visam garantir o equilíbrio instável de compromisso no bloco no poder. As diferentes táticas têm efeitos distintos sobre as diferentes forças sociais e são fundamentais para flexibilizar a implementação da estratégia, frente a dilemas e contradições.

A flexibilidade tática cria margem de manobra para as classes dominadas lutarem por seus interesses econômico-corporativos. Isto pode ameaçar a implementação da estratégia dominante ou, se estes interesses forem perseguidos no interior dos limites da estratégia dominante, contribuir para o equilíbrio de compromisso. (ARAÚJO; TAPIA, 2011, p. 47)

Nesse sentido, a formulação de diversas táticas e estratégias define o modelo de desenvolvimento econômico dentro de limites conjunturais internos e externos: 1) a forma dominante do circuito (seu grau de monopolização); 2) a internacionalização do capital; 3) a correlação de forças interna e externa, entre classes dominantes e entre essas últimas e as classes dominadas; 4) o potencial produtivo da economia (que inclui a economia doméstica, o setor exportador e as subsidiárias das empresas internacionalizadas). Dentro de tais limites, a integração do circuito global do capital, em dada conjuntura da correlação de forças entre as classes capitalistas, envolve a formulação de uma estratégia hegemônica global, sob a liderança de uma ou mais frações de capitais nacionais, compatibilizando e articulando as diferentes estratégias dos distintos capitais particulares. Isso levaria a formar uma comunidade de interesses contingente, que, mediante a atuação de diferentes forças políticas e ideológicas, estabelece as condições para a acumulação de capital em escala mundial. Essa estratégia, sob a égide de uma fração hegemônica, articularia elementos ideológicos pertencentes a diferentes forças sociais, num conjunto ideológico relativamente unificado, que procura consolidar

o suporte de alguns setores das classes subalternas, por meio de concessões materiais e de recompensas simbólicas, e que incorpora projetos mais inclusivos, levando assim a formular um projeto nacional-popular. Contudo, setores que apresentam estratégias de acumulação alternativas seriam marginalizados e reprimidos, pois as suas estratégias entrariam em contradição com a estratégia hegemônica. A expansão das demandas das classes subalternas poderia ameaçar a estratégia de acumulação hegemônica, a qual controla a alocação de recursos para as diversas atividades econômicas (ARAÚJO; TAPIA, 2011; JESSOP, 1983; 1985).

3.5.4 Projetos Hegemônicos

Por conseguinte, uma análise substantiva das políticas públicas implementadas pelo Estado não pode prescindir de uma análise das forças políticas existentes na sociedade, tampouco de uma análise daquilo que Jessop denomina de “projeto hegemônico”:

Além destes aspectos formais do sistema estatal, devemos também examinar seus aspectos substantivos. Além das políticas específicas implementadas pelo aparato estatal, há duas determinações mais gerais: as bases sociais de apoio e oposição ao Estado e a natureza do ‘projeto hegemônico’ (se existente) ao redor do qual o exercício de poder estatal está centrado. (JESSOP, 2007, p. 119)

Jessop (1983, p.109, tradução nossa) entende a hegemonia não como um consenso estático, mas no sentido de projetos hegemônicos específicos, enfatizando os movimentos dinâmicos da liderança em direção a objetivos definidos e em relação a conjunturas particulares. Destarte, o caráter de classe de um dado projeto hegemônico não é dado *a priori*, mas depende dos efeitos do projeto em dada conjuntura. As crises de hegemonia serão crises de projetos hegemônicos específicos, que podem ser superadas por um processo de “reformulação de objetivos e de táticas dentro da mesma base matricial ideológica” - dado que uma crise ideológica é uma forma de crise mais geral e que requer uma rearticulação mais radical das práticas, do senso comum, e dos valores finais.”⁸⁹

⁸⁹ a respecification of goals and tactics within the same basic ideological matrix. An ideological crisis is more general in form and requires a more radical re-articulation of practical moralities, common sense, and ultimate values. (JESSOP 1983, p.109)

Projetos hegemônicos não são sinônimos de estratégias de acumulação. Estas últimas são orientadas às relações de produção e ao balanço de força das classes sociais e, portanto, estão diretamente ligadas à expansão econômica interna e externa, enquanto que os projetos hegemônicos se referem principalmente a objetivos gerais não somente econômicos, embora economicamente condicionados ou relevantes, mas também àqueles referentes ao campo da sociedade civil e do Estado, “sucesso militar, reformas sociais, estabilidade política, ou regeneração moral.”⁹⁰ (JESSOP, 1983, p.100).

A hegemonia envolve a interpelação e organização de diferentes forças com relevância de classe, sob a liderança política, intelectual e moral de seus porta-vozes. A chave para o exercício dessa liderança é o desenvolvimento de um projeto hegemônico específico, o qual, indo além dos conflitos entre os interesses particulares, defenda o interesse geral, representado por um programa nacional-popular. Tal programa pode comportar sacrifícios de curto prazo da classe ou fração hegemônica, bem como fluxos de concessões materiais e simbólicas às outras forças sociais, privilegiando os interesses econômicos corporativos particulares, compatíveis com o projeto hegemônico, sob o interesse de longo prazo da classe ou fração de classe hegemônica - descartando e sancionando outros projetos de grupos externos ao consenso do bloco no poder, como imorais ou irracionais, interesses particulares que são inconsistentes com o projeto hegemônico (JESSOP, 1983).

No processo de acumulação de capital internacional, os projetos hegemônicos podem ter diferentes graus de expansão econômica e de inclusividade social, pelo fato de serem constrangidos e facilitados a depender da correlação de forças e da competição no nível doméstico e internacional, bem como da margem de manobra concedida pelo potencial produtivo da economia (JESSOP, 1982). O projeto hegemônico é levado adiante por uma fração de classe que lidera a unificação política, ideológica e moral de “diferentes forças com relevância de classe”, superando provisoriamente as contradições existentes entre as classes capitalistas (JESSOP, 2007, p. 120). Em determinadas conjunturas, a característica principal que rende uma fração do capital hegemônica consiste na capacidade de imprimir certa unidade ao circuito do capital, ao se apresentar como representante de uma estratégia de acumulação de sucesso e ao integrar e organizar os diferentes interesses e estratégias em um interesse e uma estratégia geral, ainda que

⁹⁰ military success, social reform, political stability, or moral regeneration. (JESSOP, 1983, p.100).

fazendo concessões às classes subalternas. Tal situação é sempre parcial, provisória e instável todavia, pois, em cada momento histórico, existe uma pluralidade de estratégias e táticas de acumulação. Estas estratégias, em um processo de aprendizado contínuo, podem ser institucionalizadas em diferentes graus, mas também podem se tornar estratégias paralelas à hegemônica ou alternativas (LOUREIRO, 2013).

Jessop (1990) introduz igualmente o conceito de projetos de Estado no plural. Para o autor, o Estado é um fenômeno emergente, sempre parcial, um terreno estratégico com limites constantemente alterados, caracterizado por diferentes projetos de Estado conflitantes. Portanto, para que um projeto de Estado seja possível, deve ser baseado em uma unidade substantiva das suas diferentes instituições, para que elas interajam adequadamente e não entrem em conflito ou se anulem uma ou outra.

Os conceitos operacionais de estratégia de acumulação, projeto hegemônico e projeto de Estado realizam a articulação e a mediação entre o nível abstrato da determinação estrutural e o das modalidades concretas da luta de classes em conjunturas específicas.

Para Jessop, a determinação estrutural de um projeto hegemônico não está dada, mas é um processo histórico cumulativo, que expressa o embate entre estratégias e lutas ao longo do tempo. Um projeto hegemônico se condensa em estratégias passadas, bem ou malsucedidas, materializadas em forças políticas e sociais, com suas táticas específicas de dominação de classe, que, ao longo do tempo e dependendo da correlação de força, retroagem de modo a limitar estruturalmente as estratégias de classe (DIAS, 2009).

Segundo Jessop (1983) ainda, a construção do consenso em torno de projetos hegemônicos pode limitar os conflitos intra e entre os vários ramos dos aparelhos estatais, bem como fornecer uma base material e ideológica para a sua unidade e coesão relativa, na reprodução do sistema de dominação política. Por conseguinte, tal consenso é crucial para a manutenção da unidade substantiva dos aparelhos de Estado, entendido como um complexo conjunto institucional.

3.5.5 Forma-Estado e Policy Paradigm

Jessop (1983) analisa as estruturas do Estado por meio do conceito de forma-Estado. Em analogia à forma-valor, a forma-Estado também seria composta por

elementos interconectados que serviriam como matriz para as relações políticas. Segundo o autor, a característica principal do Estado é a sua particularização, ou seja, a sua separação institucional do circuito do capital. Entretanto, assim como para a forma-valor, Jessop busca passar do abstrato/unitário ao concreto/complexo, analisando os aspectos formais e substantivos da forma-Estado. Os aspectos formais seriam: 1) as formas de representação política, a maneira como são privilegiados os interesses de uma determinada estratégia de acumulação, por meio da seletividade, em detrimento de outros interesses; 2) as formas de intervenção, direcionadas à viabilização de estratégias específicas de acumulação; 3) as formas de articulação do conjunto institucional, de distribuição hierárquica e horizontal de poder entre os aparatos estatais, dando dominância relativa a aparatos particulares, com efeitos significativos no exercício do poder de Estado, no interesse de uma dada estratégia de acumulação. No entanto, é necessário também considerar os aspectos substantivos, que são: 1) as políticas específicas implementadas; 2) as bases de apoio, assim como de resistência/oposição ao Estado, isto é, a configuração peculiar das forças sociais, suas formas de operar e seus objetivos; e, se existente, 3) a natureza do projeto hegemônico (CARVALHO, 2016).

As políticas específicas implementadas se fundamentam em “*policy paradigm*”, que estabelece os parâmetros das escolhas públicas. O consenso e o conflito sobre tais políticas públicas não dependem somente do fluxo material de concessões, de recompensas simbólicas e de repressão, mas também da maneira particular pela qual as demandas heterogêneas das diferentes forças sociais (que variam em seu grau de comprometimento com o Estado) são integradas pelo Estado e em relação ao projeto hegemônico, através de canalização, de priorização e de transformação (JESSOP, 1983).

Nesse sentido, um “*policy paradigm*” permite que os conflitos entre forças sociais, que competem para que suas demandas e interesses sejam atendidos, possam ser negociados sem ameaçar o projeto hegemônico geral. A articulação dos interesses particulares em um interesse geral, favorável ao capital, e a desarticulação da inserção de outros interesses não compatíveis com esse interesse geral ocorrem nos aparatos estatais, assim como no domínio econômico e na sociedade civil. No interior de um “*policy paradigm*”, é o Estado quem descarta e sanciona outros projetos, de grupos externos ao consenso do bloco no poder, como imorais ou irracionais, como interesses particulares que são inconsistentes com o projeto hegemônico. Tanto mais são eles repudiados quando

se apresentam como discursos de classes antagonistas, uma vez que a luta pela hegemonia se baseia em uma matriz pluralista da organização social (JESSOP, 1983).

Desse modo, um projeto hegemônico burguês nega a existência de classes sociais e, portanto, de antagonismo de classe, enfatizando objetivos não econômicos ou não relacionados às classes, embora estes objetivos dependam do processo de acumulação, entre outros fatores, e sejam economicamente condicionados e relevantes. O Estado precisa integrar, contudo, os movimentos sociais nas bases sociais do Estado capitalista, as quais, ainda que não sejam reconhecidos como classes, são representadas por interesses e por demandas que não podem ser integradas pela forma parlamentar ou corporativista, representando um problema para o projeto hegemônico (JESSOP, 1983).

3.5.6 Internacionalização do capital: tendências e contratendências

Jessop (1998), por meio de um método dialético, e baseando-se nos escritos de Poulantzas, também oferece uma análise sobre o processo de internacionalização do capital na sua fase neoliberal. Segundo Poulantzas, a internacionalização do capital constitui uma contratendência à tendência da queda da taxa de lucro no interior de uma formação social, bem como um movimento à procura de lucros mais elevados em outras formações sociais. Para o deslocamento das crises tendenciais da acumulação capitalista, as matrizes espaço-temporais cristalizam os arranjos institucionais que historicamente atuam como corretivos para garantir a estabilidade dos projetos hegemônicos e a continuidade da acumulação. Exatamente por causa da crescente internacionalização, o Estado nacional adquire mais importância, mas nem por isso se torna um super-Estado acima dos outros. Tampouco existe um poder supranacional, seja ele representado por instituições multilaterais ou por empresas multinacionais, que possa sempre impor as suas condições políticas e/ou econômicas, mesmo porque isso poderia levar a um questionamento da legitimidade dessas ações. Em um contexto de lutas interestatais, os Estados nacionais apoiarão os regimes e as instituições internacionais, na medida em que elas sejam coerentes com os interesses das suas burguesias com base nacional, sejam elas associadas, internas ou nacionais - ou, em outras palavras, do bloco no poder.

O que se pode encontrar, no máximo, é uma delegação parcial e condicional dessas funções, destinada a implementar a 'coordenação' da política econômica dos diferentes Estados; constituindo tal delegação a parte das novas responsabilidades de cada Estado nacional na condução do processo de internacionalização. (JESSOP, 1998, p. 19)

Para Poulantzas (1978; 1980), somente os Estados nacionais, de um lado, podem oferecer vantagens ao capital estrangeiro, atraindo investimentos diretos estrangeiros para aumentar a competitividade das suas economias, e, por outro lado, promover a concentração e a internacionalização do capital doméstico em competição com o capital internacional. Portanto, os Estados possuem a responsabilidade pelos capitais com base nacional, mas também servem aos interesses dos capitais filiados, de várias formas, às bases nacionais. Para tanto, o bloco no poder passa a ser desarticulado e heterogêneo, diminuindo as capacidades de resistência à penetração do capital internacional. Além disso, o papel do Estado, no processo de internacionalização, é distribuído de forma a descentralizar as suas funções entre o Estado de origem do capital e o receptor. Todavia, a internacionalização é realizada mediante a dominância do capital de um país determinado, que recorre não somente ao seu Estado de origem, que desempenha um papel central na reprodução ampliada das suas burguesias, mas também ao Estado receptor, o qual, conforme a conjuntura, pode assumir a responsabilidade por intervenções, para a manutenção e a reprodução do processo de internacionalização (JESSOP, 1998).

O papel do Estado, atravessado por vários antagonismos e lutas de classe, por conseguinte, consiste em garantir a acumulação e a reprodução do capital frente à integração às cadeias imperialistas, que produzem um desenvolvimento desigual e combinado. Não obstante, uma das principais características do Estado é a sua separação relativa da esfera da economia, impedindo que o Estado possa sempre intervir efetivamente no processo de produção. A política internacional, portanto, deve ser entendida como política intergovernamental, na qual cada Estado tem suas especificidades nacionais. Tais especificidades são fruto da correlação característica das forças de classe e de suas trajetórias históricas, nas quais incidem os impactos das seletividades estratégicas sobre a luta de classe. Isso define as formas de resistência popular à internacionalização do capital e ao autoritarismo estatal (JESSOP, 1998).

Dito isso, Jessop (1998, p. 29) buscou avançar na teoria de Poulantzas, que vai até meados dos anos 70, no que diz respeito à dinâmica emergente da acumulação de capital

em uma escala mundial, “expresso em termos das suas respectivas funções na valorização do capital e na reprodução da força de trabalho”: ou seja, de um modelo de desenvolvimento econômico chamado de fordismo atlântico, baseado no crescimento da produtividade das economias de escala, que entra em crise, passando para um modelo pós-fordista, baseado na flexibilidade e na competitividade, não somente em fatores econômicos, como também em fatores sociais e culturais, como a difusão do empreendedorismo. Esse processo se associa à crise do *welfare state* keynesiano⁹¹ e à emergência de um novo regime, que Jessop denomina de *Schumpeterian Workfare Postnational Regime* (SWPR). Nesse contexto, são rearticulados os espaços econômicos e políticos da acumulação e da reprodução ampliada, adquirindo os contornos de uma complexa e flexível rede, que, além de integrar a Europa e alguns Estados asiáticos, modifica as maneiras como os Estados nacionais se envolvem na condução do processo de internacionalização.

No Estado de bem-estar keynesiano, relativamente fechado, o ente estatal corrigia as deficiências do mercado por meio da chamada economia mista, a qual, para orientar o desenvolvimento global da economia nacional, incluía o planejamento indicativo e impositivo. No SWPR, a maior abertura do Estado, no interesse da valorização do capital, comporta uma mudança que leva à promoção da flexibilidade, da competitividade e da inovação permanente, através do aumento da oferta. As políticas implementadas no lado da oferta são manejadas supostamente de forma mais efetiva por parcerias público-privadas e por redes informatizadas, no lugar de administração e de burocracia tradicional de nível nacional. A competitividade não depende somente de fatores econômicos, mas também de fatores ligados às novas tecnologias, ao formato institucional, aos sistemas de inovação nacionais e regionais mais complexos. Nesse sentido, a política social é subordinada à competitividade e à flexibilidade do trabalho, e o salário social não é visto como um incentivo à demanda doméstica, mas como um custo adicional para a produção internacional. Os direitos sociais e os gastos sociais não relacionados ao aumento da flexibilidade e da competitividade, dentro do circuito do capital, são assim reduzidos ou eliminados. (JESSOP, 1998)

⁹¹ Esse regime, fundamentado no e através do Estado, se caracteriza pela busca do pleno emprego, pela formação de demanda interna efetiva, pela generalização do consumo coletivo, pela “regulamentação da negociação coletiva”, pela partilha distributiva dos frutos do crescimento econômico (JESSOP, 1998, p. 29).

Ao mesmo tempo, a contínua expansão do capital norte-americano e a emergência de estratégias imperialistas compensatórias na Europa e no Leste Asiático conferem ao nível supranacional relevância como local tanto da mobilização de tendências contrárias à queda tendencial da taxa de lucro quanto da construção de alianças estratégicas e de reorganização de blocos no poder. Nesse sentido, a globalização neoliberal gera três tendências interrelacionadas: 1) a desnacionalização da condição estatal, por meio do esvaziamento das capacidades dos aparelhos estatais (incluindo os partidos políticos, que se reorganizam funcionalmente e territorialmente), acompanhada da regionalização das questões econômicas e políticas e do aumento do poder das instituições financeiras multilaterais sobre os Estados nacionais, gerando um deslocamento do poder do Estado para o nível supranacional e para o nível subnacional, descentralizando o processo de tomada de decisão; 2) a “desestatização do sistema político” e, portanto, a criação de uma “governança múltipla”⁹² e formalmente paritária do Estado em parceria com uma rede de agentes públicos e privados, atores “governamentais, paragovernamentais e não governamentais”, gerando efeitos de potencialização da projeção do Estado e de impedimento de controle do processo decisório por movimentos democrático-populares; (JESSOP, 1998, p.34-35) 3) “internacionalização dos regimes de formulação política”, que, integrando agentes e instituições estrangeiras no processo de tomada de decisão doméstico, passam a ser norteados pela “competitividade internacional”.

Essas três tendências geram dilemas para os Estados nacionais, que respondem por meio de três contratendências: 1) a manutenção do controle sobre as diferentes escalas dos processos produtivos e a reafirmação do poder e da hierarquia entre as diversas escalas das organizações políticas do Estado; 2) “o papel ampliado do governo na metagovernança”, entendida como uma “rede estatal paralela”; 3) as tentativas ambíguas de “moldar os regimes internacionais de acordo com os interesses de suas burguesias nacionais”, como contrapeso, mas também como um “fator de reforço da internacionalização de tais regimes” e de “interiorização dos constrangimentos

⁹² O recurso à governança poderia aumentar a capacidade de o Estado projetar a sua influência e assegurar os seus objetivos, mobilizando conhecimento e recursos de poder de influentes parceiros não-governamentais ou agentes financeiros. Além disso, dentro do quadro geral dos deslocamentos na correlação das forças de classe, a inclinação para a governança poderia também ser parte de uma luta política mais complexa, voltada para impedir a instauração de um controle democrático-popular sobre as decisões cruciais. (JESSOP, 1998, p. 34-35)

internacionais à medida que se integram aos paradigmas da política estatal e aos modelos cognitivos dos agentes decisórios domésticos” (GARCIA, 2012; JESSOP, 1998, p. 34-35 e p. 38).

3.5.7 Limites e Críticas da Abordagem Jessopiana

A abordagem jessopiana busca relacionar seletividade e materialidade, interpretando como as relações dos agentes portadores de interesses específicos, no interior e por meio de uma dada materialidade institucional do Estado, e em determinados contextos conjunturais, atuam para a manutenção do bloco no poder (SILBERSCHNEIDER, 2014).

Para Silberschneider (2014), a abordagem estratégico-relacional, porém, não consegue esclarecer os aspectos peculiares constitutivos do Estado capitalista e a relação da seletividade com a acumulação de capital. Jessop objetifica a acumulação de capital, como uma interação social situacionista, entre agentes representantes de classes ou frações de classe e de grupos de interesses, sob determinados arranjos institucionais restritivos. Estes arranjos condicionam o sucesso dos agentes quanto ao cálculo estratégico e às capacidades e habilidades de lograr seus interesses. Entretanto, ao segmentar a relação social em um conjunto de interações sociais interpessoais de membros de diversos grupos sociais concorrentes,

Leva à coisificação da relação entre estado e reprodução do capital às partes constitutivas da natureza e conteúdo das decisões e contingências enfrentadas por agentes, passando ao largo da natureza singular da conexão deste problema com a problemática da exploração material que jaz no núcleo das relações de produção. (SILBERSCHNEIDER, 2014, p. 104)

Esse primeiro problema leva a entender o conflito como algo complexo e funcional à manutenção do bloco no poder, na medida em que, através do “ajuste mútuo” e da “acomodação”, dentro das dinâmicas das estruturas institucionais, a racionalidade do Estado regularia conflitos políticos e interesses de classe e de grupos sociais, modificando ou criando normas que asseguram a continuidade sob condições alteradas. Portanto, dentro dos limites estruturais e das capacidades das instituições do Estado, as contradições do desenvolvimento capitalista e o enfrentamento delas por parte das classes

subalternas se reduziriam a um problema institucional capaz de dar respostas adequadas às contradições (SILBERSCHNEIDER, 2014, p.104).

Além de não considerar as contradições e os antagonismos de classe como elementos constitutivos e objetivos das relações sociais, Jessop, segundo Araújo e Tapia (2012), não reconhece a possibilidade da existência de um projeto global estratégico de classe. Ao entender o Estado como campo contingente da luta entre estratégias de classe e entre projetos hegemônicos parciais, referidos aos distintos campos das relações de classe, o autor induz na sua análise uma exterioridade entre os diversos campos das relações sociais. Para Araújo e Tapia (2012), essa segmentação negligencia a imbricação entre as diferentes dimensões das relações sociais e das estratégias de classe. As distintas estratégias de acumulação apresentam a conjugação de uma dimensão política e de uma dimensão ideológica. Da mesma forma, distintos projetos políticos articulam diferentes conjuntos de elementos ideológicos e, geralmente, revelam diferentes propostas de política econômica:

No nosso entender, seria mais adequado à linha de argumentação de Jessop pensar a luta de classes não como enfrentamento de estratégias segmentadas que atuariam em cada dimensão da sociedade, mas como o enfrentamento entre estratégias e projetos que são, ao mesmo tempo, econômicos, políticos e ideológicos e que possuem diferentes graus de abrangência. Afinal, há sempre o perigo de transformar uma distinção analítica numa distinção ontológica. (ARAÚJO; TAPIA, 2012, p. 54)

4 BREVE HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL E DA COBRADI NA ÁFRICA: TRAJETÓRIA, OBJETIVOS, CARACTERÍSTICAS

4.1 Considerações Preliminares sobre a expansão dos Brics na África, a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e a Cobradi na África

Com a formação dos BRICS⁹³, em 2009, no decorrer da crise financeira mundial, este grupo de países pleitearia a reforma das instituições financeiras multilaterais (FMI e

⁹³ O comércio entre os BRICS e a África aumentou oito vezes entre 2000 e 2008 (de US\$21,9 para US\$164,6 bilhões), sendo que dois terços desse volume se desenvolve com a China. Entre 2000 e 2012, a corrente de comércio entre África e Brasil aumentou mais de seis vezes, passando de US\$4,9 bilhões para US\$26,5 bilhões (BNDES, 2013). Entretanto, embora os IEDs brasileiros tenham crescido a taxas de 10% ao ano nos últimos anos, alcançando US\$24 bilhões em 2012, seu montante representava somente 0,6% de todos os IEDs na África. Os IEDs da China correspondiam a mais de US\$100 bilhões; os da Índia, a US\$30

BM) e criaria novas instituições, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). O debate acadêmico, em geral, tem se mostrado dividido entre aqueles que identificam nos BRICS uma alternativa contra-hegemônica do Sul frente às potências ocidentais - sobretudo, frente à supremacia econômica e política dos EUA - e aqueles que assumem um posicionamento mais cético em relação à capacidade e às intenções do grupo de construir uma nova ordem global a partir do Sul, aprofundando, ao contrário, o modelo de desenvolvimento desigual da velha ordem mundial (GARCIA, 2016).

Para Garcia (2016), o ceticismo se justificaria pelos graves impactos socioambientais oriundos da presença dos BRICS na África, que participariam da corrida imperialista pela apropriação e exploração das riquezas do continente africano, agravando assim os problemas de justiça social, ambiental e econômica. Reproduziriam economias de enclave, descoladas dos mercados locais e nacionais e sem a participação democrática⁹⁴ das populações nos projetos de desenvolvimento. Os BRICS nos fóruns internacionais, seriam coesos, mas competiriam entre si, na África. Cada país integrante do bloco teria uma estratégia diferenciada, mas em geral, abrem-se corredores de desenvolvimento para o mercado internacional, por meio de megaprojetos de infraestrutura e de geração de energia, para a extração e pilhagem de recursos naturais e energéticos.

O Brasil tem uma trajetória peculiar na origem da CSS. O país se demonstrou frequentemente ambivalente, permanecendo na esfera geopolítica e geoeconômica de influência do Ocidente, usando sua aproximação com os países do Sul para renegociar sua dependência com o Norte e para importar petróleo africano em troca de produtos manufaturados. Participou somente como observador na Conferência de Bandung e no MPNA, enquanto apoiava o colonialismo português e o regime racista da África do Sul e de Israel. Portanto, a origem da CSS brasileira não pode ser propriamente encontrada nesses eventos, que tinham o anti-imperialismo e o antirracismo como suas bandeiras. Embora compartilhasse com aqueles países a necessidade de superação do subdesenvolvimento e defendesse a autonomia e a soberania nacionais, o pacifismo e o

bilhões; os da África do Sul, a US\$15 bilhões; e os da Rússia, a US\$4 bilhões (GAUTEN, 2016; WILKINSON, 2013).

⁹⁴ Via de regra, esse processo compreende: diagnóstico, implementação e controle dos resultados sobre o modelo de desenvolvimento.

multilateralismo, a origem da CSS brasileira reside no encontro organizado e codificado pela ONU⁹⁵, em Buenos Aires, em 1978.

A cooperação internacional brasileira, para a operacionalização da cooperação e, depois, em 1987, para a construção da ABC (através de capacitação de recursos humanos, de adoção de técnicas gerenciais e de implementação de sistemas de informatização, dentre outras ajudas), contou com uma importante parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Embora o país seja um provedor de cooperação, ainda depende da intermediação do PNUD para operações no exterior, como aquisição de bens e contratação de serviços e remessas de dinheiro (BURGES, 2014). Foi com o intuito de superar essa dependência que o Brasil procurou dar autonomia no exterior à ABC, à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), ao BNDES, à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), assim como à Embrapa, fundada em 1973, em plena ditadura militar, e operante sob o MAPA.

4.2 A reemergência da CSS e a Cobradi na África.

O Brasil se tornou, na sua recente emergência econômica e política, em termos relativos, um país provedor de CID. Contudo, a CSS do Brasil com a África, dentro da qual se inscreve a CID brasileira, se estrutura por princípios e práticas diferentes da AOD (MILANI, 2012). A CID brasileira, ao contrário do que ocorre por parte dos países do Norte do mundo, seria caracterizada por cooperação técnica e por transferência de tecnologia aos países receptores, e não seria condicionada à compra de produtos e de serviços brasileiros pelos países africanos – ou seja, não haveria interesses comerciais por trás. Os programas de CID seriam supostamente fundamentados nos princípios da CSS: solidariedade, parceria, simetria, horizontalidade, orientação da oferta pelas demandas dos países receptores de CID, geração de oportunidades de ganhos materiais e de aprendizado mútuos, recursos materiais, conhecimento e valores compartilhados, além de não intervenção e ingerência em assuntos internos dos países receptores. O Brasil (e os outros países do Sul do mundo que são provedores de CID, como China e Índia, dentre outros) afirma ter vivido, assim como a África, um passado de colonização e de lutas anticoloniais e estar mais apto a promover o desenvolvimento por meio da cooperação

⁹⁵ Em 1974, na ONU, havia sido criada a Unidade Especial de CTPD, que, em 2003, foi denominada de Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul (LEITE, 2012).

internacional, uma vez que enfrentaria problemas de subdesenvolvimento semelhantes aos de seus parceiros do Sul - problemas que teria superado em parte e que, portanto, agora poderia cooperar, a fim de compartilhar esses avanços. Ademais, o Brasil se diferenciaria pelo compartilhamento de uma língua comum com alguns países africanos e por alguns traços culturais semelhantes, devido à grande população de descendentes de africanos, para além de similaridades climáticas e de solo (ASSUNÇÃO; FONSECA, 2013; CABRAL; SHANKLAND, 2013; CABRAL et al., 2013; PATRIOTA; PIERRI, 2013).

Os novos provedores de CID, que, em vários casos, usaram as agências que coordenavam os fluxos de entrada da cooperação para o desenvolvimento para organizar as saídas de CID, exibem a vantagem de terem desenvolvido endogenamente políticas públicas de nível nacional quando comparados aos doadores do Norte, conseguindo resultados favoráveis na luta contra a pobreza e a fome, sendo ainda defendidos por instituições como o BM. No caso do Brasil, receberam grande atenção o Bolsa Família e o Fome Zero. Dessa maneira, para o Brasil, país no qual o desenvolvimento constitui uma prioridade e um desafio para as políticas públicas, a transferência internacional de tais políticas, através da Cobradi, “carrega uma saliência e relevância que podem faltar nas transferências Norte-Sul” (BURGES, 2012, p. 248). Para isso, a Cooperação Técnica Sul-Sul foi central na política africana do Brasil, durante a presidência de Lula (2003-2010), que ampliou suas relações com o continente e expandiu a presença comercial das empresas brasileiras na África. Contudo, países-membros do CAD (como EUA, Alemanha e Japão) desenvolvem estrategicamente a cooperação para o desenvolvimento trilateral junto a países com limitado orçamento das suas agências de cooperação, como no caso da ABC, que ainda não é uma agência autônoma e com orçamento independente do MRE. Portanto, diferentemente das suas congêneres chinesa e indiana, a ABC tende a preferir o tipo de cooperação na qual é subcontratada por países do Norte, para coordenar a cooperação técnica em um terceiro país do Sul. Para tanto, a ABC assinou vários memorandos de entendimento trilateral com os principais países europeus, com os EUA, além de Japão, Canadá e Austrália (BURGES, 2012).

Para Burges (2014), a tendência do Brasil a se engajar em cooperação técnica se configura como um dos aspectos que suportam sua emergência como um importante *global player*; no entanto, mais do que gerar dependência, a cooperação técnica funciona

como um “*door opener*” para a política externa Sul-Sul do Brasil, isto é, como uma criadora de oportunidades. As ambições de exportação das políticas públicas brasileiras são similares ao expansionismo e à lógica criadora de dependência dos países-membros do CAD, contudo, a diferença é que o combate à pobreza e à fome, no Brasil, foi um problema central para o governo Lula, oferecendo ganhos políticos colaterais, domésticos e externos. Embora, para Burges (2014), termos como neocolonialismo e neoimperialismo não façam parte da história das relações brasileiras com outros países, a expansão das grandes empresas brasileiras pela América do Sul⁹⁶, via financiamento do BNDES, para diminuir as assimetrias e levar adiante a integração regional, gerou diversos atritos com populações locais e governos. Entretanto, a emergência do Brasil e de outros importantes países, como China e Índia, que pretendem cooperar de forma diferente dos países da OCDE e não querem se tornar membros dessa organização – deixando, assim, de seguir as regras de governança da mesma instituição -, suscitou críticas e preocupações dos membros do CAD da OCDE. Ainda que a cooperação brasileira seja enquadrada em um contexto familiar à AOD e, assim como ela, seja caracterizada por transferência direta de recursos - no caso brasileiro, esses recursos não são em dinheiro -, o Brasil rejeita os termos de ajuda e de assistência por representarem relações de hierarquia, preferindo o termo de cooperação técnica.

O Brasil pretendeu integrar a sua CID a planos de longo prazo de desenvolvimento doméstico e de internacionalização das suas empresas nacionais. “A mudança no Brasil é uma abordagem para o desenvolvimento econômico e social nacional, que se baseia em uma expansão e dinamização do mercado Sul-Sul”⁹⁷ (BURGES, 2014, p. 356, tradução nossa), na substituição competitiva das importações, trocando importações do Norte com importações do Sul, na deslocalização da produção nas periferias, no uso estratégico das “estatais” (Petrobras, Eletrobrás), da semicontrolada (Vale) e das empreiteiras, para incentivar a internacionalização delas nos mercados periféricos - que, em condições normais, seria evitada pelos altos riscos – e, enfim, nos esforços para criar instituições entre países do Sul, apresentando-se como uma alternativa às instituições de Bretton Woods, que monopolizavam os mercados mundiais (BURGES, 2014).

⁹⁶ O autor não cita os casos de atritos na África, concentrados, sobretudo, em Angola, Moçambique e Guiné.

⁹⁷ “The shift in Brazil is an approach to national economic and social development that is predicated on an expanding and dynamic pan-Southern market.” (BURGES, 2014, p. 356)

Para além disso, ao contrário da AOD, que tende a propor ideias para outros países, o Brasil tende a transferir - em contextos política, econômica e culturalmente diferentes - políticas e programas públicos que ‘funcionaram’ no país e que são demandados pelos países receptores. Todavia, ao contrário da AOD e da CID da China e da Índia, a Cobradi não se baseia em amplos projetos e objetivos definidos, mas permanece isolada e diluída em seu caráter. O foco do Brasil não reside na contratação de consultores externos⁹⁸, como na AOD, mas na transferência direta de conhecimento técnico sobre programas sociais efetivamente implantados, para aumentar as capacidades administrativas locais, através da transferência de funcionários das agências⁹⁹ Embrapa, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), da fundação Fiocruz, do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), que compartilham isso nos países recipientes. Da mesma forma, as empresas brasileiras sediadas em Angola e em Moçambique afirmam contratar mais mão de obra local do que a China¹⁰⁰ e os países da OCDE (BURGES, 2014).

Leite (2012) destaca, entretanto, que o caso da Embrapa aponta que há uma tendência de descolamento¹⁰¹ da empresa do setor público, como aconteceu no passado,

⁹⁸ Embora, nos discursos, o Brasil afirme não contratar consultores externos, no setor agrícola moçambicano, foi contratada a FGV, que é um ente privado.

⁹⁹ O autor não cita a atuação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar). As entidades que formam o chamado Sistema S não são públicas, mas são organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, a assistência social, a consultoria, a pesquisa e a assistência técnica, que, além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares (AGÊNCIA SENADO, 2017).

¹⁰⁰ Todavia, percebe-se que o MRE, alguns acadêmicos e jornalistas demonizam a atuação da China na África, principal concorrente do Brasil no continente, e idealizam a atuação do Brasil, criando uma autoimagem positiva (BRITO, 2011). Saraiva (2012) critica o papel da China e aponta suas diferenças em relação ao Brasil na África. A China seria mais sedenta de recursos naturais e de terra, para sustentar seu crescimento, entraria com grandes volumes de ajuda externa e de cooperação técnica, sem as clássicas condicionalidades do Norte, e inundaria a África de mercadorias e de trabalhadores chineses, levando à desindustrialização e a novos desequilíbrios nas contas externas. O Brasil, no entanto, também se serviria de acordos sem condicionalidades, teria expatriado trabalhadores brasileiros para a África, para trabalharem nos canteiros das obras, juntamente com outros trabalhadores asiáticos, e exportaria manufaturados e até mesmo alimentos, prejudicando tais setores na África.

¹⁰¹ Foi fundamental a captação de conhecimento e de tecnologia dos chamados “New Industrialized Countries” (NICs), no processo de desenvolvimento, por parte do setor público de alguns Estados do Sul, que coincidiu com a migração da inovação do setor público para o privado nos países do Norte. A aposta na CSS baseou-se justamente na expectativa, que se sustenta até os dias atuais, de que os Estados, ao contrário do setor privado, estariam dispostos a compartilhar seus conhecimentos e tecnologias com outros países – o que caracterizaria um diferencial da CSS em relação à CNS. (LEITE, 2012)

com a Embraer. Isso se daria em um contexto no qual a inserção em redes internacionais de pesquisas, voltadas para a inovação, demandaria uma flexibilidade de atuação que não seria possível em ambientes burocráticos. No caso da CSS, a empresa só transfere para países mais pobres tecnologias de domínio público. As novas tecnologias, desenvolvidas muitas vezes com parceiros do setor privado, só são transferidas mediante pagamento de *royalties*.

Para Burges (2014), o Brasil fornece sua CID para sinalizar que não é mais um país em desenvolvimento, mas um país emergente, com o prestígio que esta posição lhe confere para participar nos mais altos fóruns internacionais. Também o Brasil, conscientemente, deseja criar *soft power*, mostrando o sucesso de políticas como Bolsa Família e Fome Zero, e pretende ser um exemplo a seguir, exportando essas políticas. A ABC coordena as atividades na internacionalização das empresas brasileiras, agindo como uma incubadora. A transferência de agentes governamentais, para que se engajem diretamente na provisão de CID, expande as áreas e os atores envolvidos e ajuda na criação de um *pool* internacional experiente, através do incremento das capacidades, por meio de um processo de aprendizagem e de desenvolvimento mútuo. A transferência dos programas brasileiros oferece a possibilidade de que eles sejam avaliados e criticados em outros contextos, questionando a maneira como são implementados. De modo distinto da AOD, a Cobradi representa programas de treinamento e de aprendizagem real e não somente assistência técnica e alocação de *expertise* temporária.

Diferentemente de todos os autores deste subcapítulo, seguindo uma abordagem marxista, e dialogando com nossa escolha teórica, Moyo e Yeros (2016) se questionam se o papel desempenhado pelas semiperiferias “emergentes”, como o Brasil, no sistema capitalista, seria de estabilizador regional subserviente ao imperialismo, de força antagonista ao imperialismo ou de consolidação de novas coalizões e parcerias entre países do Sul. No passado, as semiperiferias tinham por função ser válvula de escape para resolver os problemas de realização dos lucros do capital monopolista. A internacionalização da produção, por parte dos centros capitalistas monopolistas, em países com recursos naturais e com mão de obra barata, no entanto, diferenciaria o sistema capitalista em periferias, semiperiferias e agora semiperiferias “emergentes”, gerando novas contradições. A doutrina de Nixon-Kissinger pretendia selecionar países do Sul (entre os quais, o Brasil) para torná-los *proxies* da expansão econômica regional e da estabilização político-militar, indo além das funções de correia transportadora. As

novas contradições, contudo, levariam esses países subimperialistas a entrar em antagonismo com os Estados Unidos. O último, por sua vez, abandonaria os regimes militares brasileiros quando do acirramento das mobilizações de massa, permitindo, porém, uma transição controlada pelo capital financeiro, que reconverteria e desnacionalizaria a economia através de políticas neoliberais. Embora tenha ocorrido sob a dominação financeira e tecnológica do capital monopolista, a emergência econômica somente pode ser baseada na superexploração do trabalho¹⁰². As contradições internas às economias emergentes, ao intensificarem a dependência, conduziriam os blocos de capitais domésticos que se consolidaram à necessidade de procurar mercados externos importadores de manufaturados e capitais, além de ricos em recursos naturais e em terra, tal como a África. Não paradoxalmente, esses países semiperiféricos emergentes continuariam sendo incorporados e explorados por monopólios externos (MOYO; YEROS, 2016).

4.3 Comparação entre a Política Africana de FHC e de Lula

Faria e Mendonça Jr. (2015, p. 05) comparam a política africana de FHC e de Lula, sobretudo, no tocante à cooperação técnica, através de dados empíricos¹⁰³ sobre “o número e os tipos de acordos firmados, a sua dispersão geográfica no continente africano e a diversidade temática dos projetos de cooperação técnica horizontal.” Segundo esses autores, os dois governos subutilizaram o seu potencial de poder brando (*soft power*) na África, porém, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, houve aumento, intensificação e diversificação da projeção do Brasil no continente africano. Ademais, Lula teria inovado a política africana do Brasil ao conciliar o idealismo do universalismo, tradicionalmente caro ao MRE e à diplomacia solidária, com os fins pragmáticos e estratégicos do diálogo Sul-Sul.

¹⁰² Na condição de superexploração, o capital se apropria do fundo de consumo e/ou do fundo de vida do trabalhador. A superexploração se pode dar mediante quatro formas ou modalidades: a remuneração da força de trabalho por baixo do seu valor (conversão do fundo de consumo do trabalhador em fundo de acumulação do capital); o prolongamento da jornada implicando o desgaste prematuro da corporeidade físico-psíquica do trabalhador; o aumento da intensidade do trabalho provocando as mesmas consequências, com a apropriação de anos futuros de vida e trabalho do trabalhador; e, finalmente, o aumento do valor da força de trabalho sem ser acompanhado pelo aumento da remuneração. (LUCE, 2013)

¹⁰³ Banco de dados do Departamento de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

De acordo com Burges (2005), durante os governos de FHC, foram implementadas as políticas monetárias, de privatização de empresas estatais e de abertura da economia aos IED, transferindo ao exterior significativos ativos industriais, de serviços e de *utility*. O BNDES foi usado por FHC, principalmente, para privatizar empresas públicas, enquanto que foi empregado por Lula, sobretudo, para a internacionalização, embora o último tenha também utilizado o banco para desnacionalizar as empresas TAM e Ambev.

Para Faria e Mendonça Jr. (2015), nos governos FHC, a redefinição da inserção internacional do Brasil, no sistema mundial, teria fomentado estratégias políticas de diminuição da participação do Estado na economia e de parceria preferencial com os países desenvolvidos, com o Cone Sul e, marginalmente, uma aproximação com o sudeste asiático. A política africana do Brasil, nessa conjuntura, foi pragmática na busca de petróleo da Nigéria e de Angola, mas restringiu sua contribuição ao estreitamento das relações comerciais e políticas, propiciando uma queda nas trocas comerciais e o fechamento de muitas embaixadas brasileiras na África. Tal política externa foi seletiva em suas parcerias e pragmática na alocação de recursos limitados, focando nos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) - institucionalizada em 1996 e articulada por Sarney (1985–1989), na reaproximação com a África do Sul pós-*apartheid* -, bem como na busca e no financiamento de investimentos, principalmente, no setor de construção civil.

A diminuição da participação do Estado na economia, componente estratégico do projeto político implementado no período, relegou a África ao restrito investimento privado no que toca ao fomento e à prospecção de investimentos no continente, principalmente, no setor de construção civil. Essa condição reduziu drasticamente o volume de recursos transacionados, sendo que os esforços foram concentrados na regionalização Platina e nas trocas com os países desenvolvidos. (FARIA; MENDONÇA JR., 2015, p. 09)

O estreitamento das relações comerciais preferenciais da África com a União Europeia, após o Tratado de Maastricht, em 1992, teria propiciado uma “leitura determinista e inexorável” (FARIA; MENDONÇA JR., 2015, p. 10) por parte dos governos FHC, conduzindo a uma postura passiva do Brasil perante a África, a partir da qual a proatividade para aumentar a integração econômica da África seria vista como responsabilidade dos países desenvolvidos.

Ainda segundo Faria e Mendonça Jr. (2015), o princípio cultural e político do universalismo remontaria à Política Externa Independente (PEI), ao passo que a ênfase

em fins pragmáticos e estratégicos, presente na CSS, teria sido um dos pontos estratégicos da política externa sob os governos de Luiz Inácio Lula da Silva. A CID brasileira, na sua modalidade técnica, compartilhando tecnologia tropical com outros países tropicais, traduziria o discurso da diplomacia solidária na prática, se tornando uma ferramenta de poder brando (*soft power*). Os objetivos dessa estratégia seriam a diversificação de parcerias e o estreitamento das relações bilaterais com interlocutores do Sul, para reformar a governança global e para conquistar esses novos mercados em ascensão. A estratégia de projeção internacional e de consolidação de uma imagem de prestígio na comunidade internacional seria mais ampla, no entanto, não somente no eixo horizontal, mas também no vertical, como comprovam os projetos de cooperação trilaterais na África.

Ao contrário de FHC, de acordo com Faria e Mendonça Jr. (2015), Lula da Silva, pensando na possibilidade de ampliar o poder de barganha do Brasil no sistema internacional, teria sido proativo e não indiferente à marginalidade do continente africano, procurando fortalecer a presença de empresas brasileiras no continente, inclusive, em regiões sem vínculo tradicional com o Brasil. O esgotamento da inserção vertical brasileira é apontado como motivação para a diversificação das parcerias no eixo Sul-Sul, de caráter pragmático, ainda que, para ser legitimada e aceita na comunidade internacional, fosse ideologicamente solidária. Os governos de Lula devolveram ao MRE o papel da formulação e execução da política exterior, que FHC havia esvaziado, e reativaram o Departamento da África para que ele se dedicasse exclusivamente à dinamização da atuação brasileira nesse continente. Outro fator para a reaproximação do Brasil com a África seria o crescimento econômico e do consumo das classes médias africanas e a consequente demanda por mão de obra qualificada. Contudo, a estratégia brasileira não se basearia mais nos laços étnicos e culturais, que conformam o discurso culturalista, ou em uma suposta democracia racial brasileira, mas na abordagem da dívida histórica da escravidão e da parceria, sem condicionalidades, horizontal e simbiótica: um encontro entre iguais, para a superação de problemas similares e para a obtenção de ganhos mútuos.

Para Faria e Mendonça Jr. (2015), a África e a América do Sul sofreriam forte assimetria política e econômica em relação ao Norte global e, portanto, teriam interesse em uma ordem social e econômica mais justa e solidária. A melhor estratégia, para as duas regiões promoverem o desenvolvimento social doméstico e a representatividade

política internacional nos tabuleiros de negociação, seria a formação de coalizões plurilaterais. Nesse sentido, a política externa brasileira dos governos de Lula da Silva, seria dialeticamente Idealista-Pragmática¹⁰⁴, defenderia a multipolaridade e procuraria associações anti-hegemônicas, articulando Sul e Norte do mundo. O idealismo solidário se expressaria no perdão da dívida, e o pragmatismo, nos financiamentos e investimentos subsidiados pelo BNDES para empresas brasileiras.

Segundo Faria e Mendonça Jr. (2015) o discurso oficial do Brasil advogava a necessidade de diversificação de parcerias e de reforma da governança global, as quais seriam motivações da premente conquista de novos mercados e da aproximação de interlocutores do Sul. Entretanto, observou-se a ampliação da projeção internacional no eixo horizontal e vertical, comprovado também pelo incremento na demanda por projetos de CID trilaterais Norte-Sul-Norte, na África, com a participação de *expertise* brasileira. Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, foram explícitos os interesses de países africanos pela *expertise* brasileira em tecnologia de programas sociais bem-sucedidos no Brasil, que podiam ser replicados na África. A cooperação brasileira em agricultura e em medicina tropical reflete o ideal de compartilhamento de tecnologias autóctones brasileiras, porém a proeminência desses setores, em comparação a outros, poderia ser uma maior capacidade de articulação internacional dos Ministérios da Saúde e da Agricultura.

Uma visão diferente sobre os governos dos dois presidentes, que não se limita, como Faria e Mendonça Jr. (2015), à ênfase na mudança da política africana de Lula em relação a FHC, omitindo algumas informações sobre o último, é apresentada por Rossi (2015). O perdão da dívida de países africanos - causada pelas importações de produtos manufaturados brasileiros nas décadas anteriores e que, por conta das crises da dívida, não foi paga -, não teria sido um gesto espontâneo do Brasil, mas uma iniciativa do FMI e do BM, tornando-se um movimento global para superar a situação trágica do continente. Quem iniciou o processo de perdão da dívida de Moçambique, em 2000, no valor de 315 milhões de dólares, foi FHC. Sucessivamente, em 2004, Lula formalizou o perdão e, por meio deste ato de solidariedade, permitiu que a Vale ganhasse a exploração da mina de carvão de Moatize (exploração impulsionada desde os anos 80, também por FHC), além

¹⁰⁴ Como exemplo do idealismo solidário brasileiro, os autores citam o perdão da dívida moçambicana por parte de Luiz Inácio Lula da Silva e, na vertente pragmática, o financiamento, com juros subsidiados pelo BNDES, e a construção do aeroporto de Nacala por parte da empresa brasileira Odebrecht.

de permitir a abertura de novas linhas de empréstimos por parte de Moçambique e outros países africanos (em caso contrário, bloqueadas pelos bancos brasileiros em razão da inadimplência africana). Tais considerações, tendo em vista o enfoque teórico proposto, significam que a burguesia interna esteve presente no bloco no poder, nos dois governos, ainda que tenha se tornado hegemônica no governo de Lula.

A luta para a quebra das patentes dos remédios contra o HIV/AIDS também começou no governo FHC, o qual, em visita a Moçambique, em 2000, anunciou a possibilidade de transferência de tecnologia para a fabricação de remédio, ideia levada adiante por Lula. Enfim, em 2001 e 2002, últimos anos do segundo governo FHC, as exportações aumentariam 30% ao ano, em média, taxas semelhantes àsquelas do primeiro governo Lula - o que significa que, a despeito das mudanças significativas verificadas entre FHC e Lula, o crescimento das exportações teria sido favorecido pela conjuntura mundial positiva (ROSSI, 2015).

Diferentemente de FHC, a agenda política sobre o Sul, no governo de Lula, embora tenha mantido a centralidade da defesa do multilateralismo e até seu fortalecimento institucional, sofreu uma transformação da postura diplomática. Defendendo a manutenção das trocas com os países do Norte global, mas não mais em uma base assimétrica, a agenda da política externa lulista pretendeu não ser mais econômica e psicologicamente subordinada e/ou dependente em relação ao Norte global, tal como nos governos de FHC. Para isso, seria levada a cabo uma estratégia de terceira opção, na qual o objetivo seria mudar a visão sobre o Sul e a visão dele sobre o sistema internacional, de modo que conduzisse a uma inflexão na sua inserção internacional (agora com ênfase no Sul), constituindo um espaço econômico no qual seria mais fácil explorar a vantagem competitiva das multinacionais brasileiras - dada também a menor desigualdade entre países do Sul, além de suas afinidades linguísticas e culturais -, ao contrário de uma integração com os EUA ou com a UE, que seria mais assimétrica e significaria uma cessão de autonomia nacional (BURGES, 2005).

Lula pretendeu reformular a identidade do Brasil como país do Sul, o qual, por sua complexidade e sofisticação da economia, bem como por suas políticas públicas desenvolvidas de maneira autóctone, para a superação de seus padrões de desigualdade, teria ganhado autoestima suficiente que lhe permitiria reconhecer e explorar novas oportunidades, para assim projetar-se no Sul. Destarte, com a eleição de Lula, por trás do fortalecimento da CID e das relações Sul-Sul na política externa brasileira, encontram-se

os interesses de solidariedade entre países do Sul, para formar coalizões internacionais, como o G-20¹⁰⁵ na OMC, mas também interesses comerciais e de investimento, para a conversão das empresas brasileiras em multinacionais, através de fartos financiamentos do BNDES. De acordo com Burges (2005), Lula precisou alavancar a internacionalização do empresariado brasileiro no Sul, uma vez que esse setor seria inerentemente conservador e adverso aos negócios em mercados não familiares, de alto risco político, e sem garantias de lucros. De início, o crescimento da autoestima do empresariado e da política externa brasileira foi obtido através das empresas estatais, as quais abriram o caminho para as outras empresas privadas por meio de acordos bilaterais, como na África; em seguida, através do financiamento público para exportação e grandes projetos no exterior, principalmente, na América Central e do Sul e na África; e, enfim, por meio de abertura de linhas aéreas e marítimas diretas, sem depender do Norte global. A exploração dessas novas oportunidades para incrementar o comércio, os investimentos e a cooperação Sul-Sul foi chamada de “nova geografia econômica mundial”, na qual o Brasil foi protagonista, coordenando o G-20 na reunião da OMC, em Cancun (México), para que fracassassem as negociações sobre a liberalização no comércio agrícola - negociações cujos termos colocados pelo Norte eram considerados prejudiciais aos interesses dos países do Sul, que fazem parte do G-20 (BURGES, 2005).

Embora reconhecemos que fatores culturais, cognitivos, institucionais e externos sejam importantes, na análise da Política Africana dos governos de Lula da Silva, a respeito da CSS, no nosso entendimento falta desvelar os interesses por trás das estratégias políticas. Vinculada a conjunturas externas, a emergência política da grande burguesia interna no bloco no poder, é resultados de novos arranjos das forças domésticas no Brasil. A grande burguesia interna, por meio do apoio do BNDES, MRE, ABC e APEX, além de vários tipos de acordos internacionais e de facilitação de investimentos, passaria a ter mais oportunidades de enfrentar a concorrência do capital internacional. Ao mesmo tempo, por meio da internacionalização das políticas públicas brasileiras no setor agrícola africano, se buscaria aumentar as exportações de máquinas e equipamentos

¹⁰⁵ Trata-se de um fórum informal para a cooperação econômica e financeira internacional entre as 19 maiores economias do mundo, mais a União Europeia: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, Turquia, África do Sul, Coreia do Sul, Reino Unido e EUA. O FMI, o BM, *Financial Stability Board* (FSB), a OCDE e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), também participam das reuniões deste grupo, e o presidente do G20 pode convidar outros países e organizações regionais. (G-20, 2014).

agrícolas, integrando a fração da burguesia interna produtora destes bens, e se procuraria desenvolver a intersectorialidade entre produção de agricultura familiar, sistemas de compras institucionais, e desenvolvimento de mercado locais.

4.4 Política Africana dos Governos Lula e Rousseff e a Cobradi

Segundo Vaz (2015), a recente emergência econômica do Brasil, a partir de 2003, teria sido impulsionada pela demanda de *commodities*, sobretudo, por parte da China. O Brasil assim percebeu a oportunidade colocada pelo crescimento mundial da demanda por alimentos e o papel que a África poderia exercer não somente como consumidora, mas como produtora principalmente. Todavia, a crise internacional iniciada em 2008 reduziria as ambições políticas dos países emergentes, como o Brasil, sobretudo, no tocante à sustentabilidade do seu modelo de desenvolvimento, que deteriorou seu setor econômico externo. O ProSAVANA, nesse sentido, como programa trilateral, seria um sinal do enfraquecimento de acordos bilaterais Sul-Sul em prol de acordos tri ou multilaterais, Sul-Norte-Sul.

Visentini (2009) afirma que as relações de cooperação do Brasil com a África são ainda incipientes, por isso, podem ser vistas de várias formas: como “diplomacia solidária” entre países do Sul; como uma “diplomacia de prestígio”, que gastaria recursos para fins políticos de ganhos de prestígio nas instâncias internacionais; ou como “diplomacia de negócios”, ou “*soft imperialism*”, diferente em forma e intensidade da diplomacia chinesa. Matos (2011) observa que, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, a África assume posição proeminente na cooperação brasileira e define-a, em razão do personalismo do presidente, como “diplomacia presidencial”. Essa diplomacia enfatizaria a dívida moral do Brasil com a África, a importância geopolítica das alianças do Brasil com os países africanos sob a perspectiva das relações Sul-Sul e as potencialidades de expansão comercial do continente, vindo a beneficiar também a economia brasileira.

Vigevani e Cepaluni (2007) interpretam as relações Sul-Sul do Brasil enquanto estratégia de autonomia, sobretudo, *vis-à-vis* os EUA, para diversificar suas relações diplomáticas e econômicas. Couto (2010) afirma que a política externa brasileira para a África, no que diz respeito à agricultura e, em especial, aos agrocombustíveis, foi

particularmente ativa a partir do primeiro governo de Lula da Silva. Foram surpreendentes os esforços, por parte do Brasil, em parceria estratégica com os EUA, como grandes produtores de etanol¹⁰⁶ e de agrodiesel, para torná-los *commodities*, criando um regime internacional dos agrocombustíveis, política externa que seria chamada de “diplomacia do etanol”. Porém, segundo Dalgaard (2012) apesar do ativismo de Lula, seja internamente, com os produtores de etanol, chamados de heróis nacionais, e externamente com George Bush, quem abriu novos mercados na África, para o etanol brasileiro, foi o setor privado, incluindo os esforços de *lobbying* da ÚNICA, em Washington e Bruxelas.

Segundo Saraiva (2012), a história do Atlântico Sul é um processo de longa duração que vincula os dois lados; nesse processo, valores e identidades se alinham ao interesse e às oportunidades materiais em lugar de entrar em conflito. A África tentaria se livrar do pessimismo no que se refere às capacidades de desenvolvimento africano e ao papel de vítimas que o resto do mundo teria conferido ao continente africano. Em um contexto de estabilidade democrática e de crescimento econômico acelerado, a África estaria se transformando rapidamente, e a nova inserção brasileira no continente poderia, de forma parceira, contribuir com o desenvolvimento africano.

Scoones et al. (2016), no que tange à CID do Brasil e da China na África, se questionam se estaria emergindo um novo paradigma de CID, desencadeando novas dinâmicas de desenvolvimento na África, e argumentam que existiria uma realidade com mais nuances, indo além das narrativas simplistas sobre a CSS, de um lado, e a expansão de potências emergentes neo-imperiais por outro lado. No Brasil, o papel das relações das empresas privadas com o Estado (que os autores acima denominam de “novo desenvolvimentismo”), as experiências históricas e os debates políticos e econômicos afetam como a CID é formada, quais tecnologias são utilizadas, quais investimentos e técnicos são escolhidos e treinados. Portanto, para além das retóricas, deve-se atentar para as dinâmicas e contestadas políticas de engajamento da China e do Brasil, nos contextos africanos, observando as novas formas de capital e de tecnologia que se formam nos encontros entre os países provedores e receptores.

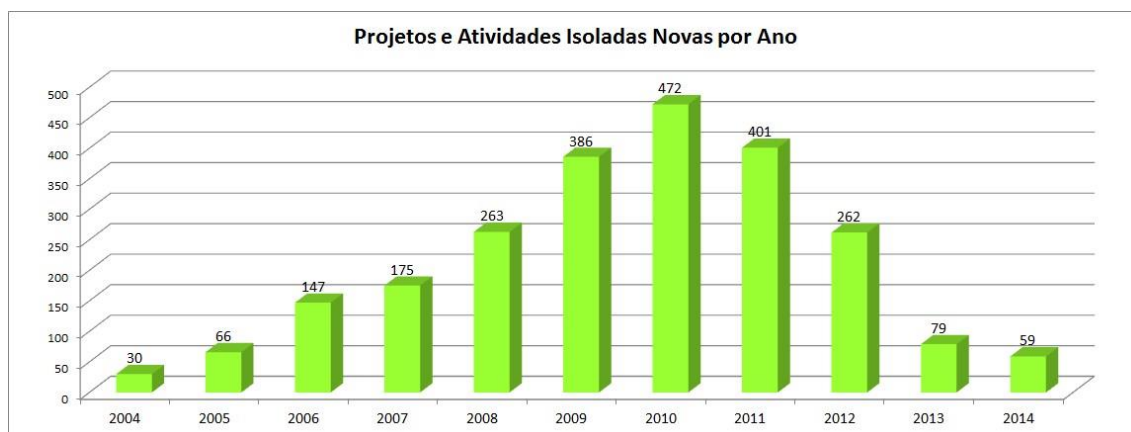
Leite et al. (2014) identificam uma continuidade na política externa africana de Dilma Rousseff, na sequência dos governos de Lula, pela crescente procura brasileira por

¹⁰⁶ EUA e Brasil respondem por 80% da produção mundial. Em 2011, nos EUA, era produzido pouco menos que o dobro de etanol produzido no Brasil (SAWAYA, 2011).

novos mercados para investir e exportar, mas também uma descontinuidade pelo corte orçamentário de muitos pequenos projetos que tinham proliferado nos governos antecedentes, sinalizando um maior pragmatismo e uma menor emotividade e generosidade.

No período 2011-2013, a cooperação brasileira totalizou gastos da ordem de R\$2,8 bilhões (53% dos quais dispêndios com organismos internacionais) e esteve presente em todos os continentes (IPEA, 2016). Entretanto, com o governo de Dilma Rousseff, os novos projetos de CID brasileira com a África começaram a diminuir a partir de 2011, seja em número, seja em montante financeiro, como pode ser depreendido do gráfico abaixo:

Gráfico 1: Cobradi - Número de Projetos e Atividades Isoladas (2004-2014)



Fonte: ABCc

A diminuição da atuação do Brasil na África, entretanto, com a não materialização de vários projetos, seria, de acordo com Scoones et al. (2016), causada por uma combinação de ciclo descendente da economia mundial, com queda dos preços das *commodities*, e mudança repentina do contexto político da CID brasileira. Lula, com sua diplomacia presidencial, enfatizava a solidariedade política e econômica brasileira com a África, a dívida histórica da escravidão e do colonialismo, e restabelecia seus compromissos com a CID. Ao contrário, Rousseff enfrentaria uma economia interna em recessão, uma crise política com casos de corrupção de políticos e de empresas e manifestações de setores da classe média contrários ao partido do governo (PT). No entanto, a presença das empreiteiras brasileiras em vários projetos de infraestrutura e da

Vale na mineração poderia ser precursora de futuros investimentos em agricultura, considerando que tais empresas investem também no agronegócio.

4.5 Cobradi no Setor Agrícola Africano

Nesse subcapítulo, será abordada a inserção brasileira na África, no setor agrícola, durante os governos de Lula e no primeiro mandato de Rousseff.

Segundo Leite et al (2015), a face dupla da CID do Brasil é explicada pelo fato deste país ser uma potência média, e portanto apresentar pressões internas contraditórias, que levariam, de um lado, em direção a objetivos expansionistas, e do outro, a tentativas de redução das desigualdades do sistema internacional.

Cabral et al. (2013) consideram dual o modelo de desenvolvimento agrícola que o Brasil pretende exportar, assim como a sua estrutura ministerial, dividida entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que se ocupa da reforma agrária e da agricultura familiar, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), encarregado do agronegócio. Esse dualismo seria sintoma de fraqueza, porque a estratégia estaria fragmentada entre ministérios, agências, empresas e movimentos sociais - sobretudo, quando comparada à estratégia chinesa -, enquanto que Pierri (2013) considera esse dualismo complementar e resultante da história agrária do Brasil.

Cabral (2015), contudo, além de perceber que na cooperação agrícola brasileira as interações seriam desconexas e que não existiria uma estratégia estatal unitária, porque os programas de agronegócio e de agricultura familiar surgem de processos políticos distintos, afirma que, embora isso possa reproduzir a divisão institucional encontrada na governança agrícola brasileira, o dualismo das políticas públicas dos ministérios do agronegócio e da agricultura familiar não representariam necessariamente os polos de um litígio paradigmático, mas seriam batalhas discursivas nem sempre dualísticas. A ação da sociedade civil, por sua vez, reconfigura as políticas públicas no setor agrário, demandando maior transparência e clareza dos objetivos de curto e longo prazo. Além disso, a sociedade civil pretende conhecer quais atores privados são envolvidos e os reais benefícios para os camponeses e para os cofres públicos dos países africanos.

Favareto (2016) propõe uma visão mais complexa sobre o dualismo do desenvolvimento rural no Brasil, e portanto afirma que não existiria um modelo brasileiro a ser exportado, mas varias partes historicamente conflitantes. A dicotomia entre agronegócio e agricultura familiar encobre uma realidade com mais heterogeneidade e nuances, existindo diferentes estruturas sociais, com interesses que as vezes convergem, e também proprietários de terra que usam estas somente para obter poder político. A partir desta heterogeneidade, este autor afirma que as estratégias não foram direcionadas para beneficiar somente o grupo social que controla o Estado, podendo resultar também em efeitos não antecipados, pois respondem a conflitos e tensões entre diferentes grupos sociais que “disputam a legitimidade e o significado de cada forma social de produção, em uma luta que é ao mesmo tempo material e simbólica.”

(FAVARETO, 2016, p.17)

O continente africano precisa aumentar sua produção de alimentos, os quais importa em grande quantidade. O pacote tecnológico do agronegócio comporta a importação de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas, eventualmente extraídos e processados no continente, que é rico em fertilizantes. Ademais, necessita fortalecer as suas instituições e políticas públicas, bem como a formação profissional. Precisa de políticas agrárias, sobretudo, endereçadas aos pequenos agricultores familiares. A Cobradi seria relevante, portanto, para o desenvolvimento agrícola da África, dada a importância da agricultura para o Brasil, enquanto exportador de *commodities*, máquinas, equipamentos, insumos agrícolas e alimentos, além da exportação de políticas públicas para a agricultura familiar e sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de *know-how* por parte da Embrapa. A África recebe a CID brasileira para o setor agrícola por intermédio da Embrapa - que estabeleceu sua terceira sede no exterior, em Moçambique, depois de Gana e de Senegal - e através da ABC, do MRE, que alocou seu primeiro coordenador no exterior, também em Moçambique, país que recebe a maioria da CID brasileira direcionada à África (CHICHAVA et al., 2013; SCHLESINGER, 2013).

A possibilidade de internacionalizar algumas políticas públicas brasileiras, no setor de SAN, se deve ao fato de que o Brasil é considerado uma referência mundial na agricultura tropical, principalmente pelas inovações desenvolvidas pela Embrapa, e nas

políticas públicas¹⁰⁷ inovadoras para a agricultura familiar. Destaca-se a similaridade histórica e política entre Brasil e África (como ex-colônias e países subdesenvolvidos), continente tido como estratégico na chamada cooperação horizontal brasileira. Essas similaridades, no que interessa à agricultura, são ainda estendidas aos aspectos geológicos, climáticos e de biomas. Os problemas de SAN do Brasil foram enfrentados de forma bem-sucedida e os problemas que o continente africano apresenta, sobretudo, no acesso ao alimento básico das famílias e dos alunos nas escolas, poderiam ser abordados por meio da Cobradi. Por conseguinte, a experiência brasileira no tratamento desse problema nacional, ao ser reproduzida, poderia atender aos interesses africanos em reduzir a insegurança alimentar e nutricional da África, ainda muito alta (FAO, 2015).

Quadro 2: Subnutridos (em milhões) na África

Sub-region	Number of undernourished (millions)		Change so far (%)
	1990-92	2014-16	
Eastern Africa	103.9	124.2	19.6
Middle Africa	24.2	58.9	143.7
Southern Africa	3.1	3.2	2.3
Western Africa	44.6	31.5	-29.4
SS-Africa	175.7	217.8	23.9

Fonte: FAO (2015).

A possibilidade de reproduzir os programas brasileiros de combate à fome e à pobreza, as receitas das exportações do agronegócio, juntamente com empréstimos menos rigorosos, com transferência de tecnologia e de equipamento de ponta, aspectos ausentes na cooperação ocidental, despertou na África o interesse de empresários e de

¹⁰⁷ Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as demandas por projetos de cooperação provêm, em sua maioria, da África e têm por objeto de interesse a agricultura e a segurança alimentar e nutricional. Por esse motivo, em 2010, foi realizado, em Brasília, com 40 ministros de países africanos, o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, com o objetivo de gerar uma estratégia de cooperação mais sistematizada entre o Brasil e os países africanos. Segundo o MDA, a declaração final do evento conferiu mandato político contundente à cooperação internacional do Brasil na área agrícola, a partir do qual foram gerados o programa Programa Mais Alimentos África (PMA-A) e o Programa Aquisição de Alimento África (PAA-A) (MDAa).

governos - cada qual com suas diferentes capacidades institucionais, políticas e econômicas -, para negociar a cooperação com outros governos e empresas estrangeiras. A África Subsaariana é estrategicamente importante porque rica em terras e em água, com clima tropical ou subtropical ideal para o agronegócio e para a produção de alimentos, tendo abundante mão de obra barata. Ademais, os governos africanos oferecem terras a preços mais convenientes do que aqueles praticados no resto do mundo, com menores limitações fiscais e ambientais, mas precisam de investimentos para construir infraestruturas, de financiamentos para comprar máquinas e equipamentos e de cooperação técnica para aprimorar suas capacidades institucionais e técnicas agrícolas (CHICHAVA et al., 2013). As condições econômicas e jurídicas mais favoráveis dadas a quem pretende comprar terra e outros recursos naturais e minerais na África, em relação ao restante do mundo, aliadas a expectativas de um aumento dos preços das *commodities* agrícolas, em virtude da expansão da demanda mundial de alimentos a longo prazo e, portanto, de uma maior atratividade de ativos financeiros do tipo, além de questões de segurança alimentar e energética, estariam levando investidores internacionais a uma nova corrida pela apropriação desses recursos. Tal fenômeno interessaria não somente aos países desenvolvidos, que são os principais atores, mas também aos países emergentes, como o Brasil, às novas potências, como a China, e, em menor grau, mas que não deve ser minimizado, aos capitais africanos (COTULA, 2013).

De um outro ponto de vista dessa internacionalização, a consolidação das políticas públicas do governo federal, com o setor privado, tem por finalidade potencializar a atuação internacional e a marca Brasil nos países africanos, além de estimular a indústria nacional e contribuir com a manutenção de empregos na indústria e no campo, com a geração de renda e com o combate à fome. Na internacionalização do Programa Mais Alimentos (PMA), parece evidente que o nível comercial se encontra imbricado com o nível das políticas públicas ministeriais, através dos projetos de cooperação internacional. A relação comercial Brasil-África, nos últimos sete anos, expandiu de US\$4,3 bilhões para US\$26,5 bilhões, e o Brasil possui 250 diferentes projetos em 34 países africanos. O país é tradicionalmente exportador de máquinas e de implementos para o setor agrícola do continente africano, exportação que começou a se tornar relevante durante a ditadura militar brasileira, sofrendo um crescimento de 15,3% das exportações brasileiras de máquinas e implementos agrícolas em 2015, com Moçambique, que importou 40% de toda a exportação brasileira do gênero para a África. No primeiro estágio de implantação

do PMAI, o Brasil teria exportado 63 814 máquinas, equipamentos e implementos agrícolas (PORTALRADAR, 2015).

A África representa o continente com maior número de países (42) parceiros da CSS, dado que confirma o papel de destaque concedido ao continente africano durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (FARIA; MENDONÇA Jr, 2015).

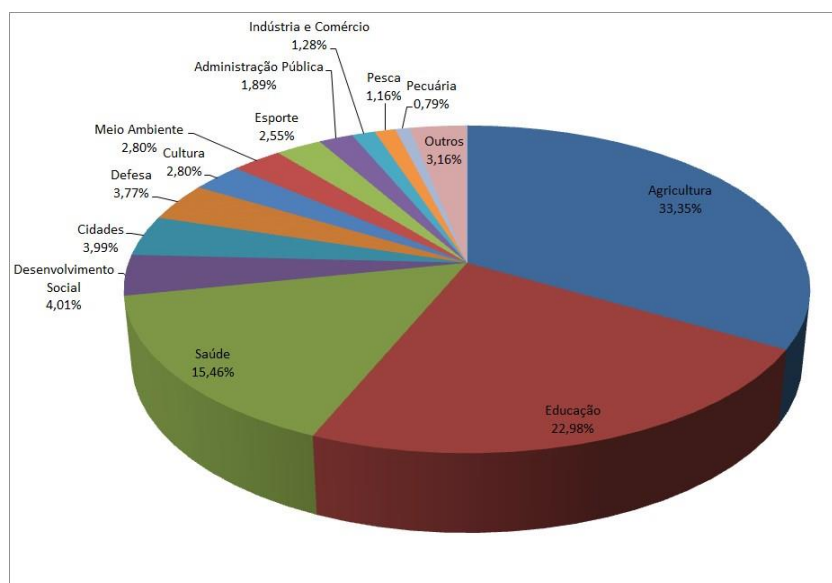
Quadro 3: Lista dos 100 Países Parceiros da CSS Brasileira

Lista dos 100 Países Parceiros pela Cooperação Sul-Sul Brasileira					
América Central, Norte e Caribe (21)	América do Sul (11)	África (42)		Ásia e Oriente Médio (23)	Europa (3)
Antígua e Barbuda	Argentina	África do Sul	Mali	Afeganistão	Geórgia
Bahamas	Bolívia	Angola	Marrocos	Arábia Saudita	República da Armênia
Barbados	Chile	Argélia	Mauritânia	Azerbaijão	Ucrânia
Belize	Colômbia	Benin	Moçambique	Bangladesh	
Costa Rica	Equador	Botsuana	Namíbia	Cazaquistão	
Cuba	Guiana	Burkina Faso	Nigéria	Coreia do Norte	
Dominica	Paraguai	Burundi	Quênia	Fiji	
El Salvador	Peru	Cabo Verde	República Democrática do Congo	Filipinas	
Granada	Suriname	Camarões	República do Congo	Indonésia	
Guatemala	Uruguai	Chade	Ruanda	Libano	
Haiti	Venezuela	Costa do Marfim	São Tomé e Príncipe	Jordânia	
Honduras		Egito	Seicheles	Mianmar	
Jamaica		Gabão	Senegal	Nepal	
México		Gâmbia	Serra Leoa	Palestina	
Nicarágua		Gana	Sudão	Papua-Nova Guiné	
Panamá		Guiné Bissau	Tanzânia	Paquistão	
República Dominicana		Guiné Equatorial	Togo	República do Quirguiz	
Santa Lúcia		Lesoto	Tunísia	Sri Lanka	
São Cristóvão e Neves		Libéria	Uganda	Tailândia	
São Vicente e Granadinas		Madagascar	Zâmbia	Timor Leste	
Trinidad e Tobago		Malauí	Zimbábue	Tonga	
				Vanuatu	
				Vietnã	

Fonte: ABCa.

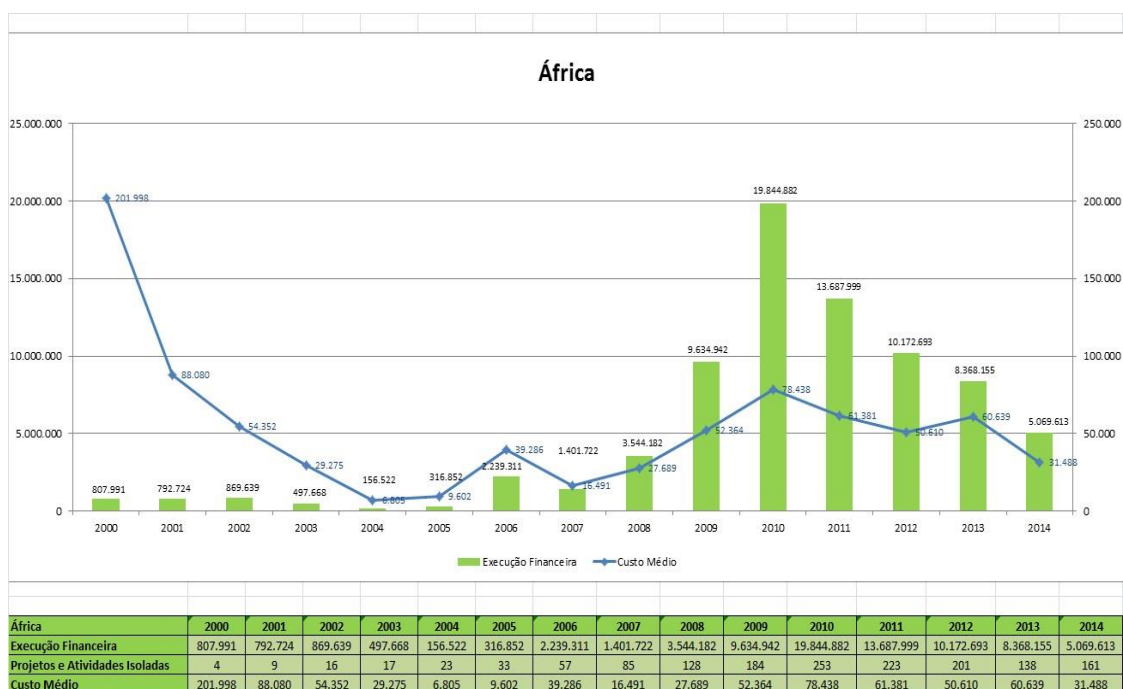
A agricultura representa o setor de destaque da Cobradi com a África, como pode ser visto no gráfico a seguir:

Gráfico 2: Cobradi com a África por Segmentos (2000-2014)



Fonte: ABCb.

Gráfico 3: Execução Financeira e Custo Médio da Cobradi na África (2000-2014)

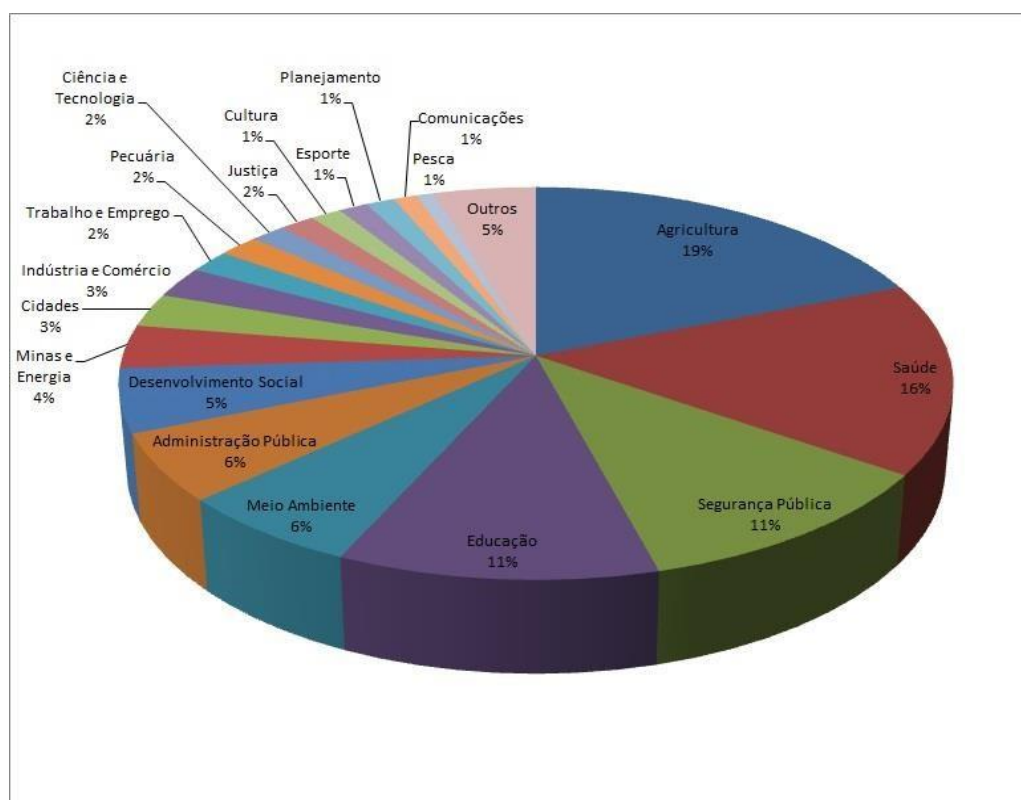


Fonte: ABCd

Ademais, a execução financeira do continente africano é ainda maior do que aquela da América do Sul, do Norte, Central e do Caribe juntas e, de acordo com a Classificação da CSS por Segmento (2000-2014), a agricultura seria, com 19%, a mais expressiva. Na África, o segmento agrícola sobe de 19% para 33,35%, enquanto que, na

América do Sul, do Norte, Central e no Caribe, o primeiro segmento é ocupado pela saúde (16,96%) e o segundo, pela agricultura (12,79%). Já na Ásia, na Europa, na Oceania e no Oriente Médio, o primeiro segmento corresponde à educação (52,04%), ao passo que a agricultura, com 8,93%, fica atrás da justiça, com 10,01%. A relevância da agricultura na CID brasileira pode ser percebida também na cooperação trilateral, com organismos internacionais, na qual, em primeiro lugar, com 39,91%, estão os recursos mobilizados pelo governo brasileiro a favor da FAO (US\$18 189 368 milhões entre 2009-2014).

Gráfico 4: CSS por Segmentos (2000-2014)



Fonte: ABCe

5 TROCAS COMERCIAIS E INVESTIMENTOS BRASILEIROS NA ÁFRICA

Neste capítulo serão abordados as trocas comerciais, os investimentos em terra e recursos naturais e energéticos, realizados pelo Brasil no continente e os esforços para

criar um mercado mundial do etanol. As trocas comerciais com a África se caracterizam pela preponderância da importação do petróleo africano, do qual o Brasil é dependente, e da exportação brasileira de alimentos (açúcar, carnes, milho, soja, dentre outros) e minérios (ferro e alumina), sobretudo, e de manufaturados secundariamente, com destaque para tratores (MDIC, 2016).

Para o caso brasileiro, os investimentos, direcionados principalmente para Angola e Moçambique, eram restringidos ao setor de extração (Petrobras e Vale) e de construção (Odebrecht e demais empreiteiras) de início e, sucessivamente, também por meio da APEX, teve tentativas de aumentar a internacionalização de pequenas e médias empresas, diversificando a atuação para atender aos mercados consumidores dos países receptores, considerando que vários desses países estão entre aqueles que mais crescem no mundo (WILKINSON, 2013).

A presença das grandes empresas brasileiras, na África, no período estudado, apoiada e favorecida pela política de financiamento do BNDES, “ampliou as atividades e protegeu os negócios da grande burguesia interna brasileira em disputa com o capital financeiro internacional.” (BUGIATO, 2016b, p. 01). Para permitir a atuação internacional do BNDES, que financiava as exportações e os investimentos, da APEX, que se ocupava da promoção das empresas brasileiras no exterior e da atração de investimentos estrangeiros, e da Embrapa, que fornecia seu *know-how* às empresas brasileiras e estrangeiras e aos projetos de cooperação no setor agrícola, foram implementadas várias mudanças nos estatutos de tais entidades. Adicionalmente, foram assinados três Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) com Angola, Moçambique e Malawi, para proteger os negócios das empresas brasileiras, nesses países, contra o risco de perdas de lucro.

5.1 Trocas Comerciais do Brasil com a África

Como já afirmado anteriormente, a presidência de Lula, ao contrário dos governos de Fernando Henrique Cardoso, demonstrou grande interesse nas relações Sul-Sul¹⁰⁸, ampliando e fortalecendo as relações internacionais entre Brasil e África.

Lula implementou várias medidas para fortalecer a atuação estatal e privada do país no continente africano: reestruturou e deu orçamento próprio ao Departamento da África e extinguiu ou renegociou a dívida¹⁰⁹ de vários países africanos. Os países africanos, por sua vez, responderam positivamente à nova aproximação brasileira, engajando-se nas parcerias, havendo muitas visitas e abertura de embaixadas de ambos os lados. Em 2003, estabeleceu-se o IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul), em 2006, realizou-se a Cúpula América do Sul-África (ASA) e, em 2009, houve o primeiro Fórum Anual África-Brasil (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012; SARAIVA, 2012).

A Presidenta Dilma Rousseff, inicialmente, manteria esse propósito de longo prazo: no primeiro ano de governo, visitou Angola, África do Sul e Moçambique. Em julho de 2011, designou Lula como representante oficial do Brasil na 17ª Cúpula da União Africana. Tal medida confirmaria não somente o interesse pessoal de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) pelas questões Brasil-África, mas sobretudo o interesse geopolítico da diplomacia brasileira, que, no processo de internacionalização, apoiaria predominantemente¹¹⁰ os grandes grupos empresariais brasileiros¹¹¹, os quais constituem a grande burguesia interna brasileira. Em abril de 2012, criou-se o portal da África, parceria entre a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) e a Embrapa, para coletar informações para os países do continente africano

¹⁰⁸ As relações Sul-Sul e a internacionalização das empresas do Sul do mundo, incluindo as “brasileiras”, começaram na década de 70, sendo pouco expressivas anteriormente, e se tornaram objeto de estudo na década de 80 (CARLSSON, 1982). Brasil, China, Índia e outros países, além de desenvolverem alguns projetos de cooperação internacional, exportavam mercadorias para a África. No caso do Brasil, contudo, tratava-se também da internacionalização de empresas do Norte, sediadas no Brasil, que se expandiam na África. Por isso, Davila (2011, p. 288), a respeito do Brasil naquele período, relata a preocupação africana de que o Brasil não fosse “verdadeiramente uma potência política e econômica autônoma, e sim uma espécie de agente subimperialista das companhias multinacionais europeias e norte-americanas.”

¹⁰⁹ China e Índia também extinguíram dívidas africanas, e o FMI e o Banco Mundial foram favoráveis ao perdão. Os países africanos endividados não poderiam pagar as dívidas, e o perdão da dívida, que nem sempre foi completo, permitiria a negociação de novas dívidas. Portanto, não se trataria de altruísmo desinteressado.

¹¹⁰ As exportações de pequenas e médias empresas são incentivadas através da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), entretanto, os interesses predominantemente defendidos pela diplomacia e pelos outros ministérios interessados são aqueles da grande burguesia interna.

¹¹¹ São estes a Vale, a Petrobras, Eletrobras, CNS, Gerdau, as chamadas empreiteiras, varias empresas do agronegócio brasileiro, além do Banco do Brasil, Bradesco, Itau, detre outros bancos, e instituições financeiras.

sobre máquinas e tecnologia agrícola brasileira, com a finalidade de incrementar as exportações brasileiras e a troca de conhecimento sobre práticas agrícolas entre o Brasil e o continente africano (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012; PORTAL ÁFRICA; SARAIVA, 2012).

O governo Lula deu ênfase à cooperação Sul-Sul com a África, voltando a expandi-la a taxas muito elevadas depois de décadas de guerras e crises econômicas, no continente africano. Segundo o MRE, as relações do Brasil com a África seriam uma meta da política externa do país, e a economia brasileira se expandiria no continente africano, sobretudo, através de projetos de serviço de infraestrutura e de agronegócio, amplamente incentivados e financiados, nem sempre oficialmente, como no caso de Angola¹¹². A expansão brasileira aliaria a cooperação técnica com a transferência de tecnologia agrícola brasileira.

A partir de 2000, houve uma reconfiguração dos principais parceiros econômicos do Brasil. Naquele ano, o Brasil tinha como principais parceiros, em ordem decrescente de exportações: a UE (29,95%), os EUA (23,81%), a América do Sul (19,93%), a Ásia (16,21%) e a China (2,08%). O continente africano representava somente 3,83% das exportações brasileiras, e a África Subsaariana, 1,85%. Nos últimos dez anos, todavia, a África e o Brasil se reaproximariam pela alta dos preços do petróleo e das outras *commodities*, pela procura de recursos naturais e terra por parte do Brasil, pela necessidade de diversificação de parceiros políticos e de mercados de ambos os lados e pelo incremento da demanda chinesa. Assim, para o Brasil, haveria uma diminuição na participação da Europa (com 25,46%), da América do Sul (com 15,74%) e, sobretudo, dos Estados Unidos (com 12,18%), enquanto a parceria econômica com a África saltaria para 5,32%, duplicando o comércio com a África Subsaariana. Tanto mais expressivo, no entanto, seria a expansão da participação da China com 14,70% (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012).

Antes da crise de 2008, quando então sofreram uma inflexão, as exportações brasileiras para a África haviam crescido de modo sensível e voltavam aos valores do seu

¹¹² Em 2007, o BNDES estendeu uma linha de crédito de US\$1 bilhão para a exportação de bens e serviços brasileiros, desembolsada em duas fases de US\$500 milhões (a primeira em 2008 e a segunda em 2009), reembolsada em um período de dez anos, com taxa de juros de 2,25% Libor, sendo garantida em petróleo (20 000 barris de petróleo por dia). Nota-se que, ao contrário dos empréstimos concedidos pelo Eximbank da China, informações sobre a gestão e a execução dos projetos realizados com fundos brasileiros não foram tornadas públicas até a Lei de Acesso à Informação de 2011 (BRITO, 2011).

ápice, alcançado durante o governo Figueiredo, momento em que atingiu 9% do total das exportações do Brasil para o resto do mundo (em 1981). As exportações brasileiras para a África, como percentual do total das exportações do país, passariam de 2,44%, em 2000, para 5,68% em 2009, caindo para 4,54% em 2010. O declínio dos últimos anos não se deve somente à crise internacional, mas também à forte concorrência chinesa e de outros países do Norte e do Sul. As trocas comerciais, entre Brasil e África, disparariam de US\$4 bilhões, em 2000, para US\$20 bilhões em 2010, embora tenham sido igualmente abaladas pela crise de 2008 e pelo aumento da concorrência. Apesar do crescimento do comércio bilateral entre o Brasil e o mundo (de US\$111 bilhões, em 2000, para US\$383 bilhões em 2010), nessa década, em relação ao continente africano, o maior percentual de crescimento foi de 7,08% em 2007 (e, no mesmo ano, de 4,67% com a África Subsaariana), mantendo-se, portanto, em patamar fraco. Já entre 2008 e 2010, esse número sofreria uma queda de 6,98% para 5,32% em razão da queda dos preços das *commodities* e da crise financeira internacional, ainda que tenha se recuperado em 2010, na medida em que a crise tem reorientado os IED em direção ao Sul e ao continente africano (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012).

O Brasil exporta para a África, principalmente, produtos primários, como açúcar e mel, arroz, carne, óleos vegetais (30%), produtos intensivos em recursos naturais (como petróleo refinado e fertilizantes) e produtos de tecnologia média (tais como veículos e peças automotivas). Os destinos das exportações, até 2007, foram concentrados, em sua maioria, em cinco países da região Subsaariana (3,7%) - e 18,93% somente para a África do Sul. Desde então, a região vem perdendo terreno para outros países africanos, em outras regiões como o Norte da África, cujas trocas também voltaram a cair com a crise de 2008 (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012; DE SANTANA, 2004).

No tocante às importações, o Brasil importava, em 2000, 5,21% (US\$ 2,9 bilhões) do valor total das exportações da África e 9,84% em 2008 (US\$15,7 bilhões). Contudo, já em 2009, esse crescimento se arrefeceria. O comércio brasileiro concentra-se em um grupo específico de países da África Subsaariana (a maioria não lusófona), responsável por 59,53% das importações do Brasil, no qual todos são países exportadores de petróleo bruto e refinado e de gás natural. Nesse grupo, somente a Nigéria corresponderia por 46,81% das importações de petróleo e derivados (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012).

As exportações brasileiras para a África subiram de US\$2,3 bilhões, em 2002, para US\$12,2 bilhões em 2011, ao passo que as importações seguiram uma trajetória

similar, subindo de US\$2,7 bilhões, em 2002, para US\$15,4 bilhões em 2011. Segundo Burges (2014), esse crescimento seria impulsionado pelo uso da Cobradi e da política externa, para criar um ambiente fértil aos investimentos e, assim, abrir novas oportunidades para a economia brasileira, que estrategicamente baseava seu crescimento doméstico na contínua expansão dos mercados Sul-Sul.

Os produtos brasileiros com maior valor agregado são dirigidos, primeiramente, para a América Latina e o Caribe (US\$27,8 bilhões em 2008 e US\$33,5 bilhões em 2012), enquanto a África figura mais como um mercado importador dos produtos agrícolas brasileiros. Em 2009, o Brasil exportava US\$ 3.6 bilhões em produtos com valor agregado, porém, em 2012, esse valor cairia para US\$ 2.6 bilhões, passando de 36,5% para 21,5%. O declínio na exportação de produtos com maior valor agregado correspondeu a um aumento paralelo das exportações agrícolas brasileiras, que passariam de US\$ 2.9 bilhões, em 2008, para US\$ 7.6 bilhões em 2012 (BURGES, 2014).

No que se refere ao IED brasileiro, embora o seu destino principal seja a América Latina, na África, passaria de US\$ 69 bilhões, em 2001, para US\$ 214 bilhões em 2009. O BNDES, no âmbito do Programa Integração com a África, desembolsaria US\$361 milhões em 2009, para a expansão de empresas brasileiras na África. Os investimentos privados brasileiros, nesse continente, teriam se iniciado na década de 70 e, atualmente, as empresas mais presentes são a Andrade Gutierrez, a Camargo Corrêa, a OAS, a Odebrecht, a Queiroz Galvão, a Petrobras, a Vale, dentre outras (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012).

5.1.1 Os Agrocombustíveis¹¹³

O Brasil, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e no primeiro governo de Dilma Rousseff¹¹⁴, demonstrou grande interesse na produção de etanol, na África, e na criação de um mercado mundial do etanol e de outros agrocombustíveis. O país participa ativamente do fórum *Global Bioenergy Partnership* (GBEP) e de outros fóruns que trabalham para transformar os agrocombustíveis em *commodities* e para formular

¹¹³ Será usado o termo agrocombustíveis no lugar de biocombustíveis, pois melhor apresenta as problemáticas ambientais e sociais da produção envolvida, enquanto que o termo biocombustíveis parece pretender se associar positivamente às produções biológicas, no sentido de respeitar a vida (THALER, 2013 *apud* MCMICHAEL, 2010). Ver também Houtart (2009).

¹¹⁴ Na agenda comum do governo Dilma com o presidente Obama, a produção e a comercialização do etanol eram importantes no Diálogo Estratégico em Energia (SCHLESINGER, 2012).

marcos legais normatizados nos países africanos, assim como na América Latina e no Caribe, para o setor de agrocombustíveis. Segundo Schlesinger (2012), o MRE lidera as negociações internacionais sobre agrocombustíveis, instaurando a Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis (DRN). Outra estrutura do MRE, a ABC, através da Coordenação-Geral de Cooperação em Agropecuária, Energia, Biocombustíveis e Meio Ambiente (CGMA), coordena os projetos de cooperação técnica internacional. O MRE ainda coordena os ministérios que participam das negociações e da cooperação, como o Ministério de Minas e Energia (MME), com o seu Departamento de Combustíveis Renováveis (DCR), e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com sua Coordenação Geral de Agroenergia (CGA), além da Embrapa, com sua Assessoria de Relações Internacionais e Embrapa Agroenergia. O BNDES, que considera prioritário o setor de agrocombustíveis na África, implementa os acordos internacionais e financia a internacionalização de empresas brasileiras, por meio da Linha de Investimento Direto Externo, criada em junho de 2005. O banco financia, igualmente, pesquisas sobre a viabilidade do agronegócio na África, através do seu Departamento de Pesquisas e Operações (DEPEQ).

Lula assinou, em 2007, um Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis com os Estados Unidos, sob o governo de George W. Bush. Os agrocombustíveis são considerados pelos dois países como “recursos energéticos baratos, limpos e sustentáveis”, capazes de promover o crescimento econômico e social e importantes, estrategicamente, para a segurança energética dos dois países. A parceria deveria investir na ampliação da produção global - inicialmente, na América Latina e no Caribe - e na difusão dos benefícios e incentivos ao consumo e à produção local de países escolhidos pelo estímulo ao investimento da iniciativa privada, “com vistas a trabalhar conjuntamente em regiões-chave do globo”, para estabelecer padrões uniformes e normas, cooperando com outros países (como a África do Sul, a China, a Índia e a Comissão Europeia no Fórum Internacional de Biocombustíveis), de modo a tornar o etanol uma *commodity*. (MRE, 2007). Outro objetivo declarado seria também trabalhar conjuntamente na pesquisa e no desenvolvimento da tecnologia de segunda geração dos agrocombustíveis (MRE, 2007; SCHLESINGER, 2012).

Os EUA não desejavam, em um primeiro momento, abaixar as tarifas de importação estadunidenses sobre o etanol brasileiro, como Lula havia pedido. De acordo com os Estados Unidos, as tarifas deveriam ser tratadas nos foros multilaterais, regionais

e bilaterais. Contudo, em 2012, após muitos atritos, os subsídios ao etanol estadunidense e as tarifas sobre o etanol brasileiro expiraram (MRE, 2007; REUTERS, 2012). Depois dessa primeira conquista brasileira, surgiram logo entraves à parceria estratégica. O governo Obama já havia passado a incentivar a produção de veículos híbridos ou movidos exclusivamente a eletricidade em detrimento dos carros híbridos de gasolina-etanol, que são tecnologicamente ultrapassados. Ironicamente, a maior abertura estadunidense não conduziria à esperada vantagem do etanol produzido no Brasil; ao contrário, o Brasil começaria, a partir de 2008, a importar etanol dos EUA. As causas para o aumento das importações de etanol dos EUA e para a baixa competitividade do produto nos EUA podem ser atribuídas à crise climática que afetou o Brasil, com alta fragilidade ambiental, aos problemas logísticos, ao maior lucro na produção de açúcar e de adoçantes, à sobrevalorização do Real, à falta de planejamento público de longo prazo e à crise econômico-financeira internacional (MARÍN, 2011).

Portanto, o setor de agrocombustíveis brasileiro em crise ficaria cativo dos oligopólios internacionais, perdendo parcelas de mercado. Como estratégia para reverter a tendência, o governo daria impulso à Petrobras para torná-la a maior produtora brasileira de etanol, comprando 45,7% da Açúcar Guarani, a quarta maior processadora de cana-de-açúcar do Brasil, controlada pelo grupo francês Tereos. Depois disso, a Petrobras e a Tereos iniciariam alguns projetos em *joint venture*, comprando uma usina de etanol em Moçambique (MAGOSSO, 2011). Entretanto, outras empresas, como a brasileira Odebrecht, a Cosan (que produz etanol por meio da Raízen, *joint venture* com a Shell) e a Coopersucar, estariam interessadas em produzir etanol em Moçambique. A empresa brasileira Dedini seria a responsável pela projeção de uma usina de uma empresa britânica, a Procana, projeto que viria a entrar em conflito com as populações potencialmente deslocadas de suas terras, sendo abandonado (LANDMATRIX; WILKINSON, 2013).

O bloco no poder, no entanto, não desistiria dos seus intentos. No Plano Plurianual 2008/2011 do governo Lula, o etanol seria considerado estratégico e, nas visitas do presidente Lula aos países africanos, seria levado adiante o planejamento. Em 2010, na I Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), seria afirmada a necessidade de desenvolver agroindústrias na Savana africana, seja para a produção de alimentos, seja para a de etanol também. A Embrapa ficaria presente no continente, prestando cooperação técnica e pesquisas para o desenvolvimento da

agricultura e da pecuária, com o objetivo de explorar o possível paralelo entre a Savana africana e o Cerrado brasileiro, transferindo as tecnologias para a produção da cana-de-açúcar para etanol, produção que, com a perspectiva da Europa adicionar 10% de etanol à gasolina, abriria possibilidades de produção na África, para os mercados locais e para exportação ao resto do mundo, principalmente aos países do Norte. Na Cúpula Brasil-União Europeia, por sua vez, os europeus expressariam os seus interesses em relação ao etanol, visando diminuir a dependência petrolífera e as emissões de gás carbônico ao abastecer o transporte público com etanol (COUTO, 2010). Em 2011, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) seria contratada para realizar os estudos de viabilidade para a produção de agrocombustíveis em Moçambique (SCHLESINGER, 2012). Esses estudos receberiam financiamento no valor de US\$800 000 da Vale, responsável pela exploração da maior mina de carvão a céu aberto do mundo, localizada em Moçambique, e pela atuação no setor de fertilizantes, tendo uma mina de fosfato no corredor de Nacala. A produção brasileira de agrocombustíveis, na África, pôde se valer da baixa taxaçoão que recebe no mercado da Europa, enquanto os agrocombustíveis produzidos no Brasil são fortemente taxados no continente europeu (THALER, 2013).

Um acordo assinado, em 2011, entre Brasil e Estados Unidos, amparado pelo Memorando de Entendimento na Área de Biocombustíveis, que havia sido assinado em 2007, possibilitaria a construção de parcerias entre as empresas dos dois países (sobretudo, entre as brasileiras Embraer e Azul Linhas Aéreas e as estadunidenses Boeing, Amyris e General Electric), para além de integrar os setores de fabricação de aviões, de motores, de biocombustíveis e de aviação civil, produzir combustível, bioquerosene, de aviação civil de origem vegetal (como palha, ponta de cana-de-açúcar e milho, dentre outros vegetais e biomassas) em escala global, em até dez anos (MARÍN, 2011).

Em 2011, o MRE e o BNDES assinariam o Acordo de Cooperação para a Promoção de Biocombustíveis em Países em Desenvolvimento. Os estudos seriam financiados para “determinar os locais mais indicados e as melhores condições de desenvolvimento sustentável para a instalação de projetos de bioenergia”, inicialmente, com a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA¹¹⁵), com a qual existia, desde 2007, um Memorando de Entendimento na Área de Biocombustíveis (MRE, 2011).

¹¹⁵ Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo.

Também em 2011, no Senegal, seria finalizado um estudo de viabilidade da produção de biocombustíveis à base de cana-de-açúcar e de casca de amendoim e jatroba curcas, em um momento no qual o mesmo país enfrentava uma crise energética. A Embrapa e a ABC, conjuntamente, desenvolvem três projetos¹¹⁶ denominados de “estruturais” na África, os quais foram testados de início em fazendas-piloto, para depois passar às fases de produção em larga escala. Partindo do pressuposto de que o Cerrado brasileiro guarda muitas semelhanças de clima e de solo com a Savana africana, pretende-se desenvolver parcerias com Estados africanos, para o desenvolvimento agrário, e reproduzir o agronegócio do Cerrado e de outros biomas tropicais brasileiros na África (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012).

Em 2010, o BNDES teria disponibilizado às empresas brasileiras em Gana e em Moçambique uma linha de crédito de US\$3,5 bilhões, exclusivamente para expandir a oferta global de etanol. Foi assinado um acordo tripartite entre Brasil, Gana e Suécia, no qual o BNDES teria concedido financiamento no valor de US\$260 milhões, para que a empresa ganense *Northern Sugar Resources* cultivasse 30 mil hectares de cana-de-açúcar no norte do país, ao passo que a Odebrecht construiria a usina de processamento e o governo sueco, por intermédio da empresa *AB Svensk Etanolkemi (Sekab)*, se comprometeria a comprar todo o etanol produzido pela usina por um período de dez anos (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012; WILKINSON, 2013). Não obstante, parece que o projeto ainda não entrou em operação (LANDMATRIX).

Em 2010, igualmente, Lula presenciou o encontro “Diálogo Brasil–África sobre Segurança Alimentar, Luta contra a Fome e Desenvolvimento Rural” entre a ABC, a FAO, 45 países africanos, ONGs brasileiras e africanas, o Banco de Desenvolvimento da África, o BM e o Fórum de Pesquisa Agrícola da África. O intento teria sido ainda dual: de um lado, se estabeleceu um Centro Afro-Brasileiro de Excelência em Bioenergia e, por outro lado, se tentou fortalecer a cooperação bilateral sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural, com um plano de ação que previu 10 programas-piloto em cinco sub-regiões da África (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012).

¹¹⁶ O Projeto Cotton-4 (entre Benin, Burkina Faso, Mali e Chade), para desenvolvimento do agronegócio do algodão nesta região promissora da África; e o Projeto de Desenvolvimento da Rizicultura no Senegal. Estes dois programas foram finalizados. O Apoio Técnico ao Desenvolvimento de Inovação Agrária em Moçambique, também conhecido como ProSAVANA, para agronegócio e agricultura familiar, esta em fase de implementação, e a rigor, ainda não existe consenso sobre o chamado Plano Diretor, que determinaria, diretrizes, objetivos e estratégias para a implementação, assim como para o monitoramento.

Ainda em 2010, o Brasil assinou a Iniciativa de Cooperação Trilateral Brasil-União Europeia-África, prevendo a elaboração de estudos para analisar o potencial africano para o desenvolvimento de agroenergia, do agronegócio, bem como da agricultura familiar, seja para exportação, seja para o mercado interno e para a redução da fome e da pobreza. Inicialmente, teria sido escolhido o Quênia, mas a União Europeia fez ressalvas no que tange à falta de democracia naquele país. Destarte, assinou-se um acordo trilateral com Moçambique, país com grande disponibilidade de terras aráveis¹¹⁷ (quase 30 milhões de hectares), as quais estão localizadas na mesma faixa de latitude das áreas mais competitivas para produção de cana-de-açúcar no Brasil, além de possuir ótimas características agroclimáticas e hidrográficas. Ademais, Moçambique conta com três portos de alta profundidade para o escoamento da produção para os mercados dos outros continentes, além de existir um mercado consumidor de alimentos e de energia relativamente grande na África do Sul (AGROSOFT, 2010; COUTO, 2010).

Moçambique é ainda um país que possui um saldo negativo de US\$700 milhões nas importações de combustíveis fósseis (embora tenham sido descobertas, ultimamente, jazidas de petróleo e gás, que ainda não estão em fase de produção), e os agrocombustíveis poderiam diminuir essa dependência. A energia elétrica pode ser produzida da queima do bagaço de cana, e o etanol pode alavancar a produção agroindustrial que consome muita energia - segundo a brasileira União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), que acompanhava o presidente Lula nos seus encontros nacionais e internacionais, sobre o tema -, gerando empregos e renda, investimentos em infraestrutura e serviços (AGROSOFT, 2010).

O Brasil advoga em prol da necessária expansão e padronização do etanol, na medida em que reduziria a dependência petrolífera, os problemas climáticos e, indiretamente, a fome e a pobreza no Sul do mundo. Os países do Sul, de acordo com o governo brasileiro, ao exportarem grandes quantidades de etanol, poderiam aumentar a renda nacional e gastar uma parte dela em projetos de luta contra a pobreza, a fome e as desigualdades sociais. Inclusive, os agrocombustíveis não comprometeriam a produção de alimentos. Essa argumentação seria empregada pelo Brasil também com os parceiros

¹¹⁷ A respeito das terras aráveis africanas disponíveis, a tendência tem sido sobrestimar a disponibilidade delas e tratar as terras como espaços vazios, incluindo, na contagem, florestas e áreas cultivadas comunitariamente pelas populações, uma prática comum na África, aonde a posse da terra é passada de geração em geração, sem título cartorial, fator que aumenta a grilagem de terra (CLASSEN, 2013; THALER, 2013).

do Norte, por exemplo: com parte dos recursos prometidos pelo Brasil na COP-15, realizada em Copenhague, na Dinamarca, estavam contabilizados os esforços para ampliação da produção e utilização de agrocombustíveis (AGROSOFT, 2010; COUTO, 2010).

O Brasil, portanto, como grande produtor de etanol, assinou uma miríade de acordos e memorandos de intenções, em parceria estratégica com os EUA e a União Europeia, com o intuito de exportar, principalmente, para os países europeus. O objetivo de longo prazo do Brasil seria tornar o etanol uma *commodity*, encontrando nos EUA, primeiro produtor mundial de etanol, o principal apoiador para sua pretensão. Como os dois países são os maiores produtores e exportadores de etanol e de outros agrocombustíveis, pretendem levar adiante a expansão global da agroenergia. Todavia, na realidade, o setor de etanol brasileiro se encontra em fase de franca desnacionalização; as maiores empresas do setor, no Brasil, já são estrangeiras. Além disso, o Brasil apresentaria o projeto como uma panaceia contra os males do mundo, a fome e o aquecimento global, mas minimizaria as externalidades negativas da agroenergia (HOUTART, 2009).

Thaler (2013), no que diz respeito à atuação brasileira em Moçambique, no setor de agrocombustíveis, afirma que, embora sejam apresentados como uma alternativa mundial aos combustíveis fósseis, com menores emissões de gás carbônico, os agrocombustíveis trariam efeitos negativos sobre a segurança alimentar, dado que a sua produção frequentemente compete com a produção familiar de alimentos. Além disso, dado que a demanda africana por agrocombustíveis¹¹⁸ é muito pequena, evidentemente a produção atende, em larga medida, à demanda por agrocombustíveis dos países do Norte. No Brasil, a produção de etanol contribuiu para a concentração da terra e para a consolidação de um mercado controlado por um número reduzido de grandes empresas. A mesma tendência estaria em curso para o biodiesel, produzido a partir de óleo de soja e de outros grãos. Como a África possui disponibilidade de terras aráveis, que estão sendo usadas para produzir agrocombustíveis, estaria aumentando a insegurança alimentar dos seus países e os conflitos entre camponeses e o agronegócio.

¹¹⁸ As usinas sucroalcooleiras, como no caso da empresa BIOCUM, em Angola, podem produzir etanol e também açúcar, reduzindo assim as importações de açúcar, além de poderem exportar este produto para o resto do mundo, em caso de expansão da sua produção.

Ainda segundo Thaler (2013), o Brasil não procuraria extrair somente recursos africanos, mas também desenvolver as capacidades e os mercados locais. Essa postura *soft* do país seria uma atuação intermediária entre a chinesa (com ênfase na política e com investimentos estatais) e a indiana (com mais investimentos privados). A maioria dos projetos de CID brasileira e os investimentos na África seriam projetos não sustentáveis do ponto de vista ambiental e social, mas que almejavam o crescimento da produtividade para exportar para os mercados externos à África, aproveitando as reduções das tarifas de importação que o continente possui junto à UE e a alguns países da Ásia. Os programas, como o *Africa-Brazil Agriculture Innovation Market*, e os bancos de sementes para a agricultura familiar, que representam uma maior ênfase na inclusão dos pequenos camponeses, não evitariam o aprofundamento da dependência tecnológica e produtiva dos pequenos agricultores, mas subjugariam sua autonomia e independência às demandas das corporações multinacionais do agronegócio. Portanto, tratar-se-ia de um neomercantilismo e neocolonialismo brasileiro que se serviriam da retórica do altruísmo para grilar terras e abrir mercados para sua tecnologia e equipamentos.

5.2 Investimentos Brasileiros na África.

Embora a África esteja em último lugar, no mundo, como destino dos IED - investimentos que são, sobretudo, entre países centrais -, essa modalidade de investimento tem crescido muito na última década, no continente. Tal movimento tem sido interpretado como uma corrida para o acesso aos recursos naturais e energéticos africanos - terra, água, minérios e hidrocarbonetos - por parte de Estados, empresas e o setor financeiro internacional, através de fundos de investimentos. Ainda que a presença dos países do Sul tenha crescido significativamente, ainda são os países do Norte global quem lideram essa corrida e, ao contrário dos países do Sul, se utilizariam também de intervenções militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da abertura de novas bases militares dos EUA na África (CARMODY, 2011; MOYO; YEROS; JHA, 2012).

Destacam-se, entre as grandes empresas brasileiras na África, a Vale, a Petrobras e as “empreiteiras” brasileiras. As últimas seriam muito mais do que empresas de construção civil, mas verdadeiros conglomerados de grupos de empresas que atuam em vários setores diversificados (como exploração de petróleo e gás, geração de energia,

mineração, petroquímica, agronegócio e agrocombustíveis, infraestrutura, construção de condomínios residenciais de baixa renda e de luxo, planejamento urbano e distribuição de alimentos, mas também *global trading* e finanças), trabalhando em consórcios com a Vale e a Petrobras, inclusive.

A Petrobras, empresa estatal de capital aberto e oitava¹¹⁹ maior do mundo no setor petrolífero, atua em sete países africanos (Angola, Moçambique, Líbia, Nigéria, Tanzânia, Benin e Namíbia). O Governo Federal, para reduzir a contratendência de desnacionalização do setor sucroalcooleiro, apoiaria estrategicamente a Petrobras com o objetivo de aumentar a produção de agrocombustíveis e para torná-la líder do setor no Brasil, expandindo a produção na África (SCHLESINGER, 2012).

A Petrobras tem realizado investimentos, no ramo de agrocombustíveis, desde meados dos anos 1970, quando o etanol começou a ser vendido nos postos de gasolina, para diminuir a dependência petrolífera brasileira, dentro do Programa Nacional do Álcool (Proálcool). A estatal, por meio da BR Distribuidora, tem sido a maior compradora de etanol do Brasil, possuindo a maior logística de distribuição e de exportação, alcançando credibilidade internacional para exportação aos mercados mais exigentes, como o Japão¹²⁰. Ademais, tem desenvolvido tecnologias próprias para os agrocombustíveis de segunda geração e projetos para desenvolver a produção de óleos minerais naturais, por meio da transformação de lavouras de oleaginosas naturais da agricultura familiar em agroindústrias (SCHÜFFNER, 2007).

A Petrobras importava 73% do petróleo da África (UNCTAD, 2010, p. 35), destarte, é altamente dependente do petróleo africano (ótimo para refino, ao contrário do petróleo brasileiro, que necessita de maiores custos para ser refinado). A empresa, que detém¹²¹ participações na empresa brasileira Guarani, subsidiária da empresa francesa Tereos (multinacional que produz cereais, álcool e etanol), produz açúcar desde 2007, em

¹¹⁹ Isso antes do recente envolvimento em casos de corrupção, que levaram a grandes desinvestimentos e pagamentos de multas à justiça e aos credores internacionais, juntamente com a valorização do Dólar americano frente ao Real. Em 2015, a Petrobras vendeu 49% das ações da Gaspetro para a japonesa Mitsui.

¹²⁰ A Petrobras fez parceria com o conglomerado japonês Mitsui, proprietário de uma parcela relevante da Vale, para construir um alcoolduto (de Goiás até o terminal de São Sebastião) e 40 usinas exclusivamente de produção de etanol (para não competir com o açúcar), para exportação ao mercado japonês e cogeração de energia a partir do bagaço de cana. Nesses empreendimentos, os usineiros serão sócios majoritários e se pretende criar um selo internacional de sustentabilidade social e ambiental para o etanol, para ser vendido nos mercados do Norte do mundo (SCHÜFFNER, 2007).

¹²¹ A Petrobras vendeu a sua fatia na empresa Guarani para a francesa Tereos, em dezembro de 2016, por US\$202 milhões (PAMPLONA, 2016).

uma usina em Moçambique, intitulada Companhia de Sena, inicialmente, apenas para o mercado interno.

Em 2001, a MIGA concedeu a um consórcio de investidores das Ilhas Maurício, conhecido como o Sena Group, 65 milhões de dólares de seguro de risco político para apoiar suas aquisições de uma plantação de açúcar em Moçambique. A companhia também anunciou que pretende expandir suas operações de gado de 1 800 cabeças para 8 000. A operação do Sena foi assumida pela companhia francesa multinacional de açúcar Tereos. (GRAIN, 2010, p. 05)

A estatal brasileira também assinou protocolo de intenções para produzir e comercializar etanol feito com melaço de cana, junto a outra estatal Petróleo de Moçambique (Petromoc), para a construção de uma usina de produção de etanol ao lado da Companhia de Sena, com financiamento do BNDES (MAGOSSO, 2011). A Petrobras Biocombustível investirá US\$20 milhões na produção de etanol, em Moçambique, para o mercado interno e, futuramente, para os países vizinhos e para outros continentes. Adicionalmente, junto à Vale, a empresa pretende produzir óleo de palma no mesmo país africano, para exportação e para abastecer as máquinas da Vale. A Vale já produz óleo de palma no Pará - e, neste estado, a Petrobras, em parceria com a petrolífera portuguesa Galp, também produz óleo de palma (G1, 2012; AGENCIA PETROBRAS, 2014).

A produção de etanol visa atender a um novo mercado que deverá se abrir na África, com a introdução da mistura obrigatória de 10% de etanol na gasolina. Além disso, a produção desse combustível reduziria a dependência das importações de derivados do petróleo dos países africanos não produtores, como Moçambique, além de reduzir a importação de açúcar e estimular a geração de emprego. A Petrobras estaria interessada, igualmente, nas novas descobertas de hidrocarbonetos em Moçambique e na aprovação de marcos regulatórios dos biocombustíveis, para dar segurança ao investimento. Respeitando um acordo de venda de fornecimento de etanol com a companhia estatal nigeriana de petróleo, *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC), a Petrobras começou exportando, em 2007, 20 milhões de litros de álcool combustível para a Nigéria. Técnicos da Petrobras apoiam os nigerianos no processo de mistura e de manuseio do etanol (AGÊNCIA PETROBRAS, 2007). A empresa, em 2012, produzia etanol em sete países africanos: na Nigéria, 58 mil barris por dia e, em Angola, 2 mil por dia (PETRONOTÍCIAS, 2012).

A Vale entrou somente em 2004, na África, e atua no setor de mineração¹²² e de fertilizantes, com suas respectivas logísticas, pretendendo ampliar as atividades no setor petrolífero e de agronegócio. Mantém escritórios na África do Sul, Angola, Gabão, Guiné Bissau, Moçambique e República Democrática do Congo. Na corrida pelos ativos do setor no mundo, a Vale investiria US\$2,5 bilhões na África e manteria projetos de investimento até 2015, na ordem de US\$20 bilhões (VALE, 2010).

Os setores público e privado brasileiros possuem várias iniciativas agroindustriais na África. O BNDES assinou um acordo com o *Ethiopian Development Bank*, para financiar a produção de etanol neste país. A Etiópia importa todo o petróleo de que necessita e assinou, em 2012, um acordo de cooperação para diminuir sua dependência petrolífera, por meio da produção de etanol, e se beneficiar também da produção de açúcar. Entretanto, um primeiro projeto não obteve êxito. Em uma região com infraestruturas para irrigação, a empresa brasileira BDFC Etiópia, subsidiária da empresa estadunidense B&D Food Corp, recebeu 17 mil hectares para produzir açúcar em 2007, mas o projeto não teve prosseguimento, e a terra foi devolvida ao governo que a cedeu a empresas locais (WILKINSON, 2013).

A empresa zimbabuana de energia renovável *Baobab Energy*, com apoio do governo de Zimbábue, desenvolve um projeto de produção de etanol. Comprou uma usina situada em Diamantina (Minas Gerais), que estava parada há muitos anos, embora em bom estado de conservação, mas que havia sido judicialmente cedida à empresa Usina Vale do Verdão. Esta constitui a primeira grande operação de exportação de equipamentos e tecnologia brasileira para a produção de etanol em um país africano. A *Baobab Energy* reinstalou a usina em Zimbábue, depois de adaptações, iniciando a produção de etanol em larga escala, com investimento de US\$600 milhões, em 60 mil hectares iniciais e 60 mil a serem incorporados. Em 2011, o Zimbábue assinou um contrato de cooperação com o Brasil, que previa a provisão de *know-how* tecnológico no setor. O país pretendia abastecer o mercado interno a princípio, mas também os mercados dos países-membros da *South África Development Community* (SADC), em particular da África do Sul, que determina a mistura dos combustíveis derivados do petróleo com 8% de etanol. O projeto do grupo *Baobab Energy* estima produzir mais de 1 bilhão de litros

¹²² O mais importante projeto da Vale na África é o projeto de carvão em Moçambique.

de etanol por ano no final da próxima década (BRASILAGRO, 2009; WILKINSON, 2013).

O BNDES financiou a empresa Dedini, no Sudão, para a construção de uma usina em parceria com a sudanesa *Kenana Sugar Company*. Nesse caso, a produção teria garantia de importação do Reino Unido, mas também deveria abastecer o mercado doméstico do Sudão, sendo que o país adiciona 10% de etanol na gasolina. Novos projetos desse tipo têm envolvido empresas brasileiras no país. No Sudão, a brasileira Grupo Pinesso¹²³, em *joint venture* com a sudanesa Agadi, produz algodão, soja e feijão (a expectativa é cultivar 247 mil hectares e obter um investimento total de US\$ 200 milhões). O negócio seria particularmente rentável¹²⁴ para o Grupo Pinesso, na medida em que o governo sudanês permitiria a importação de máquinas e equipamentos brasileiros com isenção fiscal, a terra poderia ser comprada a preços muito baixos em comparação ao seu custo nas regiões onde atua o Grupo Pinesso, e os salários seriam muito mais baixos do que aqueles praticados no Brasil. O Grupo Pinesso pretende atrair investidores internacionais, embora o Sudão enfrente dificuldades internas e sanções externas do Ocidente (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012; WILKINSON, 2013).

Em 2012, o Grupo Pinesso, que cultivava 180 mil hectares no Brasil e 22 mil hectares no Sudão¹²⁵, criou a *joint venture* Agromoz junto com a *holding* portuguesa Grupo Américo Amorim, do homem mais rico de Portugal, e com a empresa moçambicana Intelec, ligada ao ex-presidente moçambicano Guebuza. O Grupo Pinesso seria a primeira empresa brasileira a produzir grãos (soja e arroz) no Corredor de Nacala, desalojando mais de mil camponeses em Lioma, aldeia de Wakhua, sem amplas negociações com as comunidades, apenas com promessas (não mantidas) de construir uma escola e uma clínica e de pagar compensações mínimas (de US\$65 a US\$200). Inicialmente, em uma área de 500 hectares em Moçambique, esse projeto pretendia cultivar soja e arroz e produzir também sementes. Expandiu-se para 2 mil e 100 hectares,

¹²³ O Grupo Pinesso é um dos maiores produtores do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. Segundo De Oliveira (2016) *apud* Wesz Jr (2014) este grupo atua por meio de subsidiária, no Sudão, Moçambique, Etiópia e República Democrática do Congo. Em 2015 a este grupo foi concedido pela justiça, pedido de recuperação judicial. (DE OLIVEIRA (2016) *apud* VALOR ECONOMICO (2015))

¹²⁴ O solo próximo ao Rio Nilo é rico em água, recebendo precipitações regulares e considerado entre os mais férteis da África.

¹²⁵ Nesse país, outra empresa brasileira, a Bsac, do mesmo dono da empresa de laticínios Tirolez, assinou um contrato de cinco anos com o Ministério da Agricultura sudanês, em 2012, para plantar 80 mil hectares de algodão, e pretende assinar um contrato com o governo do Sudão, para uma usina de álcool e açúcar (BORGES, 2013).

almejando alcançar 12 mil hectares, tendo sido usados aviões de pequeno porte para pulverizar agrotóxicos, afetando a saúde das populações locais, o meio ambiente e as lavouras vizinhas dos camponeses (ROSSI, 2015; UNAC; GRAIN, 2015). Outra empresa interessada em se expandir na África é a Agrifirma¹²⁶, da qual é diretor o ex-ministro da Agricultura Roberto Rodrigues¹²⁷; depois de criar uma *joint venture* com a BRZ Investimentos, um *private equity group*¹²⁸, está interessada em investir no Brasil e fora dele. A “brasileira” BRZ Investimentos injetou 130 milhões de reais e ganhou o controle da empresa, e essa operação permite concretizar os planos de expansão no Brasil.

Em Angola e em Moçambique, encontra-se a maior presença brasileira atualmente. Em Angola, além da Petrobras e da Odebrecht, somente a Pão de Açúcar e algumas empresas hoteleiras, dentre outras pequenas empresas, realizaram negócios antes da guerra civil. Com o término da guerra civil, contudo, surgiram franquias da Boticário, do *fast-food* Bob's, das Escolas Fisk, da Livraria e Papelaria Nobel, da Ellus, da Richards, da Mundo Verde, da Sapataria do Futuro, do Mister Sheik, entre outras. A Odebrecht entraria no país após o reconhecimento pioneiro do governo angolano pelo governo brasileiro, em 1975, e construiria uma das maiores hidrelétricas da África em Angola, a hidrelétrica de Capanda¹²⁹. Nos dias atuais, a empresa possui muitos contratos em andamento e 16 mil trabalhadores. Também em Angola, a Odebrecht detém uma cadeia de supermercados e de lojas de materiais de construção, constrói *shoppings*, além de possuir vários contratos com o governo angolano, para a construção de infraestrutura e obras de saneamento básico, exploração de poços petrolíferos e minas de diamantes (BRITO, 2011). A Odebrecht criou a *joint venture* Companhia de Bioenergia de Angola (BIOCOM)¹³⁰ - em Cacuso, Malanje, a 400 km de Luanda, nos arredores da hidrelétrica

¹²⁶ Empresa ligada ao Lord Rothschild, registrada no paraíso fiscal da ilha de Jersey.

¹²⁷ Possui longa trajetória em entidades pratonais do agronegócio, foi ministro do MAPA entre 2003 e 2006, ministério que se fortaleceu durante os governos de Lula, e atualmente é Presidente do FGV Agro e embaixador da FAO.

¹²⁸ É um tipo de atividade financeira realizada por instituições que investem essencialmente em empresas que ainda são fechadas ao mercado de capitais, com o objetivo de captar recursos para alcançar desenvolvimento da empresa.

¹²⁹ Um cofinanciamento brasileiro e russo; estes últimos forneceram as turbinas e as partes eletromecânicas. De um orçamento inicial de US\$450 milhões, foi gasto, dezesseis anos depois, quando o trabalho foi terminado, US\$1 bilhão e, entre 2005 e 2007, o BNDES financiaria mais US\$500 milhões para que a hidrelétrica voltasse a funcionar. Portanto, a hidrelétrica custou quase US\$2 bilhões e funcionou depois de mais de vinte anos, com seis anos de paralisação (DE SANTANA, 2004; RIBEIRO, 2009).

¹³⁰ A BIOCOM é uma *joint venture* entre a Odebrecht (40%) e as angolanas Cochan, com 40%, e a estatal petrolífera angolana Sonangol, com 20% (BIOCOM, 2014).

de Capanda -, em uma área de 81 mil hectares, dos quais 70 mil são agricultáveis e 1 mil destinam-se a áreas de preservação permanente da vegetação nativa, onde instalou uma usina sucroalcooleira com investimentos de US\$700 milhões. A usina, com todos os equipamentos, foi trazida do Brasil e se encontra acoplada a uma usina de cogeração elétrica a partir de melão de cana. Essa *joint venture* foi possível pelo suporte do BNDES que, em 2006, abriu uma linha de crédito para Angola no valor de US\$1,5 bilhão, reforçando uma parceria estratégica entre o Brasil e aquele país, aumentando a influência brasileira no novo setor africano de etanol, com a criação da BIOCUM - a qual produz açúcar, etanol e energia para o mercado interno, ao queimar o bagaço da cana, abastecendo completamente as necessidades angolanas por tais produtos, antes importados por completo. A empresa afirma que o processo é totalmente mecanizado, existindo perspectiva de diversificação da produção e de exportação para mercados africanos e mundiais com a criação do Polo Agroindustrial de Capanda (PAC) (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012; WILKINSON, 2013). A Odebrecht, através a ETH Bioenergia¹³¹, em parceria com o enorme conglomerado japonês, Sojitz, se constitui em uma das maiores produtoras de etanol e de açúcar no Brasil e, com os investimentos em Angola, poderá se tornar uma das maiores no mercado africano. Tal perspectiva deve ser ainda mais atraente dado que, para a exportação africana de alguns produtos (como o açúcar) para a Europa, não será aplicada a tarifa de €192 por mil litros, seguindo o acordo “Tudo Menos Armas” (*EBA – Everything But Arms*) entre Angola e outros países africanos e a União Europeia (SCHLESINGER, 2012).

Moçambique se tornou, juntamente com Angola, o país com maiores investimentos brasileiros na África, sendo o primeiro em termos de CID. Os investimentos das empreiteiras brasileiras, nos dois países, recebem financiamento do BNDES e apoio diplomático e presidencial. O financiamento das exportações brasileiras ocorre por conta do Banco do Brasil. Em Moçambique, o BNDES financiaria a Odebrecht com US\$125 milhões, para a construção do Aeroporto Internacional de Nacala, e a Andrade Gutierrez com US\$466 milhões, para a construção da hidrelétrica de Moamba Major na região metropolitana da capital Maputo. A Camargo Corrêa também atua no setor energético moçambicano, com uma concessão para construir e operar a hidrelétrica de Mphanda Nkuwa, um negócio estimado em US\$3 bilhões, além de ter feito aquisições

¹³¹ Em 2013, essa empresa mudou de nome e agora se chama Odebrecht Agroindustrial.

no setor de cimento, tornando-se uma das maiores empresas no país. A entrada das empreiteiras Odebrecht e Camargo Corrêa, que expandiram seus negócios em Moçambique, tem por causa a construção da mina de carvão a céu aberto de Moatize, segunda maior reserva de carvão a céu aberto do mundo, uma concessão ganha em 2004, por conta da Vale. Além da mina de carvão, foi construída uma central elétrica; ao longo do Corredor de Nacala, uma linha férrea de 912 quilômetros, atravessando também o Estado de Malawi; e um porto, sob construção da OAS também, representando o maior investimento brasileiro na África, no valor de US\$8,2 bilhões, mais da metade do PIB de Moçambique. No Corredor de Nacala, a Vale detém uma concessão para explorar uma mina de fosfato, para produção de fertilizantes, os quais poderão ser usados pela produção agrícola do ProSAVANA igualmente (ROSSI, 2015).

5.2.1 O papel do BNDES, da APEX e da Embrapa na internacionalização brasileira na África

De acordo com Saraiva (2012), com os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, o Brasil, para além de continuar com o discurso do compartilhamento de uma história, cultura e etnicidade comuns, mudaria qualitativamente as relações internacionais com a África. A estratégia brasileira sofreria mudanças, de um lado, porque o MRE, a ABC e a Embrapa atuariam baseando-se mais no altruísmo e na cooperação técnica do que no modelo de ajuda paternalista e de condicionantes da cooperação do Norte e, por outro lado, através do BNDES, da APEX e do empresariado brasileiro, seria implementada uma estratégia de internacionalização mais sólida e de longo prazo do que aquela de décadas passadas. O Brasil começaria a definir uma estratégia de longo prazo, pautada na penetração de mercadorias e de investimentos diretos de pequenas e médias empresas a partir de países como Angola - onde a presença de empresas, como Odebrecht e Petrobras, seria mais antiga e os laços culturais, mais fortes – e, sucessivamente, se expandiria por outros países, sobretudo, em Moçambique.

No caso africano, haveria um crescimento da demanda interna do continente, uma melhoria das infraestruturas e, em geral, da estabilidade política e econômica. A demanda interna ainda seria, contudo, quase totalmente satisfeita por importações, e a produção interna atenderia principalmente à demanda dos mercados consumidores dos centros, com

maior poder de compra e com os quais os custos logísticos são menores, existindo canais de importação com menores restrições protecionistas, ao contrário dos produtos brasileiros. Para contornar as restrições protecionistas aos produtos brasileiros, o Brasil se serviria de uma maior abertura dos mercados dos centros aos produtos africanos, proporcionada pela Convenção de Lomé¹³², dentre outros acordos comerciais (PENHA, 2011).

Em 2002¹³³, ainda no governo de FHC, uma alteração no estatuto do BNDES permitiria ao banco financiar as atividades de empresas brasileiras no exterior. Não obstante, seria o governo Lula quem mais atuaria no fortalecimento dos instrumentos de políticas públicas, para o financiamento da inserção internacional das grandes empresas brasileiras, com uma meta de ampliar o número de multinacionais brasileiras competitivas no exterior. Em 2005, seria instituída a linha de crédito¹³⁴ para a internacionalização de empresas, tendo por objetivo “estimular a inserção e o fortalecimento de empresas de capital nacional no mercado internacional, através do apoio a investimentos ou projetos a serem realizados no exterior, sempre que contribuam para promover as exportações” (XAVIER; TUROLLA, 2006, p. 11). Em 2007, dado que o financiamento estava restrito a exportações, o Decreto nº 6.322 alteraria novamente o estatuto, estendendo suas possibilidades de financiamento à exportação de capitais de empresas brasileiras. Por fim, em mais uma alteração, em 2008, o Decreto nº 6.526 passaria a autorizar o BNDES a instalar subsidiárias no exterior (BUGIATO, 2016).

O banco também assinaria acordos com os BRICS e com o Banco de Desenvolvimento Africano (BDA), para incluir a criação de um fundo para financiar investimentos. O BNDES se transformaria na principal fonte de financiamento para os governos africanos e para as empresas brasileiras na África, concentradas em Moçambique e em Angola, principalmente (WILKINSON, 2013).

A internacionalização do Brasil seria levada adiante também por meio da APEX, responsável pelo auxílio às empresas que pretendem exportar, na promoção do

¹³² Substituída pelo Acordo de Cotonou (Benin) em 2000, que já vigora por quase 20 anos.

¹³³ Em 2002, o estatuto do BNDES foi alterado pelo Decreto nº 4.418, subordinando-o então ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e dando à instituição mais autonomia e agilidade para operar no exterior. O Art. 9º do estatuto determina que o BNDES poderá também: **II** - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País; **III**- financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação (BRASIL, 2002).

¹³⁴ Resolução BNDES n. 1189 de 19/07/2005.

empreendedorismo brasileiro, nas feiras internacionais e na atração de investimentos externos. A agência abriria um escritório em Luanda e, em 2009, organizaria uma feira para equipamentos e máquinas na capital do Senegal, Dakar. O BNDES e a APEX¹³⁵, no mesmo ano, assinariam um acordo de três anos para a diversificação das exportações na África. Em seguida, em 2010, seria assinado um acordo entre a Câmara Setorial de Máquinas e Implementos Agrícolas (CSMIA) da ABIMAQ e a Embrapa, para a criação de um *site* de promoção da venda de máquinas e equipamentos agrícolas (intitulado “Agrishow Pro-África”) (WILKINSON, 2013).

Seguindo essa estratégia de inserção internacional do Brasil, Rousseff modificaria o estatuto da Embrapa através da Lei nº 12.383, de 2011, que teve sua origem em medida provisória editada pelo governo, em setembro de 2010, e que altera a Lei nº 5.851/72 de criação da Embrapa, autorizando a empresa a atuar no exterior (BLOG DO PLANALTO, 2011). Ademais, planejava-se a criação de linhas de crédito – como, por exemplo, uma conta-*commodities* -, para facilitar as exportações brasileiras de mercadorias e de serviços de engenharia, e existiam projetos de lei para a privatização da Embrapa, os quais geraram polêmicas (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012).

O BNDES¹³⁶ daria mais um importante passo para a ampliação de sua presença internacional, inaugurando seu escritório em Johannesburgo, na África do Sul, maior praça financeira do continente, em 2013. O banco criaria uma diretoria específica para a África e reafirmaria a prioridade dada ao continente africano pelo governo brasileiro. O banco afirmaria sua pretensão de aprofundar o conhecimento sobre as instituições locais e regionais e sobre o ambiente de negócios, para o desenvolvimento mútuo, social, econômica e ambientalmente sustentável. Prestaria, outrossim, informações sobre financiamento das exportações para as empresas brasileiras, assim como colocaria em contato as empresas brasileiras com instituições regionais e empresas locais, para formação de *joint venture*, ampliação de atividades existentes, instalação de novas plantas e abertura de filiais (BNDES, 2013).

¹³⁵ A APEX promove a internacionalização das pequenas e médias empresas na África, e o IPEA compilou uma lista, identificando a presença dessas empresas na África do Sul, em Angola, em Moçambique, no Sudão, em Gana, na Nigéria, no Senegal, no Marrocos e na Argélia.

¹³⁶ O banco possui também uma representação em Montevidéu, capital do Uruguai, e uma subsidiária em Londres. Entretanto, a presença do banco no exterior é enxuta e não tem caráter operacional, permanecendo no Rio de Janeiro.

O perdão ou a redução da dívida que vários países africanos tinham com o Brasil seria a pré-condição para que fossem abertos novos financiamentos, e o BNDES EXIM Brasil e o *Directorship for Latin America and África* seriam criados com esse propósito, permitindo investimentos com Angola, inicialmente, no montante de US\$5,8 bilhões, com garantia de pagamento em petróleo e com a possibilidade de estender o financiamento para outros países, como Moçambique. Esse arranjo diminuiria os riscos de falta de pagamentos em dinheiro, tendo em vista que países dependentes da exportação de petróleo e de outras *commodities*, como Angola e Moçambique, apresentam problemas nas suas contas externas (WILKINSON, 2013).

Os investimentos do BNDES são concentrados em infraestrutura, extração petrolífera e mineração. No setor sucroalcooleiro, os investimentos do banco fazem parte do esforço do Brasil de criar um mercado global do etanol, por meio de acordos trilaterais com países europeus que garantiriam a importação da produção. Em 2010, durante o seminário “*Investing in África: Opportunities and Challenges and Infrastructure for Economic Cooperation*”, organizado pelo BNDES, o banco brasileiro BTG Pactual declararia o lançamento de um fundo de investimento na África, com um montante entre US\$1 e 2 bilhões, ao passo que o Banco Bradesco declararia seu interesse em entrar na parceria do BNDES com o Banco de Desenvolvimento Africano (WILKINSON, 2013).

O governo Lula privilegiaria as relações exteriores com a América Latina e com a África, as quais atrairiam relevantes investimentos brasileiros financiados pelo BNDES, banco no qual a grande burguesia interna é força dirigente. A atuação significativa desse banco, que inclusive passou a ter participação acionária em algumas empresas, através do BNDESPar¹³⁷, possibilitaria a diversificação das participações das empresas, que fazem parte dessa fração do capital, em vários setores da economia. Isso permitiria a tais empresas maiores investimentos no Brasil e no exterior e, portanto:

Extrair maiores receitas e aumentar seus ativos, fazendo delas grandes empresas de capital predominantemente nacional, líderes de mercado em seus segmentos, internacionalizadas e com altos índices de receita e patrimônio. (BUGIATO, 2016a, p. 16)

¹³⁷ BNDES Participações S.A. (BNDESPar) é a sociedade criada para administrar as participações em empresas detidas pelo banco.

Os investimentos brasileiros, na África, se inserem na nova partilha do continente africano por mercados e por recursos naturais e energéticos. Segundo os dados fornecidos pelo Land Matrix, o Brasil seria um dos dez países, juntamente com Moçambique, aonde mais se verificou o fenômeno da estrangeirização da terra. Entretanto, o Brasil também seria um dos países que mais adquiriria terra no exterior. A nova partilha por terra conta com a presença de Estados, de empresas e de fundos de investimento do Norte - como dos EUA e do Canadá, do Reino Unido e da Holanda, dentre outros países - e, como fator novo, conta também com a renovada presença de Estados do Sul - os BRICS, Malásia, Singapura, Indonésia, dentre outros -, empresas sediadas nesses países e fundos de investimento, além de alguns países árabes produtores de petróleo. Ademais, alguns fundos de investimento operam por meio de paraísos fiscais, como o caso das Ilhas Maurício. Cada um desses Estados possui uma estratégia distinta e um arranjo institucional diferente para as suas CID, com seus interesses comerciais, gerando um emaranhado de políticas públicas e de investimentos privados. Os últimos, quando presentes nos projetos de CID, não atuam diretamente, mas por intermédio dos Estados (LANDMATRIX).

A África é um continente muito rico em recursos naturais e energéticos. Alguns dos seus Estados são os que mais crescem no mundo, a mão de obra e os recursos são baratos, e a maioria dos Estados não apresenta guerras internas, sendo por isso um continente atrativo para investimentos, como mercado consumidor e para as exportações, uma vez que importa a maioria dos alimentos de que necessita e quase todos os bens industrializados, embora existam algumas plantas industriais¹³⁸ - quase exclusivas para exportação aos países ricos (CARMODY, 2011). A maioria da população ainda é economicamente muito pobre contudo, e o continente exporta principalmente matérias-primas. Essa pobreza não se deve somente ao patrimonialismo ou à corrupção das suas pequenas burguesias locais, dependentes e associadas de forma marginal ao capital internacional, mas se constitui como uma consequência direta do seu passado colonial e neocolonial, que, adaptando modelos sociais e políticos capitalistas¹³⁹, orientou as

¹³⁸ São as chamadas Zonas Econômicas Especiais (ZEE), áreas geralmente concedidas às multinacionais a custo zero e com facilidades fiscais, para montagem de partes de peças industriais para exportação (CARMODY, 2011).

¹³⁹ Entretanto, as tentativas de adoção de modelos de desenvolvimento comunistas, de matriz soviética, com modernização e coletivização forçada, também teria fracassado no intento de desenvolver o continente.

economias africanas em direção à exportação de matérias-primas, desarticulando as economias domésticas. Nas últimas décadas, o predomínio das políticas neoliberais e a nova partilha pelos recursos naturais do continente estariam agravando os problemas de subdesenvolvimento.

Segundo Moyo, Yeros e Jha (2012), a corrida imperialista, predatória e parasitária, intensificada após a crise de 2008, permitiria a retomada do crescimento dos *assets* financeiros ou imobiliários dos grandes conglomerados financeiros e das multinacionais. A nova partilha dos recursos naturais, das terras e dos mercados seria uma luta geopolítica entre os maiores Estados e empresas multinacionais. Assim como a “velha” partilha da África, a nova seria um processo de acumulação primitiva em andamento, mas carregaria muitas peculiaridades, conduzindo a três diferenças principais: i) a alta financeirização, tendencialmente natural para o capital monopolista; ii) a presença de atores semiperiféricos não ocidentais; iii) a presença de Estados, na África, relativamente autônomos e capazes de responder à realidade formando coalizões regionais, continentais e intercontinentais.

Os investidores internacionais seriam atraídos, na nova corrida pela apropriação dos recursos, por meio de ativos financeiros estruturados pelas condições econômicas e jurídicas mais favoráveis que são ofertadas a quem pretende comprar terra e outros recursos naturais e minerais na África, em relação ao resto do mundo. Além disso, no longo prazo, tais recursos seriam altamente rentáveis, dadas as expectativas de um aumento da demanda mundial de longo prazo por alimentos e agroenergia e, portanto, da necessidade de aumento da produção agrícola (COTULA, 2013). Cotula (2013) observaria, todavia, uma crescente presença de capitais africanos no continente e que a maioria das aquisições de terra, na África, teriam sido improdutivas e/ou especulativas – inclusive, muitas não se concretizariam de fato, nos tempos previstos, por conflitos envolvendo as populações de camponeses, as empresas e os Estados africanos.

A venda de terra por finalidades comerciais, usufruindo da incerteza jurídica sobre a posse dos títulos ou da falta de capacidade institucional dos países africanos, seria popularizada através do termo “*land grabbing*”¹⁴⁰. Esse termo obscureceria, no entanto,

Para esse fracasso, contribuiria igualmente a negligência de realidades diferentes e complexas, como as africanas, nas quais o papel dos chefes locais seria muito forte (HANLON, 2010).

¹⁴⁰ No Brasil, é mais conhecido o termo “grilagem de terra”, que se refere à apropriação ilegal de terra da União, ou de comunidades indígenas e quilombolas, por brasileiros ou estrangeiros. O termo vem do uso de grilo como técnica para envelhecer o título de posse, de modo que tivesse o semblante de papel antigo.

segundo Hall et al. (2011), a variedade dos arranjos legais da venda, das compensações e dos despejos dos camponeses, os diferentes regimes de trabalho e de ocupação da terra, além de negligenciar o papel que as elites domésticas e os governos desempenham, como parceiros, intermediários ou simples beneficiários.

De acordo com De Schutter (2011), o problema dos investimentos agrícolas em larga escala, na África, não seria somente a falta de capacidade de gerenciamento dos recursos, conhecida também como fraca governança, por parte dos Estados africanos, para que eles contribuam para o desenvolvimento rural e o alívio da pobreza. Uma apropriada governança poderia disciplinar esse fenômeno, regulando e gerenciando corretamente os investimentos em larga escala; mas, para haver um impacto poderoso sobre a redução da pobreza, seriam necessários investimentos para o acesso à terra e à água, endereçados às comunidades agrícolas locais. Os investimentos para exportação expandem a vulnerabilidade dos países receptores, levando a um incremento do preço da terra e da pressão comercial pela posse do título da terra, aprofundando a vulnerabilidade das comunidades que dependem dos recursos da pesca, dos pastos e das florestas e gerando uma inflação dos preços dos alimentos.

5.2.2 Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos

A formação da Organização Mundial do Comércio, em 1994, em virtude das lentas e difíceis negociações multilaterais, nas quais as regras deviam ser concordadas por todos os países-membros da instituição, levaria os Estados a optarem pelo uso dos Tratados Bilaterais de Investimento (TBIs¹⁴¹), dos Tratados de Livre Comércio (TLCs) e/ou de investimentos, bem como dos Acordos Internacionais de Investimento (AIIs) (GARCIA, 2016).

Os tratados supramencionados, por meio de regras¹⁴², em coerência com o novo regime de comércio da OMC e com a globalização neoliberal, garantiriam a proteção

¹⁴¹ “Um Tratado Bilateral de Investimento (TBI), ou BIT, em inglês, é um acordo entre dois países referente à promoção e à proteção do investimento realizado por empresas de cada país em ambos os territórios.” (GARCIA, 2016, p. 08)

¹⁴² Tratamento nacional, justo e equitativo ao investidor externo (que impede o investidor nacional de receber tratamento diferenciado); o princípio da nação mais favorecida (que permite ao investidor internacional aproveitar condições mais favoráveis de outros tratados para si); a garantia de proteção à propriedade intelectual como parte do investimento; a garantia de estabilidade de cláusulas do tratado após ratificado (ele não pode ser modificado pelas partes); a proibição de requisitos de desempenho ao investidor

internacional das empresas multinacionais contra o risco de perda dos lucros. No caso de expropriações dos ativos por parte dos Estados receptores dos investimentos, ainda que sejam por motivações de interesse público ou de mudança do contexto político e/ou econômico, os tratados permitem que as empresas multinacionais acionem uma arbitragem internacional para a resolução de controvérsia (cláusula investidor-Estado), evitando tribunais nacionais sob a alegação de serem parciais, enfraquecendo assim a soberania dos Estados frente à ação das multinacionais e aprofundando a desigualdade entre Estados periféricos e multinacionais, oriundas de Estados centrais majoritariamente. Dessa forma, as empresas multinacionais têm o direito de exigir compensações e o pagamento dos lucros não obtidos pelas mudanças e dos lucros futuros esperados, mas não se submetem a deveres, senão de forma voluntária (como o Pacto Global, no âmbito das Nações Unidas, que consolidou um conjunto de regras e códigos de conduta voluntários, sem eficácia jurídica). Dito de outra forma, as empresas multinacionais, de um lado, adquirem direitos comerciais e de investimento com força coercitiva e executiva e, de outro lado, o Direito Internacional não detém força coercitiva e executiva capaz de responsabilizar penalmente, no plano internacional, as empresas multinacionais por suas violações de direitos humanos, ambientais e trabalhistas (GARCIA, 2016).

É paradoxal notar que o Brasil, para atrair e assegurar investimentos, não deixou de legislar no que tange a esse quesito, mas nunca ratificou um TBI com os países centrais. O Legislativo brasileiro, responsável por aprovar os tratados e acordos internacionais, entendeu que eles seriam inconstitucionais e que poderiam questionar a soberania estatal sobre as políticas públicas, bem como a autonomia estatal sobre a regulação do mercado, na medida em que essa soberania seria contornada ao recorrer a uma instância internacional, ignorando os foros nacionais e, portanto, concedendo privilégios ao investidor estrangeiro em detrimento do nacional. Agora, contudo, em um momento no qual precisaria promover e defender as empresas multinacionais brasileiras no exterior, é possível que elabore um novo modelo de proteção dos investimentos. (GARCIA, 2016).

Nesse contexto, em 2015, o Brasil, a partir de uma ampla consulta ao setor privado, sobretudo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), no âmbito do Grupo Técnico de Trabalho para

por parte do Estado receptor; e a duração de efeito residual, que estende a proteção ao investimento mesmo anos após o término de um TBI.

o Comércio com a África (GTEX-África) da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), assinaria um novo modelo brasileiro de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI) - aguardando a ratificação do Legislativo brasileiro - com três países africanos (Angola, Moçambique e Malawi), a fim de proteger os grandes investimentos da mineradora Vale, dos conglomerados da construção civil, as empreiteiras, e também das empresas do agronegócio (GARCIA, 2016).

Os novos modelos mantêm algumas cláusulas similares aos TBIs tradicionais, que correspondem às regras da Organização Mundial de Comércio (OMC) e do FMI, e não avançam no sentido de vincular, juridicamente, as empresas no tocante aos direitos humanos. O novo acordo se diferencia dos TBIs tradicionais, de modo mais sensível, na cláusula investidor-Estado. Agora, em caso de conflito, o Estado brasileiro representará os interesses empresariais como “interesses nacionais”, negociando uma solução com o Estado receptor, retirando a possibilidade de o investidor privado obter força jurídica frente ao Estado, mas desresponsabilizando as empresas do ônus político e econômico da disputa - ônus que acaba por ser estendido ao Estado brasileiro (GARCIA, 2016).

Segundo a APEX (2015), ao contrário dos tradicionais TBIs, que são acordos fechados, com objetivos fixos e com controvérsias nem sempre equacionadas plenamente por uma terceira parte privada, o empresariado brasileiro demandaria os novos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI) para diminuir os riscos de investimento que os arranjos institucionais de países africanos representariam, sobretudo, para as pequenas e médias empresas. Nesse contexto, o Brasil desenvolveria um inédito arranjo, no qual o Estado tomaria para si a responsabilidade de solucionar as controvérsias entre empresas brasileiras e o Estado receptor. Além das cláusulas serem moduláveis, podendo ser incluídos novos temas no curso das relações comerciais entre os países, tais acordos buscariam a resolução prévia de conflitos, a remoção de barreiras regulatórias e a regulação dos investimentos com garantia de transferências bilaterais de divisas, bem como criariam uma instância de busca de informações, de acesso a organismos responsáveis pela regulação dos investimentos e de oportunidade de negócios às empresas, por meio de Parcerias Público-Privadas¹⁴³ (PPP) com o Estado receptor.

¹⁴³ Para Martuscelli (2015) a aprovação da Lei das Parcerias Público-Privadas foi importante para o favorecimento da projeção política e econômica da grande burguesia interna, e o reencontro desta com a burocracia de Estado.

6 A EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL: FINANCEIRIZAÇÃO, INTERVENÇÕES ESTATAIS, LUTAS E DISPUTAS ENTRE PAGRONEGÓCIO E MOVIMENTOS SOCIAIS

A formação e a atuação das instituições brasileiras que se ocupam de SAN estão entrelaçadas às instituições e OIs nas quais se formou o regime internacional de SAN e a partir das quais foram pensadas estratégias mundiais e locais de combate à fome e à insegurança alimentar, contudo, dadas as limitações de uma abordagem que analisa somente o regime institucional, será utilizada uma abordagem marxista sobre a formação do regime internacional alimentar, a fim de fazer referência à genealogia dos regimes alimentares no decorrer da expansão capitalista, até os dias atuais. Tal abordagem, que busca apontar as dinâmicas de acumulação e de reprodução do capital em nível mundial, não minimiza a ação do capital nacional e internacional, na formação e expansão do modelo agrícola do agronegócio, tampouco as lutas dos movimentos sociais para um modelo agrário alternativo ao modelo corporativo. Nesse contexto, no Brasil, conflitam diferentes visões de mundo sobre o desenvolvimento rural: de um lado, o capitalismo agrário ou agronegócio, de outro lado, a agricultura familiar, no interior da qual coexistem diversos movimentos sociais. Dentro destas várias visões, alguns defendem a estratégia de integração ao agronegócio como única via, ao passo que outros defendem modelos alternativos, entre eles a agroecologia. Portanto, existem, nas duas visões, distintos projetos e estratégias de acumulação, que (com o apoio do Estado) pretendem se tornar hegemônicos.

A formação da SAN como política pública deveria ser analisada considerando a trajetória histórica particular de cada país. No caso do Brasil, detentor da estrutura agrária mais desigual no mundo, esta estrutura incide na configuração do bloco no poder, por meio da predominância dos interesses do agronegócio nas políticas agrárias, representados na arena política também pela chamada Bancada Ruralista. Ao contrário, os movimentos sociais que lutam e resistem contra a expansão do agronegócio, a despeito da democratização da política interna e externa, que lhes faculta apresentar suas visões alternativas sobre o modelo de desenvolvimento agrário, bem como suas demandas por políticas públicas agrárias que atendam aos interesses dos trabalhadores rurais, são excluídos do bloco no poder e são atendidos de forma subordinada e com políticas complementares ao modelo predominante.

Segundo Barbanti Jr. (2016), desde 1996, os movimentos agrários, como o MST e a Via Campesina, dentre muitos outros, reconhecem que o controle exercido pelo agronegócio sobre as várias dimensões da segurança alimentar pode representar uma ameaça à soberania alimentar - entendida como o direito de cada nação manter e desenvolver os seus alimentos, tendo em conta a diversidade cultural e produtiva, para garantir a alimentação de seu povo. O crescimento populacional e as mudanças climáticas colocam frente à frente os defensores do agronegócio e da agroecologia. Os primeiros garantiriam excedentes exportáveis e divisas para o equilíbrio da balança comercial face às dificuldades de competição das indústrias latino-americanas no contexto da globalização, e a agroecologia de pequena e grande escala, que compreende a alimentação como um direito humano e não simplesmente como uma mercadoria, se apresentaria como um modelo agrícola ambiental e socialmente sustentável.

A América Latina (principalmente Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) constitui a região de maior expansão e intensificação do agronegócio no mundo. O agronegócio encontraria condições ótimas de desenvolvimento nas regiões da América Latina: abundância de águas superficiais, de aquíferos e de chuva, muitas horas de sol e terras planas e aráveis. Entre 2003 e 2010, o superciclo das *commodities* (agrícolas e minerais) permitiria um crescimento do agronegócio, gerando, no entanto, consequências negativas, sob os pontos de vista social e ambiental, além de reprimarizar a econômica brasileira. A produção agrícola da região possui uma enorme variação: desde agricultura de subsistência até agronegócio com altas tecnologias, passando por agricultura familiar e comunitária de pequeno e médio porte. As exportações de produtos agrícolas representam 23% do total das exportações e 5% do Produto Interno Bruto (PIB) da região, que exporta 16% das exportações mundiais de produtos agrícolas e de alimentos. Entretanto, cerca de 50% da produção de alimentos da América Latina são provenientes de seus 14 milhões de pequenos agricultores, que, portanto, defendem a importância da pequena produção para a segurança e soberania alimentares. De outro lado, o agronegócio e os investidores internacionais estão interessados na apropriação das terras férteis e dos mercados consumidores. (BARBANTI JR. 2016).

A terra no Brasil sempre foi um investimento alternativo, considerado seguro por praticamente não depreciar (além de permitir o recebimento de créditos subsidiados,

como nos anos 60 e 70) e por serem quase irrelevantes as taxas pela posse¹⁴⁴. Entretanto, pela sua baixa liquidez, não era considerado atrativo pelo capital financeiro especulativo. Mas o setor agrícola brasileiro, em determinado momento (crises climáticas, aumento da demanda por alimentos e, por consequência, aumento do preço das *commodities*, crises dos mercados financeiros), se tornou mais atrativo pelo capital financeiro especulativo. A expansão dos fluxos de capital, portanto, ao redor do mundo e, sobretudo, no Sul, sofreu uma escalada sensível, chamando a atenção da literatura da área e ganhando relevância geopolítica, devido à estrangeirização da terra e ao domínio sobre os recursos naturais (afetando, inclusive, a SAN). Esse domínio do capital financeiro internacional aparece travestido de IED nas áreas rurais. No caso brasileiro, essas operações de investimento de interesse do capital estrangeiro são ainda financiadas com recursos públicos, como os do BNDES e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). O BNDES fornece crédito amplo para a produção de etanol e para a compra de equipamento de cogeração de energia a partir do bagaço de cana, atendendo também às demandas de grupos estrangeiros para a produção de etanol e de *commodities* agrícolas. A expressão territorial dessa nova configuração econômica financeirizada do setor agrícola, no Brasil, pode ser vista na expansão da fronteira agrícola de monoculturas específicas para a exportação (como a soja e a cana-de-açúcar), principalmente, no Centro-Oeste, na Amazônia, na Bahia e no Tocantins (SAUER; LEITE, 2012; TEIXEIRA, 2013).

6.1 Regime Alimentar Internacional

Através do método de *Food Regime Analysis*, McMichael (2009) e Friedmann (1993; 2005) fornecem um instrumental para examinar a complexidade desse regime ao explorar as relações entre a reprodução ampliada do capital, a luta de classe e as disputas territoriais em nível mundial, ou seja, as relações de poder intrínsecas à produção e ao consumo de alimentos (CLEMENTS, 2015). Friedmann (1993, p. 30, tradução nossa) define um regime alimentar como uma: “estrutura de produção e consumo em escala mundial e regida por regras, caracterizada por padrões relativamente estáveis de

¹⁴⁴ Mesmo sendo taxas irrelevantes, a evasão fiscal é quase total (SAUER; LEITE, 2012).

acumulação para um período específico de tempo dentro da história do sistema alimentar mundial¹⁴⁵.”

McMichael (2009) define três regimes alimentares por sua vez, cada qual com seu período de transição. O primeiro (1870–1930), correspondente à hegemonia do imperialismo britânico, por meio da superexploração dos solos férteis das periferias tropicais do mundo, imporia monoculturas que prejudicariam os sistemas alimentares e os recursos ecológicos e articulava a agricultura tropical com a industrialização europeia e dos Estados emergentes ocidentais (EUA, Canadá e Austrália). Esse regime combinava a importação de produtos tropicais das colônias e de grãos e produtos pecuários de regiões temperadas do Sul do mundo, reduzindo o custo de reprodução da força de trabalho através de suprimentos baratos. O segundo regime alimentar (1950–1970), centrado na hegemonia do imperialismo estadunidense, se caracterizaria pela transição da agricultura extensiva para a intensiva em capital, nos Estados Unidos, reorientando estrategicamente os fluxos de excedentes alimentares europeus, obtidos por meio de generosos programas de subsídios, em direção às periferias, sob a forma de ajuda alimentar, estimulando assim uma industrialização seletiva¹⁴⁶ em alguns países periféricos, contra o comunismo e em prol da monopolização dos mercados, através de multinacionais do agronegócio. Os países do Sul, alguns deles recém-descolonizados, internalizariam o modelo de desenvolvimento nacional das agroindústrias e adotariam as tecnologias da chamada “Revolução Verde”, aumentando exponencialmente sua produtividade e produção e estendendo as relações de mercado no campo. Seria criado, portanto, um complexo transnacional do agronegócio, que geraria uma nova divisão internacional do trabalho com setores agrícolas nacionais especializados e ligados a cadeias de valores globais (CLEMENTS, 2015; MCMICHAEL, 2009). Essa nova divisão internacional do trabalho, baseada nas agroindústrias, no protecionismo estatal e em subsídios para as exportações, permitiria à Europa e aos Estados Unidos se tornarem autossuficientes e grandes exportadores, transformando os EUA na maior potência exportadora enquanto o Japão e muitos países do Sul, também através da ajuda alimentar, perderiam a sua

¹⁴⁵ “Rule-governed structure of production and consumption of food on a world scale, characterized by relatively stable patterns of accumulation for a specific period of time within the world food system’s history.” (FRIEDMANN, 1993, p. 30)

¹⁴⁶ Neste período, surgem algumas semiperiferias ou subcentros da acumulação do capital em escala mundial, como o caso do Brasil. O caso do Brasil é, porém, bastante específico entre os países semiperiféricos, como se verá adiante.

autossuficiência alimentar e se tornariam importadores de alimentos (FRIEDMANN, 2015).

O terceiro regime (1980-), ora em voga, tem consolidado um regime alimentar neoliberal corporativo, governado pelas regras da OMC, controlado pelas multinacionais do agronegócio, dirigido pelo capital financeiro e organizado em torno de cadeias de supermercados internacionais, verticalmente integradas. Esse regime aprofundou internacionalmente o processo supracitado, incorporando novas regiões (como o Brasil e a China) na cadeia global das proteínas, consolidando as outras cadeias alimentares e iniciando uma “revolução dos supermercados” e da nova cadeia global de valor da agroenergia. A expansão do agronegócio e das cadeias alimentares globais desapropriaria as terras do campesinato, gerando vários conflitos. Ao mesmo tempo, a liberalização agrícola levada a cabo pelas multinacionais do agronegócio na OMC seria criticada por diversos movimentos sociais, por ser dependente de combustíveis fósseis, por ser ecologicamente insustentável e por comprometer a saúde pública. Os movimentos dos camponeses, ao contrário, defenderiam os valores da soberania alimentar: preservação da biodiversidade e dos sistemas ecológicos, padrões diferenciados de produção e consumo alimentar, baixo custo da produção dos alimentos orgânicos de pequena escala (CLEMENTS, 2015; MCMICHAEL, 2009). Portanto estas estruturas externas, embora poderosas, não determinam sempre o papel das periferias, que depende das instituições domésticas, da economia e política interna de cada país, e do campo das lutas de classe.

Cada vez mais, a pauta de produtos do agronegócio tem ficado restrita a um pequeno grupo de produtos, fundamentalmente ditados pelo mercado externo. Em contrapartida, vê-se configurada a ameaça ao abastecimento interno dos alimentos que integram a dieta básica da população. A safra de grãos, da década de 90 para o período de 2000 a 2013, aumentou muito, passando da média de 74,5 milhões de toneladas para a média de 137,5 milhões de toneladas. Por seu turno, a produção per capita de grãos, que girava em torno de 450 kg/pessoa, em média, na década de 90, saltaria para uma média de 707,7 kg/pessoa entre 2003 e 2013. Analisando o perfil da produção de grãos nas safras de 1990 e de 2013, todavia, observa-se que houve uma queda na produção de arroz (de 14% do total para 6%), de feijão (de 4% para 1,5%) e de trigo (de 6% para 2,3%). Já a soja passaria de 34% para 44%, vindo a representar, junto ao milho, 86% da produção total de grãos no Brasil. No país, portanto, a evolução relativamente medíocre da

produção dos cereais, *vis-à-vis* os países parceiros do Mercosul, tem ampliado sobremaneira a sua dependência de importação de alimentos básicos em um contexto de elevada vulnerabilidade da oferta mundial, com previsões de agravamento da produção de trigo, arroz e feijão nas próximas décadas, de aumento das importações e de incremento dos preços dos alimentos básicos (TEIXEIRA, 2013).

O fenômeno da compra de terra cresceu muito ao redor do mundo, nas últimas décadas, com destaque para o Sul, aonde existem as maiores extensões de terra disponível, e, principalmente, para a África Subsaariana. A corrida por terra elevou o preço desse recurso, provocando um interesse (inclusive, por parte do Brasil) pela terra barata africana com a cumplicidade dos governos do continente. Moçambique tem sido um dos países em que o governo cedeu mais terra na África, justificando sua postura pela suposta geração de emprego, redução da pobreza, arrecadação de receita e melhoria da segurança alimentar e energética. Com a eleição do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a expansão da grilagem e da comoditificação causaria impactos na vida dos camponeses e um acirramento das disputas por terra entre agronegócio e camponeses que lutam pelo acesso a esse recurso, por meio da reforma agrária. O tema se tornaria uma questão de geopolítica e de soberania nacional, levando o governo Lula à tentativa de limitar a estrangeirização da terra e, ao mesmo tempo, de promover a compra de terra no exterior - na Bolívia, no Paraguai e em Moçambique, por exemplo, através do programa para o desenvolvimento da agricultura nas savanas tropicais deste último país, o ProSAVANA (CLEMENTS; FERNANDES, 2013).

Tais regiões têm se tornado receptoras do deslocamento na produção de *commodities*, pois possuem extensões de terra relativamente abundantes a preços baixos e grandes capacidades de aumento da produtividade, além de serem consideradas geograficamente estratégicas, para abastecer os mercados mundiais. O fluxo de capitais, incrementado consideravelmente após 2002, tem sido atraído por vários outros motivos: o *boom* do preço de algumas *commodities*; a produção de agrocombustíveis; as mudanças climáticas que, ao ameaçarem a segurança alimentar, impulsionam uma corrida por terra; a mercantilização dos recursos naturais intangíveis via redução de emissão de CO₂ (mercado de carbono) e mercado de cotas de reserva florestal; o controle dos recursos minerais, hídricos e energéticos, escassos, sobretudo, por causa do atual modelo de

produção e consumo (NAKATANI et al., 2014; SAUER; LEITE, 2012; TEIXEIRA, 2012).

Para Nakatani et al. (2014), a partir da crise de 2008, diante do cenário de grande incerteza em relação à dívida de alguns países e ao rendimento das aplicações financeiras em carteira, a aquisição de terra pelo capital financeiro, em países centrais e periféricos, tem sido considerada uma alternativa relevante para as aplicações financeiras e fonte de ganhos especulativos de alto risco¹⁴⁷. Entretanto, existe muita dificuldade em se rastrear a origem dessas operações, devido ao fato dos investidores usarem países terceiros como plataformas, a partir das quais partem seus investimentos. Pela natureza desse fenômeno, ligado também a fusões e aquisições de empresas, as estratégias das empresas agrícolas e dos Estados não são claras, em razão do emaranhado de investimentos, de transações especulativas e de operações de *hedge*, envolvendo fundos de pensão, seguradoras, fundos de participação públicos e privados, fundos soberanos, conglomerados industriais estatais e diretamente Estados ou empresas, via criação de *joint venture*.

6.2 O Agronegócio no Brasil

No Brasil, o papel conferido à agricultura pelos formuladores da política econômica e agrária vem sendo adaptado principalmente aos estímulos do mercado externo e apenas subsidiariamente para abastecer o mercado interno. O aumento das exportações agrícolas tem sido usado, nesse sentido, para pagar as dívidas públicas e seus juros e para cobrir os déficits na balança de pagamentos, em tempos de crise - ou seja, essas políticas responderiam aos interesses predominantes do grande capital bancário-financeiro, que é hegemônico no bloco no poder. Essa conduta, no entanto, não é determinada imutavelmente pelas forças econômicas, mas se configura através da correlação de forças internas e externas em dado momento histórico e regime político (DELGADO, 2009).

No caso do Brasil, o fim da ditadura militar, que havia promovido uma equalização entre o desenvolvimento rural e a “modernização”, produziria coercitivamente transformações socioeconômicas desfavoráveis aos trabalhadores rurais e favoráveis ao grande capital agrário brasileiro e às multinacionais estrangeiras. O

¹⁴⁷ Alguns destes instrumentos financeiros são: *seed capital*, *venture capital*, e *private equity*

surgimento de um ambiente democrático permitiria que visões críticas e alternativas à chamada “Revolução Verde” fossem apresentadas por parte de movimentos sociais e sindicatos, antes excluídos dos processos econômicos, sociais e políticos. A nova realidade permitiria que os conceitos de rural e de desenvolvimento rural entrassem em disputa na luta política pela visibilidade de projetos alternativos - disputa que não foi definitivamente resolvida; ao contrário, a partir do neoliberalismo dos anos 90, se daria uma convivência estagnada entre o neoliberalismo e um projeto político democratizante, entre agronegócio e agricultura camponesa familiar, excludentes em várias de suas formas de manifestação (DELGADO, 2009).

O projeto neoliberal da década de 90, de liberalização e de integração da economia brasileira às cadeias globais de valores, enraizado nos desequilíbrios econômicos desencadeados pela crise externa da década de 80, definiria o padrão de especialização produtiva de exportação agropecuária (e minerária) e de ajustamento da conta de transações correntes da balança de pagamentos. A forte especialização na exportação primária, que tem gerado fraco crescimento desde a década de 80 e que tende a gerar desequilíbrio nas transações externas, se daria em detrimento do processo de industrialização, afetando as exportações industriais e de serviços. Ademais, inviabilizaria o desenvolvimento rural, colocando pressão sobre os preços da terra e das áreas ocupadas pela produção de alimentos, através também da expansão da produção de agrocombustíveis, estagnando a produção de alimentos e aumentando os preços dos alimentos. Tal situação, agravada pela especulação financeira em 2008 e sem uma intervenção governamental sobre o ajustamento externo via exportações agropecuárias, tem sido utilizada para reduzir a demanda doméstica e o mercado interno (DELGADO, 2009).

Nos anos 80, a expansão da chamada fronteira agrícola, para produção de grãos no Cerrado (Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais e Bahia) - aonde a Embrapa conseguiu desenvolver a produção de *commodities* em um solo antes considerado inapropriado, desenvolvendo sementes adaptadas às condições edafoclimáticas¹⁴⁸ daquele bioma - na região conhecida como Mapito (Maranhão, Piauí e Tocantins) e na região Amazônica, causaria protestos de comunidades nativas e de organizações ambientalistas em virtude dos desmatamentos e das desapropriações

¹⁴⁸ Refere-se às características do meio, tais como o clima, a temperatura, o tipo de solo, o relevo, a umidade do ar, a radiação solar, os ventos, a composição atmosférica e a precipitação pluvial.

forçadas de pequenos produtores e de comunidades indígenas. Não por acaso, existe uma contínua pressão das empresas brasileiras¹⁴⁹ e das multinacionais¹⁵⁰ – conhecidas como ABCD (ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus), para abrir novas frentes de expansão no Cerrado e na Bacia Amazônica, para a produção e o processamento de grãos, graças às mudanças das leis de proteção ambiental e dos direitos sociais de comunidades nativas, quilombos, indígenas, extrativistas etc. Por sua vez, no tocante aos programas estatais, a expansão da produção de agrocombustíveis também tem sido atendida pelo Programa Nacional de Energia Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), para o etanol em específico, e pelo Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), que atende à expansão da produção de biodiesel. Entretanto, apesar dos esforços da Petrobras de concentrar a produção no Nordeste, esse processo tem sido liderado por grandes empresas da região do Centro-Oeste do Cerrado, sobretudo de Mato Grosso, ao passo que a presença dos agricultores familiares nordestinos, antes considerada uma prioridade nesse programa federal, se torna residual, contradizendo as expectativas iniciais de inclusão social das famílias de agricultores do semiárido nordestino (SAUER; LEITE, 2012).

6.3 A Questão Agrária no Brasil

A questão agrária brasileira é um problema longo que tem impulsionado conflitos entre camponeses (sem-terra, trabalhadores rurais, comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhos) e agronegócio. Ideologicamente, o agronegócio tem sido apresentado como moderno, eficiente e como um caso de sucesso indispensável ao Brasil, enquanto que a agricultura camponesa tem sido apresentada como atrasada e ineficiente, devendo ser necessariamente “modernizada”. A reforma agrária¹⁵¹, destarte, é considerada desnecessária e até contraproducente, fonte de conflitos.

¹⁴⁹ A estratégia dos grandes produtores brasileiros, como a Maggi, é deslocar geograficamente a produção no Cerrado, concentrando suas atividades em grandes centros. O deslocamento geográfico da cana-de-açúcar se dá a partir de São Paulo e de Minas Gerais em direção a Mato Grosso do Sul, Goiás e Paraná, em detrimento de Rio de Janeiro, Pernambuco, Alagoas e Paraíba (SAUER; LEITE, 2012).

¹⁵⁰ Essas empresas estrangeiras, em 1995, detinham 16% do setor agroindustrial e, em 2005, já detinham 57% desse setor, portanto, consiste em um processo acelerado de desnacionalização.

¹⁵¹ Segundo Martuscelli (2015) *apud* Girardi e Fernandes (2008), no primeiro governo de Lula, os assentamentos foram realizados principalmente na Amazonia meridional (região dominada pelo agronegócio), considerando objetivos puramente quantitativos, e negligenciando a criação de condições mínimas de infraestruturas e mercados para os agricultores familiares.

Sob o impulso da chamada “modernização conservadora” das ditaduras militares da década de 60 e 70, a partir da década de 1990, as políticas agrícolas passariam a ser dominadas pelas progressivas imposições do capital na dinâmica setorial, por meio de mudanças políticas de cunho liberalizante e de políticas de câmbio em 1999. Os ganhos de produtividade foram os vetores dessas mudanças, frutos particularmente do avanço do crédito no financiamento agrícola e da eficiência produtiva e de gestão baseadas na inovação. A defesa dos interesses do agronegócio nas instâncias do Estado passaria a ser articulada por representação parlamentar pluripartidária, organizada na chamada Frente Parlamentar da Agropecuária (Bancada Ruralista), adquirindo organização e força política singulares e sendo pautada por uma atuação ousada e coesa na defesa do setor. (TEIXEIRA, 2013).

A predominância econômica do agronegócio estimula uma permanente pressão política de lideranças ruralistas para que o Estado beneficie seu setor, ainda que em detrimento de garantias constitucionais de outros segmentos da sociedade. Especialmente desde a década de 90, a forte intervenção estatal, sobretudo do Governo Federal, por meio de estímulos financeiros e legislativos e de quadros institucionais ajustados aos interesses do agronegócio, constitui e sustenta essa fração de classe no bloco no poder, a qual, mesmo limitada e controlada pela fração bancário-financeira, mantém níveis positivos de rentabilidade - não por sua suposta eficiência, mas devido à precarização do trabalho, à frouxidão na posse e na tributação da terra, aos passivos ambientais, à rolagem, às remissões e às reduções de dívidas no crédito rural e aos estímulos tributários, entre outras medidas derivadas das ações e omissões dos poderes públicos. (TEIXEIRA, 2013).

Consistente com a forte atuação do Estado em favor do agronegócio, as políticas inclusivas de fomento produtivo para a agricultura familiar passariam a ser funcionais ao projeto hegemônico, tendo por consequência estrutural a gradativa perda de elementos que configuram a economia de base camponesa. Não obstante a aparência de políticas diferenciadas para a agricultura empresarial e a familiar, ambas as políticas estão direcionadas para o mesmo modelo agrícola. A rigor, tais diferenciações ocorrem apenas nas bases operacionais de determinadas ações, particularmente para o crédito - nesse caso, traduzidas em condições marginalmente mais favoráveis à agricultura familiar (TEIXEIRA, 2013).

Com referência ao tema específico da dissertação em tela, no que diz respeito à conflitualidade/complementaridade de diferentes *policies paradigms*, e projetos

hegemônicos de políticas de desenvolvimento agrário, Fernandes (2008) utiliza o “Paradigma do Capitalismo Agrário” e o “Paradigma da Questão Agrária” como modelos de análise do desenvolvimento da agricultura no Brasil, e Clements (2014), por seu turno, aponta que tais paradigmas estariam em disputa, também, na inserção internacional do país.

O primeiro paradigma teve grande influência no meio acadêmico, nas políticas públicas e em alguns movimentos camponeses, sobretudo, na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e na Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar na região Sul (FETRAF-SUL), que foram os que mais se identificaram com o paradigma, enquanto que teve pouca repercussão nos movimentos vinculados à Via Campesina-Brasil¹⁵². Nas políticas públicas, o “Paradigma do Capitalismo Agrário” obteve grande influência, pegando carona no processo de flexibilização e de precarização das relações de trabalho, na liberalização do mercado e na retração do Estado, no refluxo dos movimentos sindicais e camponeses, no desemprego estrutural e nas políticas públicas compensatórias. A partir de seu segundo mandato, acompanhado por um movimento político e intelectual em direção ao centro e à direita, FHC extinguiria ou congelaria os programas endereçados à reforma agrária e aqueles que não eram enquadrados para integrar os camponeses ao agronegócio, instituindo (dentre outros programas) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (FERNANDES, 2008).

Para Fernandes (2008), a realização do capital implica na sua relação social, a destruição/criação do campesinato, subordinando, na maioria das vezes, o campesinato à lógica da reprodução ampliada das contradições do capitalismo. A capacidade de superação dessas contradições é permitida pelo controle político das relações econômicas, por parte dos chamados ruralistas, que conseguem aprovar no Congresso Nacional, a partir de princípios que representam interesses de classe, determinadas leis que deslocam a questão agrária ao contexto das regras de mercado. Entretanto, a formação do campesinato não acontece somente de forma subordinada à reprodução ampliada das

¹⁵² A Via Campesina, no Brasil, é constituída pelo Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), pelo Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT).

contradições do capitalismo. De fato, o processo de territorialização¹⁵³ do capital expropria e concentra a terra, aumentando as desigualdades e o desemprego¹⁵⁴ - também por meio da mecanização da agricultura -, e integra¹⁵⁵ alguns camponeses ao “Paradigma do Capitalismo Agrário”. Todavia, esse primeiro movimento comporta a desterritorialização ao excluir do processo de integração ao trabalho a maioria dos camponeses e parcelas de trabalhadores desempregados urbanos. Esses setores sociais são levados ao enfrentamento de classe, através das ocupações de terra e da luta político-estratégica pela terra, em um processo de reterritorialização e de ressocialização, que rompe a relação social capitalista e cria (ou recria) uma relação social camponesa.

Nesse contexto, emerge o “Paradigma da Questão Agrária”, que defende o aprofundamento e alargamento das políticas agrárias para a agricultura camponesa e o fortalecimento da reforma agrária como meio para diminuir a desigualdade e a conflituosidade, bem como para impulsionar o desenvolvimento regional e fortalecer a democracia. O tensionamento da questão agrária, com repressão estatal e privada à resistência das organizações políticas e dos movimentos sociais, que desenvolvem o paradigma acima, gera o seu refluxo. Diferentemente do “Paradigma da Questão Agrária”, em que os camponeses são sujeitos subalternos que resistem ao capital, para o “Paradigma do Capitalismo Agrário”, os camponeses são agricultores não profissionais, com produções de subsistência para autoconsumo e de integração residual ao mercado (dado que nunca as produções são totalmente comercializadas), e, se não se converterem em agricultores familiares profissionais, serão aniquilados (na medida em que o capitalismo é avesso ao tipo de relação social dos camponeses, baseada em laços sociais, e auto-consumo, ao contrário das relações sociais impessoais do capitalismo agrário, direcionados a venda completa dos produtos para os mercados). O “Paradigma do Capitalismo Agrário” cria, portanto, uma dicotomia agricultor familiar/camponês quando, de fato, se trata de duas categorias da mesma classe, as quais mudaram continuamente as suas bases técnicas ao longo do tempo, diferenciando-se em várias categorias no processo de integração e de desintegração dos camponeses. Assim, não

¹⁵³ O processo de territorialização do agronegócio exclui pela intensa produtividade, diferentemente do latifúndio, que exclui pela improdutividade (FERNANDES, 2008).

¹⁵⁴ Esse efeito, combinado com a informatização da indústria e do comércio, tende a gerar o desemprego estrutural (FERNANDES, 2008).

¹⁵⁵ Uma das formas de integração é o “contrato de integração”. Uma outra forma é o assalariamento direto (BRUNO, 2016).

podem ser percebidas a partir de análises dicotômicas, tais como moderno/atrasado, eficiente/ineficiente, integrado/marginal, vocacionado/sem condição, ordeiro/desordeiro, empreendedor/de subsistência etc., uma vez que são duas faces do mesmo processo de desenvolvimento agrário capitalista no Brasil (BRUNO, 2016; FERNANDES, 2008).

6.4 As Intervenções Estatais na Constituição e na Expansão do Agronegócio no Brasil, durante os Governos de FHC e de Lula

Segundo Teixeira (2013), a desnacionalização e a monopolização da base técnica primária do setor agrícola brasileiro foram determinadas, a partir da década de 90, pela implementação de marcos regulatórios com a adesão do Brasil a acordos internacionais¹⁵⁶, sob pressão de grupos econômicos estrangeiros poderosos no setor agrícola, abrindo o caminho, também, para a aprovação e para a consolidação dos transgênicos. A indústria de agroquímicos, de biotecnologia e de sementes¹⁵⁷ brasileiras viria a ser desnacionalizada por um processo de aquisições, incorporações e fusões, por parte de um pequeno grupo de grandes empresas multinacionais, as quais, devido ao seu enorme poder econômico, passariam a competir com e a terceirizar para empresas públicas igualmente, como a Embrapa (TEIXEIRA, 2013).

A despeito das crises nas finanças públicas, a intervenção estatal na economia agrícola foi sempre relevante, e não necessariamente para regular esse setor em defesa da sociedade e dos trabalhadores, como pode ser atestado no caso do uso de agrotóxicos e de transgênicos, ou para enquadrar o setor agrícola em uma estratégia de desenvolvimento nacional. Com muita frequência, a intervenção estatal se daria em prejuízo de direitos difusos e de minorias, bem como de demandas democráticas e de garantias trabalhistas.

A partir da década de 90, paralelamente ao processo de monopolização mundial do agronegócio, nas suas fases de processamento, comercialização e financiamento da produção agrícola, o Estado brasileiro, sob inspiração do Banco Internacional para

¹⁵⁶ O Acordo Agrícola da OMC, que o Brasil assinou, além da adesão à UPOV (União Internacional para a Proteção de Obtenções Vegetais), estabeleceu a lei de patentes (Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996) e a lei de cultivares (Lei n. 9.456, de 1997). Além disso, o Brasil aderiu ao Acordo TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), referente à propriedade intelectual sobre obtenções vegetais, gerando disputas dos agricultores contra a Monsanto, na justiça, uma vez que a corporação, além de cobrar *royalties* abusivos sobre as sementes, passou a impor cobranças abusivas sobre o valor do produto final comercializado (TEIXEIRA, 2013).

¹⁵⁷ A Lei nº 8.661/93 permitiu às grandes empresas obter uma vantagem adicional em relação às pequenas e médias empresas, ao aplicar em pesquisa 8% do imposto de renda devido à Receita (TEIXEIRA, 2013).

Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e por meio da chamada “reforma agrária de mercado”, promoveria a “pacificação do campo”, o congelamento da reforma agrária, o desmonte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a desmobilização e criminalização¹⁵⁸ dos movimentos sociais, através da formulação de novos discursos e sentidos acerca dos movimentos sociais, visando apresentá-los como uma ameaça à ordem e à propriedade privada, como um empecilho e atraso ao avanço do agronegócio, tido como eficiente e moderno. Ao mesmo tempo, defenderia o direito da grande propriedade fundiária, sem os limites fixados pelo Estatuto Federal, estabelecendo uma complexa e vasta rede de proteção aos grandes detentores de terra, atendendo prioritariamente aos interesses do grande capital que controla o agronegócio, seja por meios legislativos, seja por mecanismos financeiros¹⁵⁹, cambiais¹⁶⁰ e fiscais¹⁶¹. O papel da intervenção estatal, portanto, seria o de ordenar a expansão e a exploração territorial do agronegócio, incluindo as novas frentes de expansão da fronteira agropecuária na Amazônia, com o objetivo de ter acesso ao Pacífico, articulando o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e construindo toda uma infraestrutura energética e logística para a produção e o escoamento de *commodities*, com o intuito estratégico de baratear os custos dos fretes das exportações agrominerais aos mercados asiáticos (TEIXEIRA, 2013).

O governo de Fernando Henrique Cardoso reclassificaria e reduziria aleatoriamente os níveis de toxicidade dos agrotóxicos, assim como elevaria o limite permitido de glifosato¹⁶² na soja. Essas medidas seriam consolidadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em 2003, sendo cruciais para o avanço dos transgênicos, usados em associação com os agrotóxicos e com os herbicidas. Ainda, o governo FHC fez aprovar a Lei Kandir, muito atrativa para o setor agroexportador às

¹⁵⁸ A Medida Provisória de nº 2.183, de 2001, fixou premiações ao latifúndio e a criminalização das lideranças políticas de movimentos em razão das lutas sociais por reforma agrária. O governo de Lula, em 2003, confirmaria essa Medida Provisória.

¹⁵⁹ A abertura, no Brasil, em 1999, da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) permitiu a operação de agentes financeiros para o mercado de contratos futuros do setor agrícola no mercado internacional (TEIXEIRA, 2013).

¹⁶⁰ Em 1999, o governo FHC mudou o regime cambial de fixo para flutuante.

¹⁶¹ Por meio de renúncias fiscais.

¹⁶² Um dos agrotóxicos comprovadamente cancerígeno e mutagênico, proibido em vários países do mundo, inclusive em países da África, e permitido no Brasil, país que se tornou líder no uso de venenos na agricultura.

expensas da União, dos estados e dos municípios, dado que isenta do tributo ICMS¹⁶³ os produtos e serviços destinados à exportação. Para a compensação parcial das perdas de estados e municípios, de 2003 a 2011, seriam repassados pela União, muito lentamente, R\$38,1 bilhões, com a média anual de R\$ 4,2 bilhões (TEIXEIRA, 2013).

Segundo Teixeira (2013), a diferença entre os governos de FHC e de Lula, em termos da regulação do Estado em favor do agronegócio, é que, nesse último, a estratégia para consolidar a hegemonia no bloco no poder desse setor teria sido muito mais intensa. Em março de 2003, o governo Lula, à revelia das cautelas básicas asseguradas pelo princípio constitucional da precaução, editou a Medida Provisória n. 113, que legalizou o plantio da soja transgênica, e a Lei de Biossegurança¹⁶⁴ (Lei n. 11.105, de 2005), que definiu a liberação dos OGMs na agricultura, a maioria dos quais tolerante a herbicidas e agrotóxicos pertencentes a multinacionais estrangeiras e somente um OGM desenvolvido pela Embrapa. Como sinal de submissão das empresas públicas às grandes corporações, a Embrapa passaria a operar, sem garantia de transferência plena de tecnologia, nas áreas de OGMs e de biotecnologias, com base em acordos de cooperação com essas corporações.

Durante o governo de Lula da Silva, os gastos tributários (em forma de renúncias fiscais), as subvenções diretas do Tesouro, o crédito rural ao agronegócio e, sobretudo, o papel do BNDES, por meio de financiamento bilionário¹⁶⁵, com capitalizações do Tesouro, e da associação direta de empresas do agronegócio ao BNDES, levariam à criação de monopólios em setores estratégicos. Parte dos grandes proprietários tradicionais é avessa ao risco, e, por isso, o Estado estatizaria o risco inerente ao investimento e ao processo de internacionalização, socializando os danos dessa atividade econômica. Essa intervenção para a constituição de empresas monopolistas “nacionais” com capacidade de exportação no nível mundial, entretanto, levaria à desnacionalização

¹⁶³ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

¹⁶⁴ Com essa mesma lei, seria criada também a CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança), que defende os interesses dos grandes laboratórios que controlam as sementes e os agrotóxicos.

¹⁶⁵ No período de 1995 a 2002, os créditos rurais para o financiamento do agronegócio subiriam da média anual de R\$35 bilhões para a média de R\$79 bilhões entre 2003 e 2012. Os gastos tributários, em forma de renúncias fiscais, em favor do agronegócio, passariam de R\$684 milhões, em 2003, para R\$9 bilhões em 2012. As subvenções diretas do Tesouro, no período de 1995 a 2002, foram na média de R\$2,4 bilhões/ano, passando para R\$4,4 bilhões/ano em média, no período entre 2003 e 2012 (TEIXEIRA, 2013).

e à concentração também no setor sucroalcooleiro. A taxa de rentabilidade do agronegócio e a garantia dos lucros dos investimentos seriam impulsionadas pelo Estado por meio da flexibilização e do abrandamento do licenciamento ambiental, da reforma do Código Florestal, das novas anistias a crimes ambientais empresariais e da legalização sem condicionalidade da posse de terra na Amazônia (TEIXEIRA, 2013).

A eleição de Lula da Silva, em 2003, apresentou a oportunidade de implementação de um projeto político democratizante, ainda que não tenha sido uma ruptura significativa com o projeto político neoliberal. Esse governo, em uma conjuntura econômica favorável até 2008, reduziria a sua dívida externa, congelaria as privatizações das empresas estatais e adotaria uma política externa mais independente em relação aos EUA e à UE, interrompendo as negociações da ALCA e do Mercosul com a UE, aproximando-se e formando blocos entre países do Sul global, para participar de negociações na OMC, sobre agricultura. Embora, em 2003, na Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, o Brasil tenha apresentado os interesses da agricultura familiar pela primeira vez, o agronegócio continuaria determinando a agenda de negociações comerciais internacionais sobre agricultura do Brasil e, apesar das fortes oposições da frente democratizante, conseguiria liberar o uso de sementes transgênicas, formando um *lobby* dentro do governo, entre técnicos e agências governamentais, como a Embrapa e empresas multinacionais, tais como a Monsanto. A política governamental brasileira garantiria o financiamento de uma expansão devastadora em direção à fronteira amazônica, gerando conflitos no campo, com pequenos produtores, posseiros, seringueiros, quilombolas e povos indígenas, que assistiriam à redução de sua segurança alimentar. Essa expansão seria favorecida também pela elevação dos preços dos produtos agropecuários de exportação, devido ao crescimento da demanda por parte de países asiáticos, sobretudo da China. Nos dois governos Lula, os benefícios da previdência social rural e de outras políticas destinadas aos agricultores familiares, juntamente com o Bolsa Família, revitalizariam comunidades rurais e alavancariam o crescimento do PIB, ao passo que a convocação de conferências municipais, estaduais e nacionais, para mobilizar a sociedade civil em torno de temas como segurança alimentar e nutricional, meio ambiente e desenvolvimento rural sustentável, auxiliaria na formulação de políticas públicas nessas áreas. O predomínio e a expansão da produção de produtos agropecuários de exportação, contudo, gerariam um fraco apoio à reforma agrária e incluiriam os agricultores familiares no padrão de “modernização”, os quais, em geral, se tornariam

endividados (pelos altos custos de produção) e afetados por consideráveis problemas ambientais (DELGADO, 2009).

Delgado (2009) reconhece que o ex-presidente Lula criou um aparato governamental consistente e abrangente para apoiar a agricultura familiar e as populações do meio rural. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) logrou alcançar, objetivamente e não apenas formalmente, o patamar de ministério, embora seja ainda fraco de maneira desproporcional, em comparação ao Ministério do Abastecimento, Pecuária e Agricultura (MAPA). Com o lançamento, em 2007, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, assentados da reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais e aquicultores, seringueiros e povos da floresta, até então invisíveis, passariam a ser beneficiários de tais políticas públicas. Nesse sentido, construiu-se uma política nacional descentralizada e participativa de reestruturação do programa de assistência técnica e de extensão rural, com enfoques de gênero, geracional, de raça e etnia, para valorizar os conhecimentos e as práticas produtivas desses grupos populacionais. O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é um exemplo de política pública que financia, sob condições especiais, a compra de máquinas, equipamentos e insumos, desde as famílias mais pobres, com renda anual de até R\$20 mil, até famílias com renda anual de até R\$360 mil (MDAc, 2017). A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) do MAPA criou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o qual, embora ainda restrito e com vários problemas de implementação, garante a comercialização e a aquisição dos produtos alimentares dos agricultores familiares, completando a cadeia produtiva iniciada com o PRONAF. Por iniciativa do CONSEA¹⁶⁶, foi elaborado o Plano Safra para a agricultura, que pretende planejar as articulações das ações governamentais - tais como crédito, preços mínimos, garantia de aquisição, seguro agrícola, assistência técnica, dentre outros -, e, embora o governo Lula tenha dado prioridade e ênfase à produção agrícola para exportação, o plano constitui um avanço de temas ligados à SAN em relação ao governo de FHC (DELGADO, 2009).

¹⁶⁶ Na Cobradi, na área de SAN, o CONSEA tem sido ativo de diversas formas: a) elaborando recomendações à Presidência da República; ii) através de deliberações de diretrizes nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional; iii) por meio da inclusão da Cobradi no Plano Nacional de SAN (PLANSAN); iv) por meio da realização de atividades regionais e globais; e v) através da troca de experiências e informações com representantes governamentais e com membros da sociedade civil de outros países (BEGHIN, 2014).

6.5 O Crédito Rural e o Endividamento do Agronegócio e dos Trabalhadores Rurais Brasileiros

Com referência à questão do crédito e da dívida do setor rural, comparando os governos de FHC e Lula, a partir de 1995, quase que anualmente foram repactuadas, prorrogadas ou anistiadas as enormes dívidas desse setor, sendo até estatizadas as dívidas dos grandes produtores junto às grandes empresas de insumos e de comercialização. Até 2003, praticamente apenas os grandes produtores tiveram acesso a esses instrumentos de “perdão de dívida”, enquanto que os trabalhadores rurais, sob o governo Lula, de modo distinto do governo FHC, tiveram acesso ao crédito com juros ligeiramente mais baixos do que aqueles cobrados ao agronegócio. Entretanto, isso não evitou que fosse gerado também um endividamento da classe trabalhadora rural (TEIXEIRA, 2013).

Para Teixeira (2011), o problema do endividamento e da inadimplência dos trabalhadores rurais brasileiros, assentados e familiares - que, em 2011, somava um estoque de cerca de R\$149,2 bilhões -, teria sido provocado, paradoxalmente, por sua inclusão no PRONAF e no Programa Mais Alimento, provocando uma “modernização conservadora” da agricultura familiar. Assim, a transferência de tais políticas brasileiras de crédito e de financiamento da agricultura familiar, como acontece no caso do PMAI, poderia reproduzir a mesma série de problemas, gerando dependência dos trabalhadores rurais para sustentar um modelo de produção agrícola controlado pelas multinacionais estrangeiras do agronegócio. O endividamento viria à tona nos primeiros anos da década de 90, devido ao crescente abismo entre os custos financeiros e a depressão dos preços dos produtos agrícolas. Na década de 2000, todavia, a causa da inadimplência não teria origem nos custos financeiros excessivos. Estes custos, pela pressão dos movimentos sociais rurais, seriam reduzidos de modo que fossem ofertados créditos rurais a juros mais baixos do que aqueles do “mercado” e mesmo de outros segmentos agrícolas. O endividamento atual tem sido decorrente da tendência ao aprofundamento da estrutura de concentração econômica a montante e a jusante da atividade primária da agricultura, que subordina os trabalhadores rurais na sua relação com os setores intermediários e com os setores que comercializam os produtos agrícolas, os quais aumentam os custos de produção e se apropriam dos ganhos que obtêm pelo aumento dos preços, através da comercialização que controlam. Portanto, entre 1999 e 2009, para Teixeira (2011), teria ocorrido uma deterioração dos termos de troca intrassetoriais, significando uma

transferência de renda direta do setor dos agricultores para o capital bancário-financeiro e deste setor para o setor do capital comercial e industrial. Não obstante, o capital financeiro não teria sofrido perdas, dado que o Tesouro compensaria, mediante repasse de verbas a taxas subsidiadas, a alocação de recursos a favor do Crédito Rural. O PRONAF incluiria os agricultores familiares na política de crédito rural, através da disseminação do “pacote tecnológico” do agronegócio (sementes transgênicas, insumos químicos e agrotóxicos, máquinas e implementos agrícolas), ao passo que o Programa Mais Alimento, que tem como indicador de desempenho o número de máquinas e implementos agrícolas vendidos, e não o aumento da produção de alimentos, seria introduzido para completar essa estratégia, geradora de dependência dos trabalhadores rurais para com o capital. Isso instalaria uma espiral perversa, na qual os agricultores familiares passariam a demandar massivamente máquinas e insumos agrícolas, que, diante da pressão do lado da demanda, aumentariam de preço e, por conseguinte, gerariam problemas crescentes de incapacidade de pagamento das dívidas.

6.6 Disputas por Terra: grilagem e estrangeirização

A estrangeirização da terra e o controle das cadeias do agronegócio por oligopólios de empresas multinacionais, com altíssima concentração da propriedade da terra, da riqueza e do poder econômico e político, ameaçam a soberania alimentar e a segurança alimentar e nutricional, pois suas produções são orientadas principalmente para os mercados externos e não para a produção de alimentos voltada aos mercados brasileiros (TEIXEIRA; GOMES Jr., 2013).

O fenômeno da estrangeirização da terra no Brasil está associado à grilagem¹⁶⁷ de terra. Por grilagem de terra, entende-se o processo de aquisição de terra, de forma fraudulenta ou ilegal, por pessoas jurídicas nacionais ou estrangeiras. A grilagem de terra e a aquisição legal de terra por parte de empresas multinacionais do agronegócio caracterizam o fenômeno da estrangeirização da terra, que constitui uma ameaça à soberania nacional. A grilagem de terra é um fenômeno das *plantations*¹⁶⁸ coloniais do Brasil, acelerado em meados do século XIX, com a Revolução Verde e com a instituição da propriedade privada da terra, baseada em fazendas de grande extensão, que continuam se expandindo por meio da ação territorial do agronegócio, levando o Brasil a ser o país

¹⁶⁷ Este termo é usado no Brasil e pode ser associado ao significado do termo em inglês “*land grabbing*”.

¹⁶⁸ Forma colonial de exploração da terra em grande escala, para abastecer os centros europeus.

com a concentração agrária mais desigual do mundo. O agronegócio, no início da década de 1960, ao unir o capital nacional com o internacional, ampliaria suas formas de inserção nos mercados locais, nacionais e global. Seria, portanto, criada uma estrutura múltipla e multifacetada que modernizaria a agricultura, unindo os sistemas agropecuário com os sistemas industrial, mercantil, financeiro e tecnológico, mas que ampliaria os já grandes latifúndios de monoculturas, aumentando a posse de terra por parte das multinacionais estrangeiras e a comoditificação da agricultura, com destaque para as culturas de soja e de cana-de-açúcar¹⁶⁹. A legislação sobre a terra, no Brasil, historicamente, excluiu do acesso à terra as massas pobres e os descendentes de escravos africanos e, em paralelo, estimulou a ocupação e a regularização dos títulos de propriedade, além de não colocar limites ao tamanho das propriedades e de cobrar taxas irrisórias. Esses fatores fomentariam uma ocupação ilegal de terras públicas e dificultariam a existência de dados oficiais sobre a real situação das propriedades agrícolas no país (CLEMENTS; FERNANDES, 2013; SAUER; LEITE, 2012).

6.7 Legislação sobre Posse de Terra no Brasil

No governo de Fernando Henrique Cardoso, em uma conjuntura internacional de expansão global dos capitais em busca de terras pelo mundo, seria aprovada a Emenda Constitucional nº 06, que revogaria o Art. 171 da Constituição Federal de 1988. Este artigo, para além de favorecer a empresa brasileira em casos de concessão pública para o desenvolvimento de atividades estratégicas de defesa e desenvolvimento do país, distinguia a pessoa jurídica de capital nacional da pessoa jurídica controlada pelo capital estrangeiro. A revogação do artigo constitucional permitiria que empresas controladas por capitais estrangeiros, mesmo com participação de capital residual em empresas nacionais, pudessem obter autorização junto ao INCRA, para a compra de terras. Dessa forma, o INCRA deixaria de registrar, entre 1998 e 2010, as compras de terras de empresas estrangeiras (TEIXEIRA, 2013). Embora a supressão do Art. 171 da Constituição de 1988 tenha levado a recorrer a uma lei de 1971, e ainda que o parecer da Advocacia-Geral da União (AGU), em 2010, viesse a definir mecanismos de controle sobre a apropriação, esse *status operandi* se manteria desde 1999, na medida em que tal

¹⁶⁹ O maior exemplo dessa estrangeirização e grilagem de terra, lideradas pelo Estado, foi o Prodecet.

controle operaria de modo precário e, na prática, o Brasil manteria a flexibilização da posse de terra pelo capital externo (NAKATANI et al., 2014; TEIXEIRA, 2013).

A concentração da terra não seria revertida pela adoção de mecanismos de controle da venda a estrangeiros, não somente por eles não funcionarem, mas porque a maioria da terra se encontra em propriedade de poucos indivíduos brasileiros. O Estado brasileiro tem fracassado na implementação de políticas de reforma da estrutura agrária, expropriando poucas propriedades que não satisfazem o princípio da função social da terra, assentando poucas famílias e congelando a demarcação dos territórios quilombolas e indígenas (SAUER; LEITE, 2012).

Em 2012, sob uma nova onda de capitais comprando terra na América Latina, o Brasil facilitaria a compra de terras por estrangeiros, de maneira que as empresas controladas por capital estrangeiro recuperariam os privilégios das empresas de capital nacional. Esse aumento da demanda por terra, flexibilizado pelo Estado, viria a impactar não somente no preço da terra, mas também em diversas políticas públicas do setor agrário, aprofundando os conflitos fundiários e se colocando como uma nova justificativa para o bloqueio das políticas públicas de reconhecimento dos territórios indígenas e quilombolas. O novo projeto de lei n. 4.059, de 2012, se tornaria um texto muito mais liberalizante do que o anterior. Os limites para a venda de terras a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras poderiam ser de até $\frac{1}{4}$ da área de um município, entretanto, o texto legal proibiria a venda a ONGs, Fundos Soberanos e arrendatários. A medida seria defendida pelo Ministério da Agricultura e pelo Ministério das Relações Exteriores, que consideraram que o investidor estrangeiro deveria ser tratado na mesma condição que o investidor nacional. Para o Ministério da Defesa, no entanto, o Brasil perderia a prerrogativa de monitoramento e de controle sobre as aquisições indiretas de terras por estrangeiros, além do fato de que o projeto de lei previa regularizar todas as compras de terras já realizadas, até aquele momento, por empresas ou cidadãos estrangeiros no país (BARBANTI Jr., 2016; NAKATANI et al., 2014). Para Sauer e Leite (2012), as tentativas do governo brasileiro de restabelecer uma forma de controle legal dos investimentos estrangeiros não impediriam que muitas aquisições de terra fossem feitas por empresas brasileiras, aumentando a concentração fundiária, dado que não existiria um limite máximo para a posse de terra no país.

No Brasil, foram vendidos a estrangeiros, recentemente, 2,25 milhões de hectares de terras, e estão em processo de venda 682 mil hectares. Em janeiro de 2011, os estrangeiros detinham cerca de 4,5 milhões de hectares de terras no país, o equivalente ao estado do Rio Grande do Norte. Contudo, o INCRA estima que esse valor pode ser até três vezes maior, devido a possíveis subnotificações, na medida em que, como visto anteriormente, as compras de terra por estrangeiros deixaram de ser registradas entre 1998 e 2010 (NAKATANI et al., 2014).

A ofensiva do capital sobre a terra de várias regiões do mundo tem gerado preocupação quanto ao seu efeito para o abastecimento alimentar, tanto que a FAO, visando proteger os recursos naturais dos Estados, aprovou, na 38ª Sessão Extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), na ONU, em maio de 2012, após três anos de debates e consultas em 133 países, um conjunto de recomendações chamado de “Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável de Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um Contexto de Segurança Alimentar Nacional”. Todavia, como se trata de diretrizes voluntárias, não há como obrigar os países a não venderem os seus recursos naturais. Destarte, a proteção dos recursos naturais não depende apenas da adoção das diretrizes por cada país, mas da negociação entre as forças políticas e sociais, para que o Estado faça uso da sua soberania sobre os recursos naturais, de forma que eles sejam usados não em benefício do capital, mas da sua própria população (NAKATANI et al., 2014).

7 INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Este capítulo pretende apresentar algumas políticas públicas brasileiras, no campo da chamada Segurança Alimentar e Nutricional¹⁷⁰ (SAN), que estão em fase de implementação, ainda que na modalidade de projetos-piloto, na África. Inicialmente, serão expostas algumas dessas políticas internacionalizadas na África, com seus problemas e desafios, retratando o Programa Mais Alimentos África (PMAA), o Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA-A) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). No último capítulo, que trata de um estudo de caso sobre

¹⁷⁰ “Alimentar” se refere aos processos de produção, comercialização e disponibilização de alimentos; já “nutricional” diz respeito à escolha, ao preparo e ao consumo alimentar e sua relação com a saúde humana (SILVA, 2014).

a Cobradi, em Moçambique, será abordada a expansão das políticas públicas brasileiras de SAN nesse país, com destaque para o ProSAVANA.

A possibilidade de internacionalizar algumas políticas públicas brasileiras no setor de SAN se deve ao fato de que o Brasil é considerado uma referência mundial na agricultura tropical, sobretudo pelas inovações desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa¹⁷¹), e nas políticas públicas¹⁷² inovadoras para agricultura familiar. Enfatiza-se, do lado brasileiro, a similaridade histórica e política (enquanto ex-colônias e conjunto de países subdesenvolvidos) entre Brasil e África, continente considerado estratégico na cooperação horizontal brasileira, chamada de cooperação Sul-Sul. Essas similaridades, contudo, no que diz respeito à agricultura, são sobretudo geológicas, climáticas e de biomas. Os problemas de SAN do Brasil foram enfrentados de forma bem-sucedida e aqueles que o continente africano enfrenta, principalmente, no acesso ao alimento básico por parte das famílias e dos alunos nas escolas, poderiam ser respondidos com a cooperação do Brasil. Portanto, a experiência brasileira no tratamento desse problema nacional, ao ser reproduzida, poderia atender aos interesses africanos de reduzir a insegurança alimentar e nutricional, considerada entre as mais altas do mundo. De um outro ponto de vista dessa internacionalização, a consolidação das políticas públicas do Governo Federal junto ao setor privado tem a finalidade de potencializar a atuação internacional e a marca do Brasil nos países participantes, além de estimular a indústria nacional e de contribuir com a manutenção de empregos na indústria e no campo, com a geração de renda e com o combate à fome (PORTALRADAR, 2015).

¹⁷¹ Leite (2012) afirma que foi fundamental, no processo de desenvolvimento, a captação de conhecimento e de tecnologia por parte do setor público de alguns Estados do Sul global dos chamados *New Industrialized Countries* (NICs), que coincidiu com a migração da inovação do setor público para o privado nos países do Norte. A aposta na CSS baseou-se justamente na expectativa, que se sustenta até os dias atuais, de que os Estados, ao contrário do setor privado, estariam dispostos a compartilhar seus conhecimentos e tecnologias com outros países – o que caracterizaria um diferencial da CSS em relação à CNS. O caso da Embrapa aponta que há uma tendência de descolamento da empresa do setor público, como aconteceu com a Embraer no passado, em um contexto em que a inserção em redes internacionais de pesquisas voltadas à inovação demanda uma flexibilidade de atuação que não é possível em âmbitos burocráticos.

¹⁷² Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as demandas por projetos de cooperação provêm, em sua maioria, da África e interessam à agricultura e à segurança alimentar e nutricional. Por esse motivo, em 2010, em Brasília, foi realizado o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, com 40 ministros de países africanos, com o objetivo de gerar uma estratégia de cooperação mais sistematizada entre o Brasil e os países daquele continente. Segundo o MDA, a declaração final do evento conferiu mandato político contundente à cooperação internacional do Brasil na área agrícola, a partir do qual foram gerados o Programa Mais Alimentos África (PMA) e o Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA-A) (MDAa)

Um panorama geral da internacionalização da Cobradi, no que se refere à SAN, revelou que, em 2013, excluindo-se o ProSAVANA, existiam 56 projetos de cooperação técnica e de cooperação humanitária, que estavam sob a responsabilidade do MRE, por meio da ABC e da CGFome. Destes, 68% compreendiam: ‘fortalecimento da agricultura de pequeno porte (20%); produção e processamento de alimentos (18%); acesso a alimentos em situação de emergência (16%); e alimentação escolar (14%).’ (BEGHIN, 2014, p. 37).

7.1 Cobradi no Setor Agrícola Africano: PAA-A, PNAE e PMA-A

Com a criação de redes de proteção social e de garantia de segurança alimentar, a cooperação brasileira sobre SAN se expandiu rapidamente, entre 2003 e 2010, por meio da Cobradi. Os mais relevantes¹⁷³ programas de CID agrícola brasileira, na África, são o *Purchase from African for África* (PAA-A), que se inspira na versão brasileira do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que se inspira no programa brasileiro homônimo, o Programa Mais Alimentos África (PMA-A), que também se inspira no Programa Mais Alimentos, e o ProSAVANA, que se inspira no programa Prodecer, o qual será tratado no último capítulo.

7.1.1 Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA-A)

O PAA constitui uma política pública para o fortalecimento das economias familiares rurais com vulnerabilidade alimentar, por meio da criação e da expansão de mercados institucionais e de cadeias de abastecimento alimentar descentralizado. O Fome Zero, entre 2003 e 2009, contribuiria para a redução da pobreza de 28,1% até 15,4%. O Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA-A) aparenta ter uma abordagem não comercial, que acolhe a participação da sociedade civil, atendendo aos interesses dos camponeses, ao contrário do ProSAVANA. Por isso, em oposição ao ProSAVANA, que recebeu muita resistência e crítica, foi bem acolhido. Inclusive, as associações e os movimentos de pequenos camponeses demandam ampliação e consolidação dos seus

¹⁷³ Não serão tratados especificamente o programa Cotton-4 e o programa de Rizicultura em Senegal.

projetos-piloto, para que se tornem políticas agrárias nacionais. Entretanto, a prioridade do Brasil e de Moçambique tem sido o ProSAVANA, o qual recebe muito mais recursos humanos e fundos financeiros, sendo considerado uma política pública nacional de longo prazo. Ao contrário, o PAA-A auferiu fundos reduzidos e sem garantia de renovação, além de ser um programa de curta duração, implementado por OIs (FAO e PMA), com pouco engajamento dos governos receptores. O agronegócio possui pouco interesse na produção de alimentos para abastecer os mercados locais, e, portanto, a produção dos pequenos camponeses é crucial para a segurança alimentar. O PAA-A, associado ao PNAE, poderia se tornar muito relevante para a redução da malnutrição e para gerar renda para os camponeses africanos (CLEMENTS, 2015).

O PAA-A se inspira na versão já “bem-sucedida” no Brasil, que foi inserida no programa guarda-chuva Fome Zero, no governo de Lula da Silva. Encontra-se ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo uma extensão do PRONAF, iniciado em 1996, e, destarte, se relaciona com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O Fome Zero faz parte das políticas públicas do governo Lula, que se distanciam da abordagem neoliberal no que concerne ao desenvolvimento rural, embora o agronegócio disponha de fartos créditos e de enormes extensões de terra. Desde a década de 80, os movimentos camponeses demandam políticas públicas para os pequenos produtores e para a produção camponesa. Do outro lado, embora forneça saldos positivos na balança comercial, o agronegócio, por estar orientado principalmente às exportações e ser altamente concentrador e mecanizado, se demonstrou incapaz de responder às demandas por segurança alimentar, atendida pela agricultura familiar¹⁷⁴, e também às demandas por emprego e renda (CLEMENTS, 2015).

O PAA-A foi proposto como uma oportunidade de redução da pobreza rural e da insegurança alimentar em maio de 2010, no final do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro entre ABC, FAO e 45 países africanos, denominado “Diálogo Brasil–África sobre Segurança Alimentar, Luta contra a Fome e Desenvolvimento Rural”. Inicialmente com projetos-piloto em cinco países (Moçambique, Malawi, Senegal, Gana e Níger), o MRE foi designado para coordenar a internacionalização do programa, por meio da Coordenação para Ações Internacionais contra a Fome (CGFome), que pretende unir o fortalecimento da capacidade produtiva da agricultura familiar com a garantia do

¹⁷⁴ A agricultura familiar produz 70% de todos os alimentos consumidos no Brasil e emprega 74% da força de trabalho do setor agrícola, usando somente 24% da terra agrícola e 14% do crédito.

direito humano à alimentação adequada. Os objetivos declarados são erradicar a fome e a desnutrição e gerar renda para os agricultores e as comunidades vulneráveis em países africanos. O PAA-A é uma parceria mundial *multi-stakeholders*¹⁷⁵ entre a FAO, o Programa Mundial de Alimentação (PMA), o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e os ministérios e agências brasileiras¹⁷⁶. O Brasil financia os projetos em 80%, e o DFID, o restante, ao passo que a FAO e o PMA implementam os programas-piloto. O PAA-A pretende auxiliar os pequenos agricultores na produção e na comercialização de alimentos (cereais e leguminosas) e garantir uma demanda estruturada, através de compras institucionais para a diversificação da dieta dos alunos dos países africanos interessados. Além disso, o referido programa teria uma estratégia de transição de longo prazo para compras locais para assistência alimentar, de forma participativa, com amplo envolvimento da sociedade civil (PAA ÁFRICA).

Segundo Beghin (2014), o fortalecimento da participação social, os diálogos entre o CONSEA e os governos africanos e a troca de experiência entre os movimentos sociais dos camponeses brasileiros e africanos são os principais desafios para que o PAA-A supere a fase de programa-piloto, se consolide como uma referência internacional em política pública e seja elevado ao patamar de política pública nacional para a criação de sistemas de produção e de consumo diversificados e sustentáveis, com dietas saudáveis para os alunos das escolas, que promovam e valorizem os conhecimentos dos camponeses a respeito da agroecologia e das agroflorestas, e tecnologias sustentáveis de acesso à água e de geração de energia.

Em forte contraste com o PMAI e, sobretudo, com o ProSAVANA, o PAA-A e outros programas brasileiros direcionados ao fortalecimento de um modelo alternativo de desenvolvimento rural, no que toca ao agronegócio, como o PNAE (que será tratado a seguir), estão em fase de transição, entre o fornecimento na modalidade de cooperação humanitária e o fornecimento por meio de políticas públicas estruturadas, de longo prazo.

7.1.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

¹⁷⁵ *Stakeholders* é um termo usado para designar todos os indivíduos ou grupos interessados e envolvidos por um investimento ou programa.

¹⁷⁶ A coordenação dos projetos-piloto, de transferência da metodologia dos programas, é compartilhada entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e os demais ministérios e órgãos governamentais com competências institucionais relacionadas ao PAA e ao PNAE (MDAa).

Vale lembrar que o PAA-A (uma parceria entre o MDA, o PMA, a FAO e o IFAD, na África) não é um programa brasileiro isolado no continente africano. Assim como no Brasil, encontra-se interligado a outros programas de fortalecimento da agricultura familiar, entre os quais, o mais relevante é o PNAE (CLEMENTS, 2015). O PNAE constitui uma das mais antigas políticas públicas sobre SAN, iniciada em 1955. Tal programa seria sensivelmente aprimorado em 2003, a partir da construção da PNSAN, tornando-se o maior¹⁷⁷ programa universal de alimentação escolar no mundo e o segundo¹⁷⁸ em número de alunos atendidos. No entanto, ainda é grande a possibilidade de sua expansão. Os estados e municípios são obrigados pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a destinar somente 30 dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à compra direta de produtos da agricultura familiar. (SANTARELLI, 2015). Este mercado garantido de compras institucionais é relevante, e poderia ser expandido a outros setores públicos.

Durante os governos Lula, o Fome Zero teve grande destaque nos discursos presidências e da diplomacia brasileira, fazendo da SAN um dos temas principais da agenda de CSS. As inúmeras viagens do presidente Lula à África e importantes encontros internacionais de nutrição apresentaram o PNAE como uma alternativa eficiente de política pública de combate à desnutrição infantil, adequada à realidade de países em desenvolvimento devido aos seus aspectos de participação social, de intersetorialidade e de conquistas relacionadas à compra direta da agricultura familiar. A partir dessas expectativas, uma série de missões de intercâmbio e de visitas técnicas de delegações de gestores públicos de países em desenvolvimento veio conhecer a experiência brasileira, intensificando as demandas de países interessados em conhecer o programa brasileiro de alimentação escolar. O PNAE e o PAA ganharam relevância no continente africano, sobretudo, nos países com alto crescimento econômico e com diminuição da dependência em relação à AOD, como Moçambique. Este país, desse modo, demandou ao PMA a adoção de estratégias baseadas na geração de capacidade técnica local, para que os governos pudessem desenvolver políticas públicas nacionais de SAN, tais quais o PNAE e o PAA-A. Todavia, esses programas estão em fase de projeto-piloto e, portanto, em fase

¹⁷⁷ Em 2014, o PNAE representava um mercado garantido de compras institucionais de produtos agrícolas locais da ordem de R\$1,05 bilhão (SANTARELLI, 2015).

¹⁷⁸ 'Em 2014, foram atendidos pelo programa 42,2 milhões de estudantes do ensino básico e dos programas de educação para jovens e adultos'. (SANTARELLI, 2015, p.6).

de transição de programas de ajuda alimentar emergencial para uma cooperação voltada à estruturação de programas nacionais de acesso à alimentação. Nessa transição e na difusão do PNAE¹⁷⁹ e do PAA, ainda importa a parceria do PMA com o governo brasileiro. (SANTARELLI, 2015).

A parceria do governo brasileiro com as OIs que se ocupam da SAN tem sido relevante. A cooperação brasileira é facilitada através das estruturas do PMA, capilarizada no território, que criaram relações, preexistentes a CSS, com as instituições e comunidades locais dos países receptores, promovendo internacionalmente e dando legitimidade interna a Cobradi. Entretanto o Brasil não conseguiu atender a todas as demandas de cooperação internacional em SAN e proteção social. A parceria entre o governo brasileiro e o PMA teve início em 2005, com assinatura de memorandos e termos de cooperação. Em 2009, se intensificaram as conversas entre o FNDE, a ABC, o PMA e a representação diplomática do Brasil junto à FAO, e em 2011, foi criado o Centro de Excelência contra a Fome. Gerido por um conselho formado pelos entes constituintes, tinha o objetivo de criar um aparelho institucional que pudesse responder, de forma organizada e continuada, as demandas oficiais de cooperação brasileiras em SAN, incentivada pela repercussão internacional do Fome Zero. Compartilhando *expertises* exitosas e conhecimentos na área de alimentação escolar, de nutrição e de SAN, esta parceria ganhou forma de acordos de cooperação trilateral, entre o PMA, o Brasil e um país em processo de elaboração de sua política nacional de alimentação escolar, caso de Moçambique. Inicialmente voltada somente para a alimentação escolar, e aos países africanos de língua portuguesa, foi estendida a proteção social como um todo e a alguns países de língua francesa e inglesa. Estes acordos de cooperação para transferência de ferramentas de proteção social, a partir de compartilhamento das melhores práticas desenvolvidas no Brasil, valorizavam a participação social e a prestação de conta, tramite os conselhos de segurança alimentar e nutricional, e tinham como objetivo geral a prestação de assistência técnica para o fortalecimento institucional de capacidades de gerenciamento de quadros locais, para que estes elaborassem marcos legais e programas direcionados a SAN. (SANTARELLI, 2015).

¹⁷⁹ Do lado brasileiro, participam do PNAE o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e, do lado moçambicano, o Ministério da Educação (MINED) (SANTARELLI, 2015)

É interessante notar que, nos países nos quais teve maior aceitação social e êxito, as estratégias do Centro de Excelência contra a Fome foram diferentes daquelas do ProSAVANA, no que tange a participação da sociedade civil dos países receptores, diretamente interessada pelos projetos, desde as fases de desenho dos projetos.

7.1.3 Programa Mais Alimentos África¹⁸⁰ (PMA-A)

O Mais Alimentos (MA) se configura como um dos braços da concessão de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Lançado no Brasil, na safra 2008-2009, desde então, liberou o total de R\$28 bilhões, aumentando a demanda interna por máquinas e implementos¹⁸¹ agrícolas. O programa, além de estimular, através do financiamento, a produção e a venda para o mercado interno de máquinas e implementos agrícolas e, assim, aumentar o emprego no Brasil, pretende estimular o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira por meio da modernização e do incremento da produtividade da atividade rural. Na sua versão internacional, de início, intitulava-se Mais Alimentos África (MAA), mas, ao incluir Cuba, passaria a se chamar Programa Mais Alimento Internacional (PMAI). Considera-se a iniciativa do PMAI um passo estratégico para o fortalecimento da agricultura familiar na África. Com uma linha de crédito de US\$640 milhões (US\$240 milhões para 2011 e US\$400 milhões para 2012) da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), em 2014, eram seis os países que podiam beneficiar-se do programa: Zimbábue, Gana, Senegal, Moçambique, Quênia e Cuba (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2012; MDA, 2017; PINTO et al., 2015; PORTAL BRASIL, 2011).

O PMAI tem por objetivos: (i) fomentar as exportações de máquinas, tratores e implementos aos países receptores via crédito concessional; (ii) apoiar o aumento da produção e da produtividade dos agricultores familiares; e (iii) promover a segurança alimentar e nutricional. Ademais, constitui uma iniciativa intersetorial em três áreas de trabalho: i) cooperação técnica para o desenvolvimento da agricultura familiar dos países receptores (coordenado pelo MRE e executado pelo MDA); ii) crédito concessional para

¹⁸⁰ Assim como o PAA-A, o Mais Alimentos foi lançado em 2010, pelo presidente Lula, durante o “Diálogo Brasil – África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, que contou com a presença de mais de 40 ministros africanos de agricultura, desenvolvimento agrário e nutrição.

¹⁸¹ Sinônimo de equipamentos.

exportação de máquinas e implementos agrícolas (com recursos do Programa de Financiamento à Exportação (PROEX)) que serão utilizados nos projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento da agricultura familiar dos países receptores; iii) interface entre as indústrias sediadas no Brasil e os receptores, através da escolha das máquinas e dos implementos mais aptos às condições ambientais dos países receptores, da capacitação e treinamento de técnicos e agricultores familiares e dos serviços pós-venda (reparo, reposição de peças, manutenção e treinamento quanto à utilização dos equipamentos), além de extensão e seguro rural, tal qual acontece no PMA do Brasil (MDAb, 2017; PORTAL BRASIL, 2011). Pinto et al. (2015) realizaram um estudo para o BNDES Setorial sobre as potencialidades de incremento¹⁸² das exportações da indústria brasileira de máquinas e implementos agrícolas para a África, através do apoio do banco (por meio do BNDES Exim) e do PMAI, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a partir de recursos do Proex Financiamento da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), e operado pelo Banco do Brasil.

Na internacionalização do Mais Alimentos, parece evidente que o nível comercial encontra-se imbricado ao nível das políticas públicas ministeriais, através dos projetos de cooperação internacional. A relação comercial Brasil-África, nos últimos sete anos, se expandiu de US\$4,3 bilhões para US\$ 26,5 bilhões, e o Brasil detém 250 diferentes projetos em 34 países africanos. O país é tradicionalmente exportador de máquinas e implementos para o setor agrícola do continente africano, exportação que começou a ser relevante durante a ditadura militar brasileira. Houve um crescimento de 15,3% das exportações brasileiras de máquinas e implementos agrícolas para o continente africano em 2015, com papel de destaque para Moçambique, que importou 40% de toda a exportação brasileira no ramo. No primeiro estágio de implantação do PMAI, o Brasil exportaria 63,814 mil máquinas, equipamentos e implementos agrícolas (PORTALRADAR, 2015).

É interessante notar ainda que, neste setor específico, os esforços comerciais no continente africano estão sendo direcionados para cinco países: África do Sul, Angola, Quênia, Sudão e Argélia, que não fazem parte do PMAI. Este último seria uma demanda

¹⁸² Em 2013, o Brasil exportou cerca de US\$242 bilhões, aproximadamente os mesmos volumes em 2011 e em 2012, também. Em 2013, US\$11 bilhões foram para o continente africano e US\$143 milhões (1,3%) em máquinas e implementos agrícolas, dos quais mais de 60% são tratores. O crescimento da demanda mundial por alimentos e a abertura da África a megaprojetos agrícolas representarão uma oportunidade de aumento da demanda por tais máquinas e implementos (PINTO et al., 2015).

de países africanos que apresentam dificuldades de acesso ao crédito internacional concessional. Portanto, o PMAI:

Ancorado no conceito de cooperação internacional, combina transferência de tecnologia e linhas de financiamento com foco em programas dos governos dos países africanos voltados ao fortalecimento da agricultura familiar em seus países (PINTO et al., 2015, p. 26).

As potencialidades do continente africano podem ser vistas no crescimento do seu PIB, que, entre 2005 e 2015, se manteve na média de 5%, enquanto o fluxo de IED, entre 2004 e 2013, expandiu-se anualmente em média 14,5%. Em geral, boa parte do continente tem se mostrado mais estável politicamente, suas instituições estão mais democráticas e se encontra em curso uma renovação de suas infraestruturas, com destaque para o setor agrícola que alavanca o crescimento, sendo responsável por 20% do PIB e por 50% da força de trabalho em média, na África. A expansão desse setor necessita de investimentos para aumentar a produtividade, por meio de sistemas de irrigação, de variedades genéticas mais produtivas, de qualificação da mão de obra, de mecanização com tratores e colheitadeiras e de infraestruturas para armazenagem e escoamento da produção. Entretanto, na produção em grande escala, como a sucroalcooleira, a de soja ou de outras *commodities*, persistem conflitos relacionados à posse da terra. Os projetos de expansão agrícola apresentam mais riscos, pois envolvem um elevado investimento e negociações mais complexas, em razão do significativo número de *stakeholders*. Destarte, o aumento da produtividade derivado da modernização com máquinas e implementos agrícolas é, no curto prazo, mais fácil de ser alcançado, sendo requisitado pelos governos africanos e pelas empresas “brasileiras”. Os produtos de tais empresas obtiveram a preferência por serem as condições climáticas e de solo brasileiras muito semelhantes àquelas da realidade africana, em comparação aos produtos da concorrência (europeia, dos Estados Unidos, da Índia e da China). Os produtos chineses são os principais concorrentes das empresas brasileiras, tendo no preço o seu principal fator de competitividade, ao passo que a economia de escala das empresas de equipamentos e implementos agrícolas que produzem no Brasil e o financiamento dos programas governamentais podem aumentar a competitividade “brasileira”, caminhando ao encontro da demanda por financiamento dos países africanos (PINTO et al., 2015).

A crise econômica no Brasil, com especial relevo para o setor sucroalcooleiro, aumentou a propensão à exportação de máquinas e implementos agrícolas para a África,

a fim de compensar as perdas de receitas domésticas, que se estenderam também aos anos de 2014 e de 2015. A indústria brasileira e mundial de máquinas, contudo, é oligopolizada por três empresas multinacionais sob controle estrangeiro (AGCO, CNH e John Deere). Ao contrário, o setor de implementos agrícolas apresenta caráter heterogêneo, com uma miríade de empresas pequenas e médias. Todavia, as empresas oligopolistas, dispendo de seus ganhos de escala e de escopo, se concentram na produção dos implementos com maior valor agregado, tais como plantadeiras automáticas e pulverizadores de grande porte, deixando os produtos de menor valor agregado para as empresas menores. As empresas oligopolistas produzem e exportam a maioria dos produtos desse setor. No Brasil, por exemplo, a brasileira Agrale detém uma fatia de mercado muito pequena (3%) e voltada somente à produção de tratores. Mundialmente, marcam presença empresas da Alemanha e do Japão e, de modo mais recente, empresas da Índia e sobretudo da China, competindo também na África (PINTO et al., 2015).

Enquanto as máquinas (em especial, tratores e colheitadeiras) organizam-se numa estrutura oligopolizada, com grandes *players* de atuação mundial e maior dinamismo tecnológico (já que a mecânica de precisão e a eletrônica embarcada são importantes características competitivas), os implementos (*e.g.* arados, grades ou plantadeiras) contam com um sem-número de empresas pequenas e médias, de operação regional e com tecnologia de produção madura e tradicional, mais intensiva em metalurgia do que propriamente em mecânica (PINTO et al., 2015 *apud* SABBATINI, 2009, p. 171).

As empresas oligopolistas, mais do que atuarem somente nos mercados locais, utilizam suas subsidiárias, como no Brasil, para exportar aos países vizinhos, incluindo aqueles da África, dependendo da política global da empresa, via matriz ou subsidiárias instaladas em países terceiros. As exportações dessas empresas, via subsidiárias brasileiras na África, são facilitadas pela adaptação dos produtos ao clima e ao solo brasileiros, similares aos encontrados no continente africano, os quais diferem muito do clima e do solo europeus e estadunidenses.

O BNDES aponta que, para expandir as exportações brasileiras de máquinas e de implementos agrícolas, não seriam suficientes os instrumentos do MAI, sendo ainda necessário um esforço coordenado de promoção comercial por parte das embaixadas brasileiras na África, da Apex (que abriu um escritório em Angola) e do BNDES (cujo escritório se localiza na África do Sul). Os aportes das instituições e organizações anteriores deveriam ser conjugados em sintonia com as ações do setor privado. O BNDES já financia as exportações por meio do seu BNDES Exim e, portanto, possui contato com

os fabricantes e dispõe de recursos, além de capacitação técnica e financeira mais qualificada que a do Banco do Brasil. Dessa maneira, o BNDES poderia desenvolver fundos e produtos financeiros inovadores e específicos para o continente africano, com maior flexibilidade e maiores riscos, com garantias dadas pela Associação Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF), vinculada ao Ministério da Fazenda, ampliando sua atuação nos países receptores, através de canais de distribuição estruturados (PINTO et al., 2015).

8 MOÇAMBIQUE: INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS E INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLITICAS PUBLICAS NO SETOR AGRÍCOLA MOÇAMBICANO

O crescimento acelerado dos preços dos alimentos, em 2007 e em 2008, levaria países com baixa capacidade de produção alimentar - como os países do Golfo Pérsico, China, Coreia do Sul e Japão - a negociarem diretamente com outros governos, para obter licenças de longo prazo e de baixo custo para a produção agrícola. Depois de uma outra crise alimentar, em 2011, os preços internacionais dos cereais, a partir de 2014, voltariam a cair, como consequência, também, de uma pressão internacional contra o avanço da produção de agrocombustíveis em detrimento da produção de alimentos (conhecida como “*food against fuel*”). Entretanto, isso não evitaria que a prática de “*land grabbing*” continuasse sua expansão mundial, não somente à procura de terra, mas em busca de recursos minerais, de outros recursos naturais e de água inclusive (IKEGAMI, 2015).

Segundo Vunjanhe e Adriano (2015), a crise global de alimentos de 2007/8 levaria as grandes corporações das maiores economias do planeta, que controlam a cadeia mundial de alimentos, bem como as respectivas agências de cooperação dessas economias, a conjugar esforços na busca por terra no continente africano, considerado a última fronteira para a expansão do agronegócio.

Segundo o relatório do Banco Mundial de 2010¹⁸³, mais de 70% das aquisições de terra agrícola no mundo têm ocorrido na África Subsaariana, com destaque para Moçambique, Etiópia e Sudão. Dados do relatório do Banco de Moçambique de 2013 revelam que, durante este período, a entrada líquida de capitais sob forma de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) totalizou US\$5.935 milhões de Dólares, um crescimento de 15,8% quando comparado com igual

¹⁸³ Relatório disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

período de 2012, colocando o país como o terceiro maior destino do IDE em África.¹⁸⁴ (VUNJANHE; ADRIANO, 2015, p. 67)

Para Ikegami (2015), a CID passaria por uma mudança, denominada de “*from aid to investment*”, que tendencialmente integrariam à CID os IED e as parcerias público-privadas associadas, tidas como um fator crucial para o desenvolvimento agrícola e uma solução para a insegurança alimentar. Nesse contexto é que entrariam os IED em recursos naturais, na África Subsaariana e na Sub-região do Grande Mekong, na Ásia, alavancando uma acumulação em grande escala por parte do agronegócio. O ProSAVANA constitui um exemplo típico disso e se relaciona diretamente com o Projeto de Desenvolvimento do Corredor de Nacala, um dos corredores de desenvolvimento iniciados na África pelos países do G-8, no contexto da chamada *New Alliance for Food Security and Nutrition*¹⁸⁵. Tal projeto teria como propósito incrementar a produtividade por meio do agronegócio de grande escala, no qual os pequenos camponeses seriam “parceiros” que trabalhariam por contrato. Todavia, o projeto possui vários efeitos negativos sobre a sustentabilidade social e ambiental e sobre a capacidade de desenvolvimento endógeno. As usurpações de terras por empresas privadas têm violado os direitos humanos e a dignidade dos pequenos camponeses, contudo, os governos envolvidos têm criticado esses pequenos camponeses e a sociedade civil pela obstrução da “modernização” da agricultura, projetando o Corredor de Nacala na arena política internacional, onde tem sido objeto de disputa entre sociedade civil internacional organizada e comunidades locais, de um lado, e governos e capital internacional e local de outro lado.

Paralelamente aos investimentos no agronegócio, os investimentos na indústria extrativa de minérios¹⁸⁶ e de hidrocarbonetos - muito relevantes em Moçambique, assim como em outros países africanos - igualmente usurpam a terra dos camponeses, os quais perdem seus meios seculares de produção e de vida, sendo obrigados a viver e a trabalhar em terras marginais e improdutivas, fazendo eclodir lutas de resistência de organizações, movimentos sociais e comunidades locais contra o caráter excludente e insustentável de tais investimentos. Esse processo social de resistência mudaria as estratégias empresarias, que procurariam se legitimar por meio da integração entre os IED no agronegócio e os

¹⁸⁴ Relatórios anuais disponíveis em: <http://www.bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=106>. Acesso em: 12 jan. 2017.

¹⁸⁵ Disponível em: <<https://new-alliance.org/>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

¹⁸⁶ Um dos casos mais relevantes é a usurpação da mineradora Vale em Tete (cidade do norte de Moçambique).

programas e as políticas públicas nacionais e localizadas no setor agrário. Destarte, a agenda de SAN viria a ser capturada por grandes iniciativas internacionais, como a “Nova Aliança” do G-8 para a Segurança Alimentar e Nutricional e o ProSAVANA (VUNJANHE; ADRIANO, 2015).

Quadro 5: Principais Projetos Agrícolas da Cobradi com Moçambique, entre 2010 e 2015

Nome do Projeto	Prazo	Objetivos Declarados	Principais Instituições Envolvidas e Recursos Comprometidos por Cada Contraparte
Trilateral			
ProSAVANA	2011-2021 ¹⁸⁷	Criar novos modelos de desenvolvimento agrícola, tendo em conta os aspectos ambientais e socioeconômicos, buscando um desenvolvimento agrícola rural e regional orientado para o mercado com vantagens competitivas.	JICA: US\$13.581.000; ABC: US\$4.832.330; Embrapa: US\$1.356.280; MINAG ¹⁸⁸ : US\$1.137.900; FGV e JIRCAS ¹⁸⁹ .
Plataforma	2010-2014	A) Pesquisas e mapeamento das potencialidades dos recursos naturais de Moçambique para a produção agrícola; B) Desenvolvimento de um modelo institucional, organização e fornecimento da Unidade de Geoprocessamento Agrícola no IIAM, em Maputo; C) Desenvolvimento e implementação de treinamento.	Embrapa, USAID and IIAM Embrapa: US\$7.940.000; ABC: US\$4.208.802; USAID Moçambique: US\$2.500.000; MINAG-IIAM: US\$40.000.

¹⁸⁷ Dividido em três fases: Projeto Diretor (2 anos), Projeto de Investigação (5 anos) e Projeto de Extensão e Modelo (6 anos) (FINGERMANN, 2014).

¹⁸⁸ Ministério da Agricultura de Moçambique, atualmente, chama-se Ministério de Agricultura e Segurança Alimentar (MASA).

¹⁸⁹ Acrônimo para: *Japan International Research Center for Agricultural Sciences*.

ProAlimentos	2011-2014	Contribuir para a segurança alimentar dos moçambicanos, tornando o país autossuficiente na produção de vegetais.	USAID-Brasil: US\$1.102.887; ABC: US\$577.295; Embrapa: US\$519.200; MINAG: US\$207.360; Universidade da Flórida, Universidade do Estado de Michigan.
Trilateral com Organismo Multilateral			
PRONAE	2010-2012	Construir o Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique; implementar um projeto-piloto; identificar as modalidades de compra local de alimentos e o potencial de produção em províncias/ distritos específicos.	PMA: US\$1.037.000; ABC: US\$537.980; MINED ¹⁹⁰ : US\$68.075; FNDE ¹⁹¹ : US\$61.400.
PRONAE-piloto	2011-2014	Realizar a compra local de alimentos da agricultura familiar, para serem entregues em 12 escolas-piloto selecionadas, em quatro províncias.	MINED, ABC, FNDE e PMA.
PAA África	2012-2015	Apoiar a produção local de alimentos nas zonas rurais, com o seu carácter de proteção social, apoiar a alimentação escolar, reduzir a vulnerabilidade dos agricultores a choques externos e melhorar a segurança alimentar global.	MDS, CGFOME, DFID, PMA e FAO.
Bilateral e Plurilateral			
Conservação de Sementes Nativas	2011-2014	Treinar agricultores familiares, técnicos e líderes da África do Sul e de Moçambique em procedimentos de coleta/resgate, multiplicação, armazenamento e uso de sementes nativas/tradicionais.	Embrapa, IBASE, movimentos sociais brasileiros e sul-africanos - Movimento das Mulheres Camponesas (MMC) (Brasil) e Movimento Camponês Popular (MCP) (África do Sul)-, MINAG, UNAC ¹⁹² : US\$363.500.

¹⁹⁰ Acrônimo para: Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (Moçambique).

¹⁹¹ Acrônimo para: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil).

¹⁹² União Nacional de Camponeses (UNAC) (Moçambique).

Mais Alimentos Internacional	2014-2016	Estabelecer uma linha de crédito concessionária para financiar as exportações brasileiras de máquinas e equipamentos para a agricultura familiar e apoiar projetos de desenvolvimento rural para o fortalecimento da produção agropecuária familiar, através da cooperação técnica e do intercâmbio de políticas públicas.	MDA, Embrapa, CAMEX ¹⁹³ e FDA: US\$97.590.000.
------------------------------	-----------	--	---

Fonte: adaptado de Clements (2015) e de Fingerhann (2014).

8.1 Breve Histórico de Moçambique

Moçambique, com uma população de 22 milhões de habitantes, está localizado na África Subsaariana, na costa oriental do continente, fazendo fronteira com África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zimbábue, Zâmbia e Malawi. É um dos países mais pobres do mundo, ocupando um dos últimos lugares no Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Embora tenha experimentado leves melhoras neste índice, sofreu uma piora em seu índice de malnutrição infantil, porque as famílias estão de fato mais pobres, dado confirmado pela diminuição do PIB real do país. Os salários são ainda muito baixos; cerca de 70% da população trabalha na agricultura; e os megaprojetos¹⁹⁴ industriais, intensivos em capital, têm fomentado êxodos do campo rumo às cidades (HANLON, 2010)

A pobreza de Moçambique se desdobra como uma herança do colonialismo, que, como em outros países africanos, transferiu as riquezas do continente para as metrópoles, manteve baixa a taxa de alfabetização da população adulta, deixando de formar quadros moçambicanos capazes de administrar o Estado em favor de técnicos administrativos apenas. A introdução do modo de produção capitalista, associado à forte redução da capacidade de intervenção do Estado, às privatizações e às reduções dos salários, requisitos das décadas do chamado Consenso de Washington, seriam falimentares. O país recebe grandes ajudas internacionais e programas de amenização da pobreza, mas importa a maioria daquilo de que necessita, enfrentando a insegurança alimentar (CLEMENTS; FERNANDES, 2012; HANLON, 2010).

¹⁹³ Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Brasil).

¹⁹⁴ Investimento acima de US\$500 milhões, que, devido ao tamanho da economia moçambicana, impacta enormemente na economia do país (CASTEL-BRANCO, 2008).

Sem uma AOD/CSS na ordem de mais de US\$1,5 bilhão por ano, segundo Castel-Branco (2008), o Estado entraria em colapso, na medida em que cobra pouquíssimos impostos das grandes empresas estrangeiras, para atrair investimentos sob a pressão das instituições financeiras internacionais. Portanto, a dependência em relação à AOD/CSS se autorreproduz, pauperizando o Estado e a sociedade moçambicana. O Estado aumenta a carga fiscal sobre a renda dos trabalhadores e das pequenas e médias empresas, tecnologicamente atrasadas, que devem compensar tais distorções, por sua vez, por meio da superexploração do trabalho. Esse mesmo Estado, por fim, ainda emite dívida pública para pagar novas dívidas externas, tornando-se dependente da ajuda externa (GARCIA; KATO, 2014).

Entre 1960 e 1970, a luta armada da Frente para a Libertação de Moçambique (FRELIMO) contra o colonialismo de Portugal, em Moçambique, conduziria o país à independência em 1975. Entretanto, para Vunjanhe e Adriano (2015), as divergências e as contradições internas da FRELIMO, assim como as visões e orientações sobre as formas de organização sociopolítica e econômica de Moçambique da Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), que procurava lutar em prol da adesão ao sistema capitalista e da democratização do país, levariam, já em 1976, a uma guerra civil que duraria 16 anos (1976-1992). A guerra não impediria que a FRELIMO, em 1977, no seu terceiro congresso, emanasse o primeiro programa econômico do país libertado do colonialismo, de orientação marxista-leninista, conhecido como Programa de 1977, baseado nas ideias de um desenvolvimento endógeno de Moçambique, através de educação inclusiva, de saneamento e de infraestruturas básicas, de produção de alimentos para o combate à fome e para a exportação de culturas tradicionais de rendimento (castanha de caju, sisal, algodão, cana-de-açúcar e chá) e de substituição de importações. De acordo com Hanlon (2010), como o colonialismo português havia atrasado muito o desenvolvimento industrial do país, a FRELIMO implementaria uma rápida modernização e industrialização, com cooperativas agrícolas que, contudo, negligenciariam o atendimento às necessidades dos camponeses. No que concerne à agricultura e à SAN, com o Programa de 1977, seriam implementadas, de forma abrupta e compulsiva, ignorando os saberes e as características de pluriatividade¹⁹⁵ dos sistemas

¹⁹⁵ Schneider (2001) entende a pluriatividade como uma estratégia de reprodução social de um grupo ou de um coletivo, mas também individual, que combina permanentemente, em uma mesma família, atividades agrícolas e não agrícolas, articuladas ao mercado de trabalho, para garantir a reprodução social.

produtivos camponeses: 1) a instituição de aldeias comunais com produções agroecológicas, com base na coletivização da terra e no cooperativismo; 2) a proletarianização do campesinato, por parte de empresas agrícolas estatais de grande porte e altamente mecanizadas; 3) a FRELIMO acabaria com o papel dos chefes tradicionais¹⁹⁶, nomeados pelos portugueses para recolher também os impostos. No entanto, várias eram as funções desses chefes respeitados pelas comunidades locais, entre elas, distribuía terras e faziam o papel de mediação de conflitos (HANLON, 2010; VUNJANHE; ADRIANO, 2015).

A economia moçambicana era dependente dos seus países vizinhos, África do Sul e Rodésia (atual Zimbábue), ambos encabeçados por governos brancos racistas apoiados pelos EUA, que tentaram desestabilizar a independência do país, seja com incursões armadas no território moçambicano, seja através do financiamento, do treinamento e do fornecimento de armamentos ao partido de oposição à FRELIMO, a RENAMO¹⁹⁷. A guerra civil provocaria muitos prejuízos à sociedade e à economia moçambicanas, com grandes perdas humanas, mais de um milhão de mortos e cinco milhões de desalojados ou refugiados. Se a independência do Zimbábue, em 1980, havia dado à FRELIMO alguma esperança de voltar à paz, os EUA de Ronald Reagan responderiam com seu forte anticomunismo, através de guerras por procuração (*proxy war*) em vários países da África, como Moçambique e Angola. Destruiriam estrategicamente mercados rurais e estaleiros, escolas e hospitais, construídos pela FRELIMO, matariam e sequestrariam as crianças nas escolas e queimariam vivas as populações nos ônibus, na tentativa de retirar o apoio popular à FRELIMO pela via do terror (HANLON, 2010).

Em 1981, Moçambique buscava se filiar ao COMECON¹⁹⁸ para obter apoio, não só para enfrentar a fome, mas também para terminar com a guerra de desestabilização. Com o fim temporário dos conflitos armados, seriam iniciadas as reformas neoliberais em 1984 (depois que a tentativa de filiação ao COMECON fracassaria), visando tanto

¹⁹⁶ Quando a inflação aumentou no início de 1980, em virtude do fracasso das estratégias econômicas e políticas do governo e das guerras, a oposição liderada pela RENAMO, oportunamente, para angariar o apoio das populações, voltaria à velha organização social dos chefes tradicionais (HANLON, 2010).

¹⁹⁷ Atualmente, embora o país tenha um sistema multipartidário, o parlamento é composto por três partidos: além do acima citado, o Movimento Democrático de Moçambique.

¹⁹⁸ O COMECON (*Council for Mutual Economic Assistance*, em inglês, CMEA) foi fundado por Stalin em 1949, como uma resposta ao Plano Marshall. Também visava a integração econômica das nações do Leste Europeu à URSS. Os países que pertenceram à organização internacional foram União Soviética, Alemanha Oriental (1950-1990), Tchecoslováquia, Polônia, Bulgária, Hungria, Romênia, Mongólia (1962), Cuba (1972) e Vietnã (1978). A Albânia se separou em 1963, e a ex-Iugoslávia manteve somente o *status* de associada (BRINE, 1993).

substituir o modelo socialista de desenvolvimento pelo capitalismo quanto acabar com o isolamento diplomático do país. As políticas neoliberais obrigariam a economia moçambicana endividada a abandonar a predominância dos princípios da soberania estatal sobre o rumo da política econômica, e as ajudas internacionais faziam parte dos programas de “ajustes estruturais” das instituições de Bretton Woods. Moçambique, assim, seria aceito como membro do BM e do FMI, bem como de outras instituições financeiras internacionais. Já a partir de 1984, os EUA forçariam Moçambique a aceitar o “trabalho” das Organizações Não Governamentais (ONGs) estadunidenses (BELLUCCI, 2008; MATSINHE, 2011).

Se, nos primeiros anos da independência, a FRELIMO havia lançado um programa de desenvolvimento das potencialidades econômicas do país que pudesse também se encontrar com as necessidades da maioria da sua população, constituindo o Estado nacional e fortalecendo as estruturas estatais e os salários, tal modelo de desenvolvimento, o mais longo da África (1976-86), seria revertido para um modelo neoliberal, naturalmente apoiado pelo FMI e pelo BM. Com a piora da crise, em 1983, Moçambique se tornaria dependente da AOD e, sob pressão do FMI e do BM, abandonaria a economia centralizada socialista para aderir às regras da economia de mercado e do multipartidarismo. Enfim em 1992, com a paz restaurada, e com a assinatura de um acordo de paz entre os beligerantes, em 1993, estaria preparado o terreno para a inserção do grande capital internacional (BELLUCCI, 2008).

Se Moçambique, nessa última década, como tantos outros países africanos que saíram de décadas de guerras civis, cresceria a taxas elevadas (em média, 7% ao ano), esse crescimento seria ainda incrementado por megaprojetos de grandes empresas estrangeiras, principalmente, para a exportação e intensivos em capital, nos setores de mineração e siderurgia, de extração de petróleo e gás, de agronegócio e suas infraestruturas logísticas complementares e de produção de energia elétrica. Todavia, os dados do PIB não devem enganar: 90% do crescimento da renda e do consumo tem se concentrado na parcela da população mais rica (SAUL, 2010).

O FMI, o BM e outras organizações internacionais, com a consultoria da universidade de Harvard, apoiariam o Ministério de Planejamento e Finanças moçambicano para a elaboração de suas políticas econômicas, apresentadas como necessárias para a eliminação da pobreza e para a integração da economia moçambicana à economia mundial. Estas políticas deveriam difundir e desenvolver tecnologia,

melhorar a renda, a formação profissional e as infraestruturas. Os megaprojetos, por meio de IEDs, intensivos em capitais ou em mão de obra, geralmente, com parcerias entre grandes empresas globais e subcontratadas, são parte integrante de tais políticas (BELLUCCI, 2008).

Reformas institucionais seriam realizadas para atrair os IEDs, e as grandes vantagens oferecidas seriam justificadas em razão dos riscos a que os capitais se submeteriam ao entrar no país. Em 1997, haveria um primeiro grande fluxo de IEDs para a extração de bauxita e para a produção de alumínio: o Projeto Mozal, de US\$1,34 bilhão, da australiana BHP Billiton, com forte participação de capitais da África do Sul. Os investimentos da BHP Billiton representavam, em 2008, 40% do PIB moçambicano, portanto, a empresa possuía um enorme poder de negociação política junto às instituições públicas. O mesmo pode ser dito de empresas como a sul-africana Sozal, a australiana Rio Tinto e a brasileira Vale, que reproduzem o oligopólio mundial da mineração no país (CASTEL-BRANCO, 2008).

A maioria dos empreendimentos estrangeiros em Moçambique encontra-se orientada à exportação, importando muitos recursos naturais, consumindo energia significativa e gerando elevada poluição, ao mesmo tempo em que emprega pouquíssima mão de obra local. Mesmo os trabalhadores empregados na fase de construção dos megaprojetos, quando demitidos, são integrados ao setor informal, perdendo assim em valor a sua capacitação profissional, porque a economia nacional é monopolizada por empresas estrangeiras (CASTEL-BRANCO, 2008). E, quando tais empreendimentos são intensivos em mão de obra, não fixam seu capital no território do país receptor, dado que os meios de produção de baixa tecnologia são de propriedade dos trabalhadores. Essas formas de exploração são geralmente localizadas em Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), ou em Zonas Francas Industriais (ZFIs), áreas com maior liberdade de importação e exportação e onde empresas estrangeiras podem mudar de local e de país sem grandes obstáculos, transferindo-se para lugares mais lucrativos. Moçambique detém ainda um PIB muito pequeno, e os megaprojetos, por seu grande número, teriam um impacto relevante sobre a economia do país, ainda que não aumentassem sensivelmente a renda nacional e gerassem poucos empregos locais, além de poluição e desastres ambientais. Os bens e serviços seriam importados, enquanto os subcontratantes utilizariam recursos estrangeiros; as remessas de lucro ao exterior e as vantagens para as zonas de livre exportação aumentariam as transferências de valor para o exterior,

sobretudo para a UE, através da Convenção de Lomé (Togo), substituída pelo Acordo de Cotonou (Benin) em 2000 - que já vigora por quase 20 anos -, e da estratégia de remoção das barreiras ao livre comércio da *Aid for Trade* (UNIÃO EUROPEIA, 2000; 2007). A FRELIMO, na década socialista, defenderia a convocação das populações moçambicanas à participação e à integração na economia (populações ora excluídas), como trabalhadores. As indústrias intensivas em capital, ao contrário, importam os bens que poderiam ser providos por fornecedores locais e exportam todos os seus produtos, uma vez que falta aos consumidores locais suficiente poder de compra. A integração à chamada globalização opera por meio do processo de espoliação e de expropriação; da produção com pouco trabalho humano, nos megaprojetos; das fábricas intensivas em mão de obra superexploradas; e do pagamento irrisório do grande capital internacional às pequenas burguesias locais pelo aluguel do espaço físico, com pouquíssimos impostos e taxas e pequenas participações da burguesia nos dividendos. A exclusão política de Moçambique, ao aderir às intenções do FMI, do BM e dos credores internacionais, tornar-se-ia a condição para a exclusão econômica, que geraria a exclusão social da maioria da sociedade do país. A participação democrática, as liberdades civis e a “boa governança” liberal permitiriam ainda a livre entrada de capital, a livre circulação, os altos lucros e o livre repatriamento (BELLUCCI, 2008).

As reformas supramencionadas seriam introduzidas conjuntamente e como condição para a ajuda emergencial ao país, para pôr fim à guerra de desestabilização, movida pela RENAMO com suporte da África do Sul, e à fome. A crise econômica dos anos 80 agravaria a dívida externa, que precisava de novas negociações para o seu reescalonamento e para o acesso a novos créditos. A seca geraria escassez de alimentos, por sua vez, os quais não podiam entrar por meio da Ajuda Humanitária Alimentar, devido ao isolamento diplomático do país. Além disso, a guerra civil havia destruído as infraestruturas econômicas e sociais.

As exigências do Ocidente eram inequívocas. A ajuda alimentar internacional, assim como o aumento de acesso a créditos internacionais e a prorrogação do prazo de pagamento das dívidas, exigiam a introdução de uma economia de mercado cuja estabilidade pudesse ser aprovada pelo Fundo Monetário Internacional. Para além disso, havia a exigência incondescendente de negociações de paz com a África do Sul e de cessação de apoio de Moçambique ao Congresso Nacional Africano (ANC). (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994, p. 110)

Nesse contexto, Moçambique, seguindo as recomendações das instituições de Bretton Woods, e no âmbito do Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) de 1987, em duas fases, implementaria o Programa de Reabilitação Econômica, de 1987 a 1990, e o Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES) de 1990 até os anos 2000. O primeiro programa abriria a economia de Moçambique ao comércio e ao crédito internacional, desvalorizando a moeda e incentivando os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED)¹⁹⁹ direcionados às exportações; acabaria com qualquer subsídio estatal, controle de preços ou proteção da economia nacional; desregulamentaria a atuação das empresas privadas; cortaria despesas públicas na educação e na saúde, bem como cortaria os salários do funcionalismo público; privatizaria empresas agropecuárias, industriais e bancárias estatais, gerando fuga de quadros do setor público para o setor privado, desemprego e pobreza em massa, que levariam a grandes conflitos sociais com greves e manifestações populares. Estes conflitos impulsionariam a adoção do PRES, de 1990 até os anos 2000. Em 1990, seria adotada uma nova constituição para introduzir e acomodar os princípios da democracia multipartidária e da propriedade privada, sem retrocessos substanciais nas políticas neoliberais anteriores. Nesse processo, se originaria uma burguesia associada dependente, aliada como sócia menor do capital externo, e que, portanto, nessa relação, se beneficiaria minoritariamente, através da maximização dos lucros dos investidores estrangeiros, por meio da flexibilização legislativa (MATSINHE, 2011).

Pari passu às políticas neoliberais, viriam os programas de AOD, que permitiriam a sobrevivência do Estado, para pagar importações de petróleo, de medicamentos e de alimentos - e não para reconstruir as indústrias alimentares e têxteis que haviam sido destruídas e que poderiam diminuir a dependência do país em relação a produtos ocidentais importados. Ou seja, não haveria estímulo à produção interna de bens de consumo e à promoção do desenvolvimento econômico e social do país, por meio do equilíbrio da balança de pagamentos, aumentando as exportações e diminuindo as importações. O elevado montante de AOD, de países e de organizações internacionais, não melhoraria a situação das populações locais por tratar-se de ações emergenciais ou de curto prazo. Além disso, a falta de monitoramento e de controle do Estado

¹⁹⁹ As corporações multinacionais atuam, em Moçambique, em megaprojetos que deram origem aos enclaves econômicos que caracterizaram a economia do país, localizados em Zonas Francas Industriais (ZFI) e Zonas Econômicas Especiais (ZEE) (MATSINHE, 2011).

moçambicano, no tocante à distribuição da AOD emergencial, estimularia o enriquecimento ilícito através da corrupção e da revenda de alimentos das classes mais ricas aos pobres, na medida em que a ajuda alimentar era fornecida gratuitamente e sem controle. Ainda no caso da ajuda alimentar, os EUA, contrariando o direito à soberania e à independência nacional, exigiram que a sua distribuição estivesse sob a responsabilidade das ONGs e do PMA e que não fosse realizada pelas estruturas estatais moçambicanas e pelas redes comerciais nas áreas rurais, excluídas do processo de seleção dos técnicos administrativos das ONGs. Entretanto, tais ONGs não possuíam uma estrutura administrativa com competências técnicas e com experiência profissional para o transporte e para a distribuição da ajuda alimentar, além de faltar-lhes um método de controle das importações, gerando assim uma distribuição ineficiente, caótica e desordenada. Os doadores vinculariam a ajuda aos interesses das suas políticas agrárias protecionistas, chegando a proibir a compra de alimentos produzidos na região Norte de Moçambique, que não havia sido afetada pela seca. Moçambique era obrigado a importar produtos a preços internacionais, resultado de subvenções aos agricultores dos países ricos, dificultando a produção interna de gêneros alimentares. Em consonância com tais políticas, seriam oferecidos trigo e arroz, que não correspondem ao padrão de consumo dos moçambicanos - os quais encontram no milho branco o cereal-base para a sua alimentação -, gerando dependência de longo prazo. Os PRES introduziram bens de consumo tanto no meio urbano quanto no meio rural, antes inexistentes, para as burguesias e classes médias altas locais, para pequenos burgueses e burocratas, mas que não satisfaziam as necessidades de consumo da maioria da população. A rápida privatização das empresas estatais, cujas grandes seriam compradas por multinacionais estrangeiras e cujas pequenas e médias, por membros da *nomenklatura* (sobretudo os membros do partido no poder), implicaria o surgimento de uma classe empresarial nacional, que se formaria em um contexto de superexploração da força de trabalho empobrecida pelos PRES e de geração de dívidas públicas pagas pelos trabalhadores (MATSINHE, 2011).

A fragilidade do país permitiria às instituições financeiras internacionais uma penetração massiva, através das políticas neoliberais, em Moçambique, impulsionando grandes transferências de valores para o exterior e a concentração de uma parte pequena da riqueza em uma nova classe burguesa de empreendedores, associados ao capital internacional em geral, porém muito dependentes. As desigualdades sociais e a miséria

se aprofundariam, e, embora o país tivesse se tornado mais democrático e liberal, a violência urbana e os conflitos sociais se alastrariam, enquanto sintomas do crescimento das desigualdades entre pobres e ricos e entre cidade e campo - e não mais devido a conflitos linguísticos ou étnicos. As populações mais pobres ocupariam as ruas, entre 2008 e 2010, para protestar contra o aumento dos preços dos alimentos aplicado pelo governo, que se alijaria sempre mais das necessidades dessas populações. Vários manifestantes seriam mortos pelas forças policiais nesse período (HANLON, 2010).

8.2 Políticas do Setor Agrícola de Moçambique

Moçambique possui uma economia predominantemente agrícola: 70% da sua população vive no meio rural e extrai renda da agricultura. Contudo, de acordo com Cabral et al. (2013), as enormes potencialidades do seu setor agrícola, assim como em outros países africanos, são subaproveitadas. Em Moçambique, menos de 14% das terras aráveis são fazendas de pequenos produtores e somente 2% são irrigadas. Os mercados domésticos são subdesenvolvidos, e os pequenos excedentes de alimentos produzidos, por causa da falta de logística e de infraestrutura, não chegam nos mercados urbanos. As soluções apresentadas para reduzir a pobreza, por parte dos doadores e do governo moçambicano, enfatizariam a necessidade de políticas públicas que por meio de investimentos externos modernizassem rapidamente esse setor e que transformassem a “agricultura de subsistência” em agricultura comercial.

O governo de Joaquim Chissano, entre 1998 e 2004, com financiamento de doadores tradicionais principalmente, criaria o Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI I), que buscava reforçar o setor agrícola para alavancar a produção da agricultura familiar, por meio de investimentos em infraestruturas, de modo a melhorar o acesso aos insumos, e por meio do fortalecimento institucional em extensão e em pesquisa do Ministério da Agricultura. Como último passo do governo Chissano, em 2004, seriam reestruturadas as instituições agrárias com a constituição do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM)²⁰⁰. Entretanto, em razão dos baixos

²⁰⁰ Esse instituto, além de descentralizar as suas atividades em quatro zonas centrais (Norte, Nordeste, Noroeste e Sul), é composto por cinco instituições separadas: o Centro de Formação Agrária (CFA), o Instituto de Produção Animal (IPA), o Instituto Nacional de Investigação Agrônômica (INIA), o Instituto Nacional de Investigação Veterinária (INIVE) e o Centro de Experimentação Florestal (CEF) (FINGERMANN, 2014).

investimentos, a redução da pobreza seria muito decepcionante. O governo de Armando Guebuza (2005-2015), em parceria com os doadores tradicionais e com o recém estabelecido G-19²⁰¹, elaboraria as novas diretrizes do PROAGRI II (2005-2009). Este programa, no primeiro mandato de Guebuza, a despeito da renovada retórica sobre rápida modernização do setor agrícola e fortalecimento da agricultura familiar, na prática, seria um fracasso. A elevada fragmentação da AOD, a falta de coesão entre os órgãos governamentais e a ausência de políticas de acesso ao crédito agrário para os pequenos produtores gerariam uma política agrária descontínua e errática. A prova disso seria o fato do PROAGRI II não conseguir alcançar o aproveitamento do potencial agrícola do país, marcado por elevados níveis de insegurança alimentar (25% da população) e por desnutrição crônica em crianças com menos de cinco anos (44%). Guebuza destinaria somente 7,6% da CID ao setor agrícola e não aumentaria os investimentos²⁰² externos e internos, os quais se manteriam três vezes abaixo da média dos demais países da África Subsaariana. Enfim, a integração da pouco competitiva economia agrária de Moçambique à Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)²⁰³ aprofundaria a dependência do país em relação às importações agrícolas da África do Sul. No segundo mandato de Guebuza, a agenda do Executivo passaria a atrair os IEDs, a despeito dos discursos retóricos sobre a agricultura familiar. Moçambique, em 2011, aderiria ao Programa de Desenvolvimento Abrangente da Agricultura de África (CAADP), de acordo com as diretrizes do seu Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrícola (PEDSA), financiado também pelos doadores tradicionais e previsto para a década de 2010-2020. O PEDSA, alinhado ao Plano Nacional de Investimento do Setor Agrário (PNISA, 2013-2017), enfatizaria a necessidade de alavancar o investimento privado interno e externo, para aumentar a produção agrícola orientada ao mercado, de

²⁰¹ O G-19, oficialmente chamado de Programa de Parceria para a Ajuda, foi estabelecido por um Memorando de Entendimento, assinado pelo governo de Moçambique, por dezesseis países parceiros e por três instituições multilaterais no ano de 2004, com o propósito de apoiar diretamente o orçamento do Estado, de modo a harmonizar e alinhar as políticas de cooperação. Os membros são: Alemanha, Áustria, Banco Mundial, Banco Africano do Desenvolvimento, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e União Europeia. Os associados são: Nações Unidas e Estados Unidos. Membro ex-officio: FMI.

²⁰² Em pesquisa e extensão, haveria um decréscimo na proporção das famílias que recebiam extensão: de 13,5% para 8,3%. No uso de pesticida, por sua vez, haveria uma redução de 6,8% para 3,8% (FINGERMANN, 2014).

²⁰³ A SADC é um bloco de integração econômica formado em 1992 e constituído pelos seguintes países-membros: África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Malaui, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue (MOSCA; SELEMANE, 2012).

forma rápida, competitiva e sustentável, contribuindo para a segurança alimentar, a renda e a rentabilidade dos produtores agrários (FINGERMANN, 2014). Segundo Fingermann (2014), a alteração da política agrária de Moçambique, no segundo mandato de Guebuza, dada a relação simbiótica deste governo com os doadores, sejam eles tradicionais ou emergentes, estaria relacionada à mudança da agenda desses doadores.

Em 2008, em plena crise alimentar e alta dos preços dos alimentos, o governo dos EUA, sob a liderança do Presidente Barack Obama, e o G-8²⁰⁴ lançariam a “Iniciativa para a Segurança Alimentar e Agricultura”, o que elevaria o investimento da cooperação, no setor agrícola, em US\$ 20 bilhões, por meio do “Programa Mundial para Agricultura e Segurança Alimentar” do Banco Mundial. Em 2009, na cúpula do G-8, em L’Aquila, Itália, seria lançada a “Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional em África”, um acordo entre cerca de 40 estados e instituições financeiras e organizações multilaterais internacionais, que entraria efetivamente em funcionamento em 2012. Até janeiro de 2015, dos 20 previstos, 10 países africanos já haviam aderido: Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Malawi, Moçambique, Nigéria, Senegal e Tanzânia. Os objetivos da “Nova Aliança” são ambiciosos: tirar 50 milhões de africanos da pobreza, 3,1 milhões dos quais em Moçambique, entre 2012 e 2022 (ADECRU, 2015).

Com o objetivo de dar legitimidade ao G-8 contra possíveis acusações de ferir a soberania nacional dos países que aderiram à “Nova Aliança”, a estratégia de penetração do programa foi assentar-se no arcabouço institucional regional do “Programa de Desenvolvimento Abrangente da Agricultura de África” (CAADP), convertendo-se no “Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário” (PNISA) de Moçambique, integrando todas as políticas agrárias desse país sob uma lógica operacional que, ao aliar o apoio financeiro e técnico às demandas das corporações do G-8, capturaria o governo de Moçambique (que se veria obrigado a assumir grandes compromissos de reformas do setor agrário em favor das corporações e contra os interesses dos camponeses, embora estejam previstos mecanismos de créditos para a agricultura camponesa e seja citada a segurança alimentar e nutricional) (ADECRU, 2015):

(i) Transformação dos mecanismos legais de aquisição da terra, traduzidos na flexibilização da atribuição do Direito de Uso e Aproveitamento de Terra

²⁰⁴ O G-8 é composto pelos seguintes países-membros: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia.

(DUAT); (ii) Reforma da legislação nacional de sementes e fertilizantes, conhecida como harmonização das leis de sementes e fertilizantes da SADC, conferindo direitos exclusivos às multinacionais; e (iii) O avanço do agronegócio (empresas nacionais e estrangeiras) sobre os territórios das comunidades e os respectivos impactos. (ADECURU, 2015)

A estratégia de penetração do programa contaria com recursos de vários membros do G-8, assim como contaria com uma Carta de Intenções de investimento de seis empresas privadas locais e de treze empresas internacionais, além de Intenções de Financiamento por parte de EUA, Rússia, UE, Alemanha, Itália, Reino Unido e Japão (FINGERMANN, 2014; G-8, 2012).

Quadro 4: Empresas registradas em Moçambique e empresas internacionais que assinaram a Carta de Intenções

Empresas Registradas em Moçambique	Empresas Internacionais
ENICA: empresa criada por moçambicanos com investimentos estrangeiros, com o propósito de produzir bananas no norte de Moçambique, para o mercado regional e internacional.	African Cashew (Caju) Initiative²⁰⁵: grupo de grandes empresas estrangeiras que pretendem produzir caju em Moçambique e em outros países africanos.
JFS Holding: empresa moçambicana de origem portuguesa, pretende ampliar sua produção de algodão.	AGCO: empresa estadunidense, líder internacional de equipamentos para as empresas agrícolas, pretende se expandir em Moçambique, Burkina Faso, Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Quênia, Tanzânia e em outros países da África.
Khulima Púnguè Agricultura e Serviços: empresa moçambicana que pretende ampliar sua produção de soja, milho, batata e fruta no Corredor da Beira.	Cargill: empresa estadunidense, produtora internacional e comerciante de produtos alimentares, agrícolas, financeiros, industriais e de serviços.
Lozane Farms: empresa moçambicana de produção de sementes e legumes: soja, milho (híbrido), batata doce de polpa alaranjada, sorgo e grão de bico.	Competitive African Cotton Initiative²⁰⁶: expandir a produção de algodão destas empresas.
Rei do Agro: a Rei do Agro Limitada é subsidiária da empresa norte-americana Aslan Global Management e pretende	Corvus International: empresa sul-africana que pretende expandir a produção de hortaliças para exportação

²⁰⁵ Fazem parte desse consórcio: Grupo Intersnack BmbH & Co. KG, Kraft Foods Inc., Olam International, SAP AG e Trade and Development Group.

²⁰⁶ Fazem parte desse grupo: Cargill, Dunavant, Serviços de Promoção Industrial da África Ocidental e a Plexus Ltda.

<p>ampliar sua produção de soja e sementes de girassol.</p>	<p>em Moçambique e em outros países da África Ocidental, bem como estabelecer parcerias potenciais com outras empresas na produção de arroz, grãos, frutas tropicais e hortaliças, nos Corredores da Beira, de Nacala e de Maputo.</p>
<p>Sunshine Nut Company: empresa moçambicana que produz caju.</p>	<p>Itochu: grande conglomerado japonês que pretende comercializar gergelim de Moçambique e expandir a produção, o processamento e a comercialização de gergelim, soja e outras mercadorias em cooperação com o governo de Moçambique e da JICA.</p>
	<p>Jain Irrigation: empresa indiana de engenharia e de construção, servindo principalmente os setores de petróleo, de gás natural e de petroquímica. Pretende desenvolver projetos de irrigação em Moçambique.</p>
	<p>Nippon Biodiesel Fuel Co. Ltd: uma empresa japonesa de biocombustíveis a investir em Moçambique, na produção de biocombustíveis e de grãos e na construção de instalações que usem biocombustíveis no processamento dos grãos.</p>
	<p>SABMiller: é uma empresa multinacional anglo-sul africana de bebidas, comprada pela belgo-brasileira ABInbev em 2016, tornando-se a líder mundial do setor portanto. Produz cerveja a partir de mandioca, em Moçambique.</p>
	<p>Sumitomo Corporation: conglomerado japonês, procura vender fertilizantes, agroquímicos (pesticidas) e máquinas, entre outros produtos agrícolas, estuda produzir ureia a partir do gás natural moçambicano, em parceria com uma empresa moçambicana, para a comercialização de produtos agroquímicos.</p>
	<p>Toyo Engineering Corporation: é uma empresa de engenharia e construção japonesa, que serve principalmente os setores mundiais de petróleo, de gás natural e petroquímica. Vem realizando um estudo de viabilidade preliminar para</p>

o Complexo Industrial de Fertilizantes de Ureia em colaboração com a JICA e com os Ministérios moçambicanos dos Recursos Minerais (MRM) e da Agricultura (MASA).

United Phosphorous Limited: é uma empresa com sede na Índia, de proteção de sementes e colheitas, com planos para investir na Etiópia, em Gana, na Tanzânia, em Burkina Faso e em Moçambique.

Vodafone: empresa britânica, pretende aumentar a produção, os rendimentos e a capacidade de recuperação dos pequenos produtores, formando parcerias e colaborando com a USAID e com a Techno Serve, para estabelecer a Aliança de Produtores Agrícolas Ligados à Telefonia Móvel na Tanzânia, em Moçambique e no Quênia.

Fonte: informações extraídas a partir de Quadro de Cooperação do G-8 para Apoiar a “Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional” em Moçambique (G-8, 2012).

A “Nova Aliança” é um plano de investimentos da iniciativa privada com forte presença, sobretudo, de grandes corporações estadunidenses e japonesas (e, em menor medida, de multinacionais sul-africanas, indianas e da belgo-brasileira ABInbev, além de pequenas empresas moçambicanas, e de empresas estrangeiras registradas em Moçambique). Esse plano de investimento, incorporado ao arcabouço institucional de Moçambique, abre o mercado desse país às multinacionais do agronegócio, por meio de IED e de importação de insumos e equipamentos agrícolas, bem como através da exportação de *commodities* produzidas ali.

A USAID e o Banco Mundial, sob as alegações de que Moçambique necessitava de mais transparência e governança pública, pressionaram o governo de Moçambique e o extinto Ministério da Agricultura (MINAG), para que alterassem a Lei da Terra de seu país, considerada a mais progressiva do mundo, de modo que as terras pudessem ser arrendadas e sucessivamente privatizadas. Entretanto, nesse mesmo período, eram fortes os conflitos fundiários, gerados também pelo ProSAVANA, e após novas convulsões sociais, seria negociada uma flexibilização menos radical da legislação original - satisfazendo, de modo provisório, o G-8, que evitava as contestações e as resistências dos camponeses temporariamente. Em paralelo, e sem consulta às organizações e aos

movimentos da sociedade civil e dos camponeses, seria regulamentada²⁰⁷ a entrada de fertilizantes e de sementes²⁰⁸, revogando várias leis²⁰⁹ sobre sementes, permitindo assim a empresas privadas a importação, a produção nacional e a distribuição de sementes geneticamente modificadas, dependentes de irrigação e de uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos. Enfim, seria extinta a política pública que permitia aos camponeses o acesso gratuito ou a preços subsidiados a sementes tradicionais. Os impactos dessas medidas sobre a soberania e a segurança alimentar podem ser percebidos pelos seguintes dados: em Moçambique, 90% dos alimentos são produzidos por meio de sementes tradicionais, secularmente produzidas e trocadas entre camponeses, contribuindo com 25% do PIB e empregando 81% da população economicamente ativa, sendo 60% mulheres. Por fim, a estratégia da USAID para facilitar a aquisição de terra por parte das empresas integrantes da “Nova Aliança” seria financiar empresas de consultoria (a maior delas é a estadunidense Techno Serve) e ONGs, que iriam criar e financiar uma unidade de assistência às empresas no Centro de Promoção da Agricultura (CEPAGRI). As finalidades dessas estratégias consistem em integrar (*business linkages*) os camponeses às empresas, mudando suas práticas agrícolas, para que transitem para outras culturas, principalmente a de soja. Os mais “competentes” seriam selecionados por um conjunto de três programas: AgriFUTURO, Speed Program e FinAgro, este último contestado até mesmo pelos movimentos mais interessados na “integração” (ADECURU, 2015).

8.3 ProSAVANA

Para contextualizar o ProSAVANA no âmbito mundial, seja das multinacionais, seja das organizações internacionais e dos Estados, é necessário frisar que o programa não é o único desse tipo na África²¹⁰. Outras iniciativas se sobrepõem a ele, como a *New*

²⁰⁷ Regulamento sobre Gestão de Fertilizantes, Decreto n° 11/2013, de 10 de abril de 2013, do Conselho de Ministros de Moçambique (ADECURU, 2015).

²⁰⁸ Regulamento de Sementes, Decreto n° 12/2013, de 10 de abril de 2013 (ADECURU, 2015).

²⁰⁹ Revisão da legislação de sementes através da revogação do Decreto n° 41/94, de 20 de setembro de 1994, e dos Diplomas Ministeriais n° 95/91, de 07 de agosto de 1991, n° 6/98, de 11 de fevereiro de 1998, n° 67/2001, de 02 de maio de 2001, n° 171/2001, de 28 de novembro de 2001, e n° 184/2001 de 19 de dezembro de 2001 (ADECURU, 2015).

²¹⁰ Além do Corredor de Nacala, em Moçambique, existem o *Beira Agricultural Growth Corridor* (BAGC) e o corredor do Vale do Zambesia. Na Tanzânia, existe o *Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania* (SAGCOT) (PAUL; STEINBRECHER, 2013).

Alliance for Food Security and Nutrition in África do G-8 e a *African Agricultural Growth Corridor*. Por sua vez, esse último, proposto pela empresa norueguesa Yara International na Assembleia Geral da ONU, em 2008 e, sucessivamente, nos encontros do *World Economic Fórum* (WEF), na Suíça e na Tanzânia, pretende engajar o setor privado (multinacionais, banqueiros, finança internacional), acadêmicos, a ONU, o BM, a FAO e outros líderes na agenda de industrialização agrícola. Os corredores agrícolas são uma pequena parte da *New Vision for Agriculture* do *World Economic Fórum* (WEF), que inclui o G-8, o G-20 e mais 11 países do Sul global, e, na África, inclui o *Grow África Partnership (GAP)* com a *União Africana* e a *New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*. Essa “nova” visão seria apresentada no *World Economic Fórum* (WEF) como uma oportunidade sustentável de crescimento econômico, que identifica o papel das multinacionais e dos pequenos produtores, os quais solucionariam problemas de segurança alimentar em conjunto, frente ao crescimento populacional mundial esperado, totalizando nove bilhões de pessoas até 2050 (PAUL; STEINBRECHER, 2013).

Os megaprojetos, com predominância das corporações multinacionais²¹¹ do agronegócio - que cobrem toda a cadeia global do agronegócio, das sementes aos supermercados -, pretendem levar para a África a “Nova Revolução Verde”, fracassada até o momento, no continente, e supostamente bem-sucedida no resto do mundo, sobretudo, no Brasil. Essa revolução se baseia na ideia de que a maioria dos solos subsaarianos é infértil e, portanto, de que é preciso empregar o uso de fertilizantes químicos, de agrotóxicos e de sementes geneticamente, pacote que as multinacionais do agronegócio vendem para a produção intensiva de culturas comerciáveis globalmente, considerado indispensável para a redução da fome na África e para a exportação de alimentos. Paul e Steinbrecher (2013) apresentam o modo como é concebido um corredor de desenvolvimento agrícola africano, que não se diferencia de outros corredores existentes e futuros no Sul:

O conceito de “Corredor de Desenvolvimento Agrícola Africano” é projetado para facilitar a conversão de milhões de hectares de terra em agricultura industrializada, servidas por infraestruturas (estradas, ferrovias, sistemas de irrigação, armazéns, indústrias de processamento e portos) e lideradas por companhias privadas. Refere-se a regiões da África cujo potencial agrícola “não

²¹¹ AGCO Corporation, Archer Daniels, Midland, BASF, Bayer AG, Bunge Limited, Cargill, CF Industries, The CocaCola Company, Diageo, DuPont, General Mills, Heineken NV, Kraft Foods, Louis Dreyfus Commodities, Maersk, Metro AG, Monsanto Company, Nestlé, PepsiCo, Rabobank, Royal DSM, SABMiller, Swiss Reinsurance Company Ltd., Syngenta, The Mosaic Company, Unilever, WalMart Stores Inc. e Yara International (PAUL; STEINBRECHER, 2013).

foi realizado” e cuja população permanece “quase inteiramente dependente da agricultura de subsistência”. As áreas identificadas como corredores atualmente consistem em regiões de Moçambique e da Tanzânia com boa disponibilidade de água, para focar principalmente na agricultura, mas também inclui florestas e mineração de carvão e de minerais valiosos.²¹² (PAUL; STEINBRECHER, 2013, p. 01, tradução nossa).

O maior programa de cooperação trilateral da Cobradi agrícola, e também da CID japonesa na África, é o ProSAVANA. Este programa faz parte do *Japan-Brazil Partnership Programme* (JBPP), iniciado em 2000. A cooperação entre o Brasil e o Japão começou, oficialmente, em 1959, e se fortaleceu no setor agrícola, com o Prodecer (JICA, 2009). Em 2009, Kenzo Oshima, então Vice-Presidente da JICA, e Marco Farani, então Diretor da ABC, assinaram um memorando de entendimentos chamado “*Japan-Brazil Partnership Programme for the Development of the African Tropical Savannah*”, para replicar as experiências do Cerrado em Moçambique. No mesmo ano, no encontro do G-8 sobre segurança alimentar, essa parceria seria cimentada entre o então Primeiro-Ministro japonês, Taro Aso, e o ex-Presidente do Brasil, Lula da Silva. O programa seria apresentado pelos governos dos três países interessados e, iniciando-se somente em 2011 (CHICHAVA; DURAN, 2016).

Desde a apresentação do programa, inspirado no Prodecer - que, segundo os promotores do ProSAVANA, transformou vastos territórios “vazios” e “inférteis” no maior sucesso do agronegócio no mundo -, foi pressuposto que o território moçambicano de interesse do ProSAVANA seria formado por vastas terras não cultivadas, com baixa densidade populacional e com baixa fertilidade e produtividade. Tais áreas estariam prontas para o agronegócio, que com seu pacote tecnológico levaria uma solução brasileira aos problemas econômicos e de segurança alimentar de Moçambique. De fato, as primeiras delegações de empresários brasileiros, compostas por representantes das associações de produtores rurais de soja e de algodão do Centro-Oeste brasileiro, estavam interessadas em fazendas com mais de 10 mil hectares, e, sob a indicação do governo de Moçambique, o extremo norte do Corredor de Nacala, na província de Niassa, seria a

²¹² “The concept of ‘African Agricultural Growth Corridors’ is designed to facilitate the conversion of millions of hectares of land to industrial agriculture, to be served by building infrastructure (roads, railways, irrigation, storage, processing and ports) and led by private companies. It refers to regions of Africa whose agricultural potential ‘has not been realized’ and whose population remains ‘almost entirely reliant on subsistence agriculture’. Areas identified for corridors currently consist of regions in Mozambique and Tanzania with good water supplies, to focus mainly on agriculture, but also including forestry and mining for coal and valuable minerals.” (PAUL; STEINBRECHER, 2013, p. 01)

região menos habitada de todo o corredor. Contudo, não existiam ainda infraestruturas, logística e recursos humanos capacitados, e as áreas não estavam “vazias e prontas” como os brasileiros esperavam. Àquela altura, o Grupo Pinesso, já estabelecida no Sudão, era a única empresa brasileira com grandes projetos de produção naquela região (SANTARELLI, 2016).

Os camponeses moçambicanos que vivem nas áreas de interesse do ProSAVANA ficaram preocupados com a possível reprodução dos problemas do agronegócio no Brasil, inclusive, porque o programa foi criticado, desde o início, por sua falta de transparência e de participação dos camponeses (VUNJANHE; ADRIANO, 2015); pelas mudanças de discurso sobre os reais objetivos do programa, especificamente, por parte da agência de cooperação japonesa (CLASSEN, 2013); e por indícios de que se trataria de grilagem de terra para latifúndios de monoculturas, para exportação de *commodities* (CLEMMENTS; FERNANDES, 2012; SCHLESINGER, 2013). Fingermann (2013), como resultado de uma análise de campo em Moçambique, definiria tais críticas como mitos erguidos em torno do ProSAVANA, enquanto que Classen (2013) criticaria essa mesma autora²¹³ porque seus argumentos se baseariam em suposições pessoais e em entrevistas, desconsiderando os documentos oficiais do ProSAVANA.

Um outro problema do ProSAVANA residiria na transposição de um modelo agrícola apenas com base nas similaridades linguísticas, climáticas, ambientais e de bioma. O Cerrado, no Brasil, e a Savana moçambicana estão localizados em realidades socioeconômicas muito diferentes: o Brasil possui 15% de população agrária, Moçambique, 70%. Sobretudo, a agricultura moçambicana é de pequeno porte, de agropecuária familiar, em cooperativas ou em associações. Logo, existiria o perigo da reprodução de um modelo agrário, que geraria uma grande exclusão socioeconômica das populações dos campos onde será praticado o agronegócio, dado que somente uma pequena parcela destas poderão ser integradas neste modelo. Ademais, e ao contrário do Brasil, o governo de Moçambique não incluiu o direito à alimentação no seu arcabouço institucional e não possui uma estratégia e um plano nacional de segurança alimentar, para fortalecer a produção camponesa e para atender ao mercado interno, existindo somente programas-piloto pontuais e de curto prazo (CLEMMENTS, 2015; SANTARELLI, 2016; VUNJANHE; ADRIANO, 2015).

²¹³ Uma das críticas de Classen questionou o conflito de interesse de Fingermann, que naquela altura, trabalhava para a FGV.

Cabe ressaltar que, nos discursos, enfatizava-se o caráter solidário e os ganhos trilaterais (*win-win-win*). Não obstante, desde sua concepção, o ProSAVANA foi antidemocrático, marcado por graves violações dos direitos constitucionais moçambicanos, da Lei da Terra deste país, das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pescas e Florestas, desenvolvidas pela FAO, e de direitos humanos internacionais²¹⁴, ameaçando a soberania alimentar de Moçambique. As críticas feitas pela sociedade civil local e internacional se resumem à: 1) falta de informação acessível, completa e clara sobre o programa, mesmo após repetidos e contínuos pedidos de acesso à informação²¹⁵; 2) falta de transparência sobre o papel do setor privado; 3) falta de participação social na formulação do programa, assim como na implementação e no controle; 4) falta de coordenação entre os três países. Esta aparente falta completa de coordenação foi revelada por documentos secretos que inicialmente vazaram na internet e por aqueles que foram obtidos por movimentos sociais japoneses, nos quais ficava evidente que o programa subordinava os trabalhadores rurais ao agronegócio. Previa-se, caso necessário, remoções involuntárias e constava ainda a formulação de uma “Estratégia Conjunta de Comunicação” entre os três países, implementada por uma agência portuguesa de consultoria em comunicação social²¹⁶ de início e, em seguida, por uma moçambicana²¹⁷ contratada pela JICA. A agência, depois de mapear os *stakeholders* envolvidos com o programa, tinha como objetivo formular estratégias diferentes para cada público-alvo, a fim de publicizar o ProSAVANA e de implementar “Planos de Ação e Intervenção”, com o intuito de viabilizar o programa, enfraquecendo quem o criticava e dividindo os movimentos rurais e a sociedade civil moçambicana entre aqueles menos combativos, que desejavam ser integrados ao ProSAVANA, e aqueles que continuavam a enfrentá-lo (marginalizados por meio de repetidos abusos, intimidações, pressões e manipulações).

²¹⁴ Um dos direitos humanos violados é o FPIC (*Free, Prior and Informed Consent*).

²¹⁵ No Brasil, existe, desde 2011, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Entretanto, às vezes, são alegados sigilos comerciais ou segredos de Estado. No Japão, a *Administrative Information Disclosure Law* obriga, com prazo máximo de um mês, fornecer todos os documentos informativos que qualquer cidadão japonês queira conhecer. Esse prazo, porém, não foi cumprido pela JICA e somente sob pressão de alguns parlamentares e por obrigação do *Information Disclosure Examination Committee* a JICA relevaria (de forma seletiva) alguns documentos - alguns que antes afirmava não existirem sobre o Fundo Nacala. Estes documentos, no entanto, tinham cerca de 60% de seu conteúdo marcado em preto (NO! TO LAND GRAB (JAPAN), 2016).

²¹⁶ Cunha Vaz e Associados Sociedade Unipessoal (CV&A).

²¹⁷ A MAJOL.

As críticas em torno do ProSAVANA, que assumiriam proporções antes inesperadas, levariam às tentativas dos seus promotores de não associar o programa ao agronegócio, sobretudo pelo lado japonês, enfatizando políticas públicas para o pequeno e o médio produtor, as quais tinham ainda o Brasil como “modelo bem-sucedido”, e criando também mecanismos fracos e contestados de escuta da sociedade civil. A ação da luta de classe dos camponeses e da sociedade civil internacional obrigaria o programa a ser repensado, de modo que pudesse encontrar um consenso sobre a legitimidade das suas implementações. No entanto, o ProSAVANA continua a priorizar o agronegócio, que se instala no território (expulsando os camponeses ou pagando valores irrisórios para que se retirem das terras), em detrimento das demandas e das preocupações dos camponeses. Estes últimos, quando não são expulsos ou vendem suas terras, são integrados como trabalhadores subcontratados (*contract farmer*), vinculando suas produções a cadeias de valor global (*outgrower schemes*) - aliás, um esquema produtivo já usado em várias partes do mundo e, em Moçambique, para a cadeia de valor do algodão (CHICHAVA; DURAN, 2016; NO! TO LAND GRAB (JAPAN), 2016; SANTARELLI, 2016).

O ProSAVANA, atualmente, continua sendo um megaprojeto de cooperação trilateral do governo moçambicano, em forma de parceria público-privada, cujo intuito consiste em desenvolver o agronegócio de exportação em grande escala, mas enfatiza também a integração ao agronegócio da pequena e média agricultura familiar e de cooperativa. O projeto - além de pretender modernizar a agricultura de Moçambique para aumentar a sua produtividade, de criar áreas orientadas à exportação dos produtos de fazendas de grande escala, de transformar as pequenas propriedades em fazendas comerciais de pequeno, médio e eventualmente grande porte, bem como de criar emprego por meio de IED - pretende desenvolver o meio rural do Corredor de Nacala e das regiões próximas, através de uma agricultura “inclusiva e sustentável”, contribuindo assim para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). As culturas que pretendem ser produzidas são de alto rendimento para exportação (soja, gergelim, milho e cana-de-açúcar), mas também sorgo, mandioca e hortaliças dentre outras para o mercado local. A grande produção deve vir de empresas do agronegócio brasileiro, porém os idealizadores tratam também da agricultura familiar dos camponeses moçambicanos. Para essa finalidade serão feitos arranjos entre produtores brasileiros e moçambicanos, para criar cooperativas ou consórcios (modalidade que, segundo o embaixador da FAO no Brasil, Roberto Rodrigues, reduz a exclusão social), também para a produção e para a

distribuição de hortaliças, de modo a apoiar projetos de segurança alimentar (BATISTA, 2012; OKADA, 2015; PROSAVA-TEC, 2011).

O projeto pretende desenvolver um corredor de desenvolvimento no norte de Moçambique, em uma área de mais de 14 milhões de hectares, (inicialmente em 14 distritos, foi ampliado para 19), nas províncias de Niassa, Nampula e Zambesia, chamado de Corredor de Desenvolvimento de Nacala, situado no mesmo paralelo geográfico do Cerrado brasileiro. O Corredor Logístico de Nacala, é formado por 912 quilômetros de ferrovias, em processo de rápida “modernização”²¹⁸, que ligam a cidade de Tete, passando pelo Malauí, até o porto de Nacala-a-Velha. Este porto, relativamente próximo aos mercados asiáticos, é o único de águas profundas da costa leste africana, permitindo o acesso a navios de grande porte, para o escoamento de *commodities* minerais e agrícolas. Em Tete, foram descobertas jazidas de carvão, sobretudo a mina do distrito de Moatize, a maior mina de carvão²¹⁹ a céu aberto do mundo, explorada pela Vale desde 2004²²⁰. Esta empresa detém, ao longo do corredor (em Evate, província de Nampula), um projeto de exploração de uma mina de fosfato, como também um terminal exclusivo para escoar o carvão no porto, em Nacala-a-Velha (SANTARELLI, 2016).

O arranjo institucional do ProSAVANA é formado pelo MINAG moçambicano²²¹ com a participação do Brasil, através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e do Japão, através da JICA. O ProSAVANA consiste em um conjunto de três projetos executados por diferentes instituições, mas relacionados entre si: 1) Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia (PI) (a Embrapa testa, no Corredor de Nacala, as tecnologias usadas no Cerrado brasileiro, a *Japan International Research Center for Agricultural Sciences* (JIRCAS) também atua neste projeto, entretanto de forma descoordenada respeito a Embrapa; 2) Plano Diretor (PD) (para o lado brasileiro, a FGV Agro²²² desenha um conjunto de ações para

²¹⁸ Essa modernização visa aumentar o escoamento de *commodities* em detrimento do transporte de pessoas, em sua maioria, pequenos camponeses que vendem seus produtos nos mercados locais.

²¹⁹ Térmico, para geração de energia, e siderúrgico, mais valioso, para fundição de minério de ferro e geração de aço.

²²⁰ A Vale removeu aproximadamente 1400 famílias para explorar esta mina, e as recolocou em terrenos distantes dos mercados locais e com baixa fertilidade, gerando graves problemas de insegurança alimentar.

²²¹ Atualmente, esse ministério se chama MASA (Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar).

²²² *Think tank* brasileira do agronegócio, presidida pelo ex-ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues. A consultoria financeira do ProSAVANA fica a cargo da FGV Agro da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e de instituições financeiras japonesas, que, com a criação do Fundo Nacala, pretendiam captar dois bilhões de dólares no mercado financeiro, para o desenvolvimento da cadeia agrícola do agronegócio. O Fundo Nacala oferecia um retorno mínimo de 10% ao ano e máximo de 22%, retornos elevados possibilitados pelos custos

desenvolver uma cadeia agrícola completa do agronegócio, com suas infraestruturas para exportação, agroindústrias, agriculturas familiares e cooperativas, mercados locais etc.);

3) Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola Comunitários com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária (PEM) (a ASBRAER - Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural e o SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, grupo ruralista liderado pela ex-ministra da Agricultura, Kátia Abreu, deveria se ocupar da transmissão de técnicas mais modernas para os camponeses, mas nunca atuou consistentemente, e o MDA, incorporado em uma fase mais avançada do ProSAVANA, abandonou o projeto, que passou a ser gerido pela JICA e pelo MASA) (ROSSI, 2015; SANTARELLI, 2016; SCHLESINGER, 2013).

Quadro 6: Os Três Projetos que Compõem o ProSAVANA

Nome do Projeto	Duração	Propósitos	Atores Envolvidos
Projeto de Investigação	2011-2016	Adotar tecnologias agrícolas desenvolvidas no Brasil, nas estações de pesquisa, em Moçambique.	Embrapa, IIAM e JIRCAS. A última foca na produção de soja para exportar ao Japão.
Plano Diretor	2012-2014 ²²³	Formular um plano para o desenvolvimento agrícola, para promover um modelo de investimento privado.	ABC, JICA e MASA, além de um consórcio de companhias de consultoria japonesas e brasileiras. Foi criado também o novo Mecanismo de Consulta das Organizações da Sociedade Civil.
Programa de Extensão e Modelos	2013-2019	Desenvolver um modelo de desenvolvimento das comunidades agrícolas por meio de integração vertical e <i>contract farming</i> , além de aprimorar os programas de extensão e serviços.	Comunidades rurais, associações e cooperativas agrícolas.

Fonte: elaboração própria a partir de informações extraídas de Fingermann (2014) e Clements (2015).

funditários e ambientais nulos. A cota mínima de investimento era de 100 mil US\$, e a duração prevista era de dez anos.

²²³ Inicialmente, até 2013, foi estendido até 2014 (IKEGAMI, 2015).

8.3.1 Os três projetos que compõem o ProSAVANA

Contrariamente às condutas aceitas como corretas na tomada de decisão de uma política pública, o ProSAVANA não seguiu uma sequência lógica das fases, que deveria se iniciar com a formulação de um plano geral (chamado, no caso, de Plano Diretor), que apresentasse os princípios, os objetivos e as estratégias para um planejamento territorial (zoneamento e *clusters* agrícolas), além de mecanismos de participação social na formulação do plano e de controle dos resultados.

Como aponta Santarelli (2016), o governo moçambicano afirma que detém a responsabilidade política pelo PD, sendo o plano um desdobramento das estratégias do PEDSA. Este programa pretende desenvolver cadeias de valor em vários corredores do país, enquanto que o papel dos japoneses e dos brasileiros seria somente técnico. Entretanto, os documentos vazados demonstram que a JICA formulou o PD, e as estratégias consistiam em fixar os camponeses em parcelas de terra, para poder subcontratá-los como trabalhadores a serviço do agronegócio ou para comprar suas terras e, assim, superar o obstáculo da lei sobre o uso coletivo da terra. Os problemas que iriam surgir desse arranjo, o qual retira a autonomia dos pequenos camponeses e os subordina ao agronegócio, deveriam ser resolvidos por mecanismos²²⁴ frágeis e facultativos, que permitiriam a entrada de empresas multinacionais. A partir desse ponto, no qual eclodiram muitos conflitos, em novembro de 2013, os promotores aceitariam iniciar uma rodada de consultas públicas sobre o ProSAVANA, e, em 2015, eleito o novo presidente de Moçambique, Filipe Nyusi da Frelimo, seria produzida uma versão zero do PD - que, segundo os promotores do programa, incluía as demandas dos camponeses. A versão zero seria novamente debatida, sem a presença da FGV Agro, mas os movimentos dos três países (que se articulavam contra o ProSAVANA desde a sua apresentação) pediriam a invalidação do processo de aausculta pública em razão de graves irregularidades²²⁵.

²²⁴ “Diretrizes do ProSAVANA para o Investimento Agrícola Responsável”.

²²⁵ “Omissão da base jurídico-legal das reuniões; distribuição seletiva de convites e limitação de acesso de organizações dos camponeses e da sociedade civil; prévia seleção de funcionários públicos e representantes da Frelimo para evitar a intervenção de participantes do movimento camponês; privilégio à participação de funcionários públicos e representantes da Frelimo; e intimidações por parte de membros do governo.” (SANTARELLI, 2016, p. 160)

Ademais, antes mesmo de apresentar o Plano Diretor²²⁶, o ProSAVANA já vinha sendo implementado, por meio do Projeto de Transferência de Tecnologia no Corredor de Nacala, em Moçambique (PI). Através do PI, seriam aplicadas tecnologias agrícolas brasileiras prontas e imediatamente replicáveis ao meio rural de maneira intensiva. Nesse período inicial, visitariam a região produtores brasileiros, os quais vislumbravam condições excepcionais para o plantio de soja, de milho e de algodão. Eles podiam importar máquinas e equipamentos agrícolas com isenção de impostos de importação. O governo de Moçambique ofereceria a concessão de seis milhões de hectares de terra - ou seja, uma redução dos quatorze milhões iniciais -, para exploração em regime de concessão por 50 anos, renováveis por mais 50 anos, mediante o pagamento de imposto de R\$21 ao ano, por hectare, e, como única condição, o emprego de 90% de mão de obra moçambicana. Enquanto terras são muito caras no Brasil e existem leis ambientais severas e uma fiscalização sobre o desmatamento - ainda que fracamente aplicadas, ao menos, em algumas áreas -, em Moçambique, além de terra gratuita, o governo oferece liberdade para desmatar e frete mais barato do que o brasileiro para os mercados asiáticos.

Propunha-se assim construir fazendas-modelo que deveriam gerar informações para um banco de dados, para auxiliar em relação à viabilidade técnica do negócio. Em duas estações, no Norte daquele país africano, seriam testadas sementes de algodão, soja, milho, sorgo e feijão do Cerrado brasileiro, para adaptá-las ao norte moçambicano. Nessa região, metade da área encontrava-se povoada por pequenos agricultores, porém a outra metade estaria, segundo a FGV, “despovoada”, tal qual no oeste da Bahia e em Mato Grosso, nos anos 80. Os estudos de viabilidade da FGV, através da FGV Agro, propunham o corte manual da cana, intensificada com a mecanização, porque os trabalhadores seriam obrigados a aumentar a intensidade do corte e a prolongar a jornada de trabalho, para seguir o aumento de produção da mecanização. Essa prática desumana, ainda vigente no Brasil, foi introduzida pelos portugueses, utilizando mão de obra de escravos africanos (SCHLESINGER, 2012).

Como mostra Santarelli (2016), a Embrapa e o governo de Moçambique tinham escolhido a região de Lichinga para ser a melhor para monocultivos de grande escala, sendo pouco habitada, e começaram a testar sementes de milho e de soja a princípio (e, sucessivamente, de feijão Cauby, de arroz, de algodão e de trigo), fertilizantes,

²²⁶ Até hoje, o PD se encontra na fase provisória.

agrotóxicos e tecnologias agrárias usadas no Cerrado brasileiro. Do outro lado, a JICA, na região mais populosa de Nampula, deveria desenvolver experimentos de integração entre agronegócio e agricultura familiar. Entre 2014 e 2015, contudo, a atuação brasileira no ProSAVANA estancaria, sujeitando-se a fortes críticas. Os recursos para a ABC começariam a ser contingenciados, seria fechada a sede da Embrapa em Moçambique e encerrado o contrato da FGV Agro, e o laboratório de Lichinga não seria construído.

Enfim, no terceiro componente do ProSAVANA, o Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola Comunitários com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária (PEM), ficariam mais evidentes os conflitos entre duas diferentes visões de desenvolvimento rural. Do lado brasileiro, havia a presença da Emater do Distrito Federal e da ASBRAER, desde sua concepção, enquanto que o MDA, bastante crítico do ProSAVANA por não estar de acordo com as diretrizes e o *modus operandi* do ministério, entraria somente sob pressão e por filiação partidária à Presidência da República, em um segundo momento, em 2012, quando as críticas eclodiram. Como as bases políticas desse ministério eram os movimentos de camponeses contrários ao ProSAVANA, o papel do MDA consistiria em pressionar pela criação de canais institucionalizados de participação e de controle social (SANTARELLI, 2016):

O padrão de cooperação historicamente adotado pelo MDA incorpora a perspectiva de diálogo e de construção de demandas e agendas de interesses comuns, com uma trajetória de articulação regional que acontece em fóruns e processos de diálogo, como a Rede Especializada sobre Agricultura Familiar – REAF, no âmbito do Mercosul, e o Grupo de Trabalho de Agricultura Familiar da CPLP, e que tem resultado em uma agenda de cooperação baseada no intercâmbio de boas experiências de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, como é o caso do PAA, do Mais Alimentos e da internacionalização de marcos legais da agricultura familiar em políticas nacionais de outros países, o que acontece, sobretudo, na América Latina. (SANTARELLI, 2016, p. 166)

O PEM deveria delinear estratégias para apoiar os pequenos e médios produtores e começaria a ser implementado, em parceria com as representações do Serviço Distrital das Actividades Económicas (SDAE), somente em 2013, após forte crítica ao ProSAVANA (um sinal da pouca importância que dava aos pequenos e médios produtores e da predominância dos interesses dos produtores em grande escala). Mas em seguidas às críticas ao ProSAVANA, o PEM serviria para mostrar que o ProSAVANA não atendia somente aos interesses do agronegócio. Porém, segundo Classen (2013), essa mudança teria sido provocada pelos protestos da sociedade civil internacional.

Na implementação do PEM, que pretende atender aos pequenos e médios produtores (individuais, cooperados e associados), os brasileiros do MDA não entrariam em consenso com os moçambicanos e com os japoneses, também quanto ao uso do *ProSAVANA Development Initiative Fund* (PDIF) para financiar projetos-piloto de subcontratação de mão de obra moçambicana por grandes empresas, e, em 2014, encerrariam os contratos que tinham com os consultores. (SANTARELLI, 2016).

8.3.2 Fundo Nacala e ProSAVANA Development Initiative Fund

Para financiar o desenvolvimento do agronegócio no ProSAVANA, foi criado o Fundo Nacala²²⁷, um fundo de investimento que, por meio da FGV Projetos e de uma consultoria japonesa, a *Oriental Consultant*, deveria inicialmente captar no mercado financeiro US\$2 bilhões, entre fundos de pensões e *trading*, a partir de novembro de 2012 (CHICHAVA; DURAN, 2016; CLEMENTS; FERNANDES, 2012). A FGV Projetos definiu, em 2012, os objetivos do fundo: 1) incentivar sistemas produtivos de larga escala, por meio da criação de arranjos associativos liderados por empresas brasileiras e por meio da transferência de capacidades a produtores moçambicanos; e 2) integrar pequenos produtores em cadeias de valor (sem, contudo, especificar com quais mecanismos). Não seria o único fundo a ser criado todavia: com o suporte da JICA (com US\$ 500 mil), a MINAG e a companhia de investimento moçambicana Gapi (com US\$ 250 mil) lançariam o *ProSAVANA Development Initiative Fund* (PDIF) em setembro de 2012, no qual o *contract farming* seria o mecanismo escolhido para a integração dos pequenos produtores ao agronegócio (CHICHAVA; DURAN, 2016).

Chichava e Duran (2016) notam que os promotores desses fundos negam que sejam diretamente relacionados ao ProSAVANA, embora ambos estejam inseridos no quadro do Plano Diretor do programa. A primeira parte do crédito do PDIF, em 2012 (US\$390 000), teria beneficiado as seguintes empresas: Lozane Farms, Ikuru, Orwera Seed Company, Matharia Empreendimentos e Santos Agrícola. No mesmo ano, no norte de Moçambique, província de Niassa, seriam aprovados investimentos de US\$ 3 milhões

²²⁷ As entidades que criaram este fundo são: FGV Projetos, ABC, JICA, Embrapa, FAO, MINAG, Câmara de Comércio, Indústria e Agropecuária Brasil-Moçambique (CCIABM) e a 4I. GREEN, consórcio de empresas especializadas em captação de investimentos. A gestão técnica será da FGV Projetos em conjunto com o 4I.GREEN (FGV, 2012).

e 740 mil das desconhecidas²²⁸ empresas brasileiras Mozaperon Agropecuária e Araperon Agropecuária, para produção de cereais em Nampula e gado em Niassa, e a Agromoz (*joint venture* entre a brasileira Grupo Pinesso, que produz algodão, milho, sorgo, feijão e girassol no Sudão, a portuguesa Grupo Amorim²²⁹ e a moçambicana Intelec) passaria a produzir soja em um DUAT de 20 mil hectares, na localidade de Lioma, distrito de Gurue, na província de Zambesia, considerada a melhor zona para a produção de soja em Moçambique (HANLON; SMART, 2014; AMANOR; CHICHAVA, 2016; SANTARELLI, 2016).

De acordo com a FASE (2015), apesar de ser lançado, em Moçambique, pelo então Vice-Presidente do Brasil, Michel Temer, o Fundo Nacala seria constituído em 2012, em Luxemburgo, como uma Sociedade de Investimento em Capital de Risco (SICAR), com prazo de 10 anos, inicialmente captando US\$ 1 bilhão e igual valor no Japão. A intenção era oferecer lucros elevados a investidores internacionais - de preferência, brasileiros e japoneses, interessados em crédito para EXIM e projetos de grande escala em 19 distritos de Moçambique, dentro do ProSAVANA. O Fundo Nacala, no entanto, não chegaria a iniciar suas operações: 1) por causa de protestos da sociedade civil, por ter poucas e confusas informações sobre o caráter da iniciativa em relação ao ProSAVANA; e 2) em virtude da falta de alinhamento estratégico e decisório entre os países envolvidos, como Brasil e Japão, sobre as características específicas do fundo.

Para Santarelli (2016), a ABC e a FGV, pretendiam protagonizar o Fundo Nacala e envolver a Vale, outras empresas brasileiras, fundos de pensão das estatais brasileiras e o BNDES. A ABC e a FGV tentavam desvincular os interesses privados do Fundo Nacala do ProSAVANA, tratando-o como um programa governamental de caráter técnico no setor agrícola moçambicano. Ao contrário, a JICA indicavam o caráter complementar entre Fundo Nacala e ProSAVANA, entendido não somente como um instrumento técnico, mas como uma estratégia para desenvolver infraestruturas para diversos projetos integrados de agricultura.

Acompanhando as reformulações do ProSAVANA, a princípio, no Fundo Nacala, dava-se destaque aos investimentos privados de diferentes *traders* e investidores internacionais para projetos de grande escala para exportação, em consonância com os

²²⁸ Não sabemos se estas seriam empresas de fachada para outras empresas que não queria tornar públicos seus investimentos, ou empresas de porte médio.

²²⁹ O Grupo Amorim pertence a uma das mais ricas famílias de Portugal.

estudos de viabilidade produzidos no âmbito do Plano Diretor do ProSAVANA, de modo que, sob um fundo guarda-chuva, se canalizasse investimentos de diversos países, concentrando-os em diferentes tipos de produção (soja, algodão etc.), com retornos financeiros de até 20%. Em uma segunda fase, contudo, acrescentou-se ao fundo o investimento social corporativo em agricultura familiar, em consonância com o Plano Diretor do ProSAVANA, por meio de doações internacionais de fundações, corporações, entre outras instituições, com retorno de até 5%, automaticamente reinvestido, para subsidiar a concessão de crédito a pequenos e médios produtores rurais (inclusive, para outros programas, como o PAA-A e o PMAI). Uma das críticas a esse arranjo era que o fundo com maiores retornos financeiros teria atraído a maioria dos investimentos. (AMORIM, 2015)

Com o fracasso do Fundo Nacala, tem sido negociado um novo fundo para o ProSAVANA (agora ampliado para 40 distritos) entre a FGV Projetos e o governo de Moçambique, que seria o acionista minoritário e forneceria bens “*in kind*” (basicamente terra). Provavelmente, será uma Sociedade Anônima com prazo indeterminado, constituída em Moçambique, captando investimentos internacionais e crédito para EXIM, não limitados ao Japão ou ao Brasil. A FGV, além de ser a responsável pelos estudos de viabilidade para o Plano Diretor do ProSAVANA, por meio da FGV Agro, estudos comissionados pela Vale, e que serviriam de base para o desenvolvimento dos projetos de desenvolvimento agrícola, mantinha o papel de relações públicas e de administração do Fundo Nacala, através da FGV Projetos, enquanto que o gestor responsável pela execução das decisões dos investimentos do fundo seria a 4I.GREEN. A FGV Projetos, embora tenha perdido sua função executiva, continua como a responsável pelo “Novo Fundo” que tem sido negociado para o ProSAVANA - mas, dessa vez, os acionistas do novo fundo podem decidir se investem, ou não, em pequenos e médios empreendimentos. Novamente, como os grandes empreendimentos oferecem mais lucros, os médios e pequenos terão um caráter subordinado. (AMORIM, 2015)

8.3.3 O Enfrentamento ao ProSAVANA por parte de Camponeses e da Sociedade Civil

As críticas ao ProSAVANA foram baseadas nas evidências de que o programa beneficiaria os investidores internacionais e alguns políticos locais, despejando das suas terras os pequenos camponeses, que produzem 90% dos alimentos de Moçambique,

gerando também graves impactos ambientais, além dos sociais e daqueles relativos à segurança e à soberania alimentares de Moçambique. Infelizmente, as expectativas de desapropriação dos camponeses, já no início da implementação do projeto, se tornariam reais, para além das preocupações com o meio ambiente e com a saúde humana, devido ao uso de agrotóxicos e ao modelo de monocultivo (OKADA, 2012).

Os discursos dos governos envolvidos no ProSAVANA pretendem conciliar duas realidades em conflito, o agronegócio e a agricultura camponesa. Ademais, tais discursos mudariam significativamente, na medida em que os camponeses moçambicanos e os movimentos sociais multinacionais se oporiam à ênfase dada, de início, apenas ao caráter comercial e orientado às exportações do ProSAVANA, conseguindo ser bem-sucedidos no questionamento dos projetos, antes que fossem implementados (CABRAL; LEITE, 2015; SHANKLAND; GONÇALVES, 2016).

Para Cabral e Leite (2015), uma vez que se tornou um ator internacional relevante, o Brasil passa a ser questionado sobre a transparência e as responsabilidades das suas ações, bem como sobre a *accountability* de sua CID, que revela a sua fraqueza. Os documentos oficiais²³⁰ e as práticas relacionadas ao ProSAVANA seriam mudados somente após as críticas de um emergente movimento transnacional da sociedade civil que contestaria o projeto, solicitando aos governos dos países envolvidos, por meio de mobilização, maior responsabilidade e linha direta de interação com os atores da sociedade civil, sobretudo, com os camponeses diretamente interessados pelo projeto e que almejam exprimir sua preferência a esse respeito. Entretanto, as demandas dos camponeses por mudanças no ProSAVANA dependerão ainda da habilidade de instaurar um diálogo construtivo entre visões e interesses de um amplo leque de *stakeholders*, nos três países envolvidos (CABRAL; LEITE, 2015). Conectar interesses diferentes não é tarefa fácil, principalmente, quando eles são conflitantes e excludentes, como no caso do agronegócio e da agricultura familiar. Por isso, também, surgem as políticas públicas para a agricultura familiar, para que ela seja direcionada ao modelo predominante, o agronegócio.

A incompatibilidade entre distintos imaginários, no que se refere ao desenvolvimento agrário de Moçambique, refletido na natureza contenciosa da Cobradi,

²³⁰ Exemplo disso foi a mudança do Plano Diretor, que vazou antes de ser oficialmente apresentado e que foi alterado para não mostrar o caráter exclusivamente comercial do programa.

se manifesta nas fortes contestações da ‘sociedade civil organizada’²³¹, a qual receia que o ProSAVANA seja mais um caso de “*land grabbing*” no Corredor de Nacala, por um lado, e, de outro, carrega imaginários associados a “sucessos” de “modernização” do Cerrado brasileiro (SHANKLAND; GONÇALVES, 2016). Outro exemplo da criação de um imaginário falso sobre o ProSAVANA, por parte de seus promotores, foi apresentar os territórios à sociedade como uma enorme área “vazia”, rica em água e em solo fértil e, portanto, pronta para o agronegócio, enquanto que, na realidade, somente algumas pequenas áreas não são ocupadas por serem campos em repouso ou áreas florestais. Adriano (2015) afirma que existe uma profunda ignorância sobre a África, também transmitida pelas organizações internacionais²³², ao apresentar o continente como uma oportunidade de negócio de modo acrítico, desconsiderando a “lógica de ocupação de espaços das comunidades africanas e da função social e cultural multidimensional do uso e aproveitamento da terra, florestas e água.” A maioria das terras do projeto se encontra na área mais povoada de Moçambique, com a presença de pequenas propriedades, a maioria com produção de subsistência, abaixo da média nacional de 1,3 hectare (CLASSEN, 2013). Além disso, os camponeses são atraídos com promessas de se tornarem os principais trabalhadores, sob a alegação de uma urgente necessidade de transição da agricultura tradicional praticada em Moçambique, de pousio, para se tornarem trabalhadores rurais contratados.

8.3.4 Análise Crítica do Plano Diretor de Desenvolvimento do Corredor de Nacala

Segundo Porto (2016), a versão zero do Plano Diretor de Desenvolvimento do Corredor de Nacala²³³, contradizendo os princípios contidos em seus documentos, que afirmam a prioridade ao atendimento da agricultura familiar, apresentaria instrumentos para o desenvolvimento agrário do corredor que, na prática, atenderiam prioritariamente

²³¹ Cabral e Leite (2015) e Shankland e Gonçalves (2016), usam o termo sociedade civil organizada, em lugar de uma terminologia de classes e movimentos sociais, que consideramos mais apropriada.

²³² O relatório de 2010, intitulado “Savana da Guiné – sleeping giant”, da FAO e do Banco Mundial, ilustrava as potencialidades da Savana para o agronegócio, um bioma que atravessa 25 países da África Subsaariana, com 360 milhões de hectares de terras aráveis e não cultivadas, incluindo Moçambique e o seu respectivo Corredor de Nacala (ADRIANO, 2015).

²³³ Doravante, simplesmente denominado de Plano Diretor.

aos interesses da agricultura empresarial, responsável pelas regras e pelos ritmos do processo, subordinando a agricultura familiar aos interesses do capital privado, estrangeiro em larga medida. O governo moçambicano não estabeleceria um novo ambiente institucional, para construir uma política pública flexível e adaptada à realidade rural de Moçambique, promovendo a mobilização social e a formação para a incorporação das demandas dos camponeses, sobretudo, estimulando a participação das mulheres e da juventude rural. Tal postura seria uma premissa para iniciar um diálogo entre Estado e sociedade, para debater o ProSAVANA de forma transparente e participativa, que, destarte, continuaria a subordinar as comunidades rurais aos interesses do capital.

O diagnóstico do Plano Diretor sobre o subdesenvolvimento do corredor, por seu turno, apontaria os seguintes problemas: a) a falta de infraestruturas; b) a elevada insegurança alimentar e nutricional; c) o desemprego; d) o analfabetismo; e) os problemas fundiários que limitam o acesso à água e à terra. A estratégia traçada para reverter esse cenário, contudo, seria a importação de uma solução do Brasil sem contextualizá-la à realidade de Moçambique. Baseada em semelhanças edafoclimáticas entre a Savana e o Cerrado brasileiro e de perfil²³⁴ da maioria da agricultura familiar e camponesa do Brasil em relação à moçambicana, a solução proposta se sustenta em um referencial de desenvolvimento que, na realidade, difere muito da situação moçambicana. Ademais, as mudanças das estruturas agrárias de Moçambique não podem ir no sentido de concentrar a terra nas mãos do agronegócio, como no Brasil. A situação agrária do Corredor de Nacala está estruturada majoritariamente pela agricultura de base familiar e camponesa comunitária, composta de parcelas de 1,34 hectare em média. Por conseguinte, é fundamental, para garantir o direito de reprodução do modo de vida das comunidades rurais, preservar o uso das áreas comunitárias, o que não elimina a possibilidade de ampliação da capacidade da agricultura familiar e camponesa em reproduzir os seus sistemas de produção, liberando parte das áreas utilizadas para o pousio. A viabilidade da inserção econômica e social dos camponeses, para o combate à fome e à insegurança alimentar, através do aprendizado acumulado no Cerrado, passaria pela seleção de um número reduzido de famílias de camponeses que dispõem de mais terras e de melhor estrutura produtiva. O objetivo seria estimular as comunidades rurais a selar contratos com agentes privados, para que sejam incorporadas a grandes projetos agroindustriais e,

²³⁴ A maioria dos agricultores familiares e camponeses brasileiros não vive na região do Cerrado, mas na região Nordeste.

assim, se especializem na produção de produtos predeterminados, atendendo às demandas do mercado externo. As metas do governo de Moçambique para 2030, com o ProSAVANA, por meio da entrega de terra ao capital internacional e à iniciativa privada, são incluir de 30 a 40% das famílias rurais nos diversos arranjos produtivos. Os 60% restantes, portanto, na falta de inclusão em outras dinâmicas econômicas não agrícolas, serão excluídos do direito à cidadania, desencadeando um processo de êxodo rural à procura de alternativas de inserção econômica e social (PORTO, 2016).

O diagnóstico dos movimentos dos camponeses sobre os problemas rurais de Moçambique aponta a falta de infraestrutura; o pequeno tamanho das unidades familiares de produção; a ausência de apoio público que valorize o conhecimento tradicional, como as sementes crioulas e as tecnologias desenvolvidas pelas famílias agricultoras, no âmbito das comunidades rurais; e a falta de instrumentos públicos para o fomento agrícola e a assessoria técnica, voltados para a realidade dessas famílias. Portanto, um programa de cooperação internacional entre Moçambique e Brasil, para a transferência de políticas públicas, não poderia ter como referência a Embrapa e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), mas poderia ter como referência os programas de transferência de renda do MDS e os programas direcionados à agricultura familiar do MDA, como manejo sustentável da agrobiodiversidade; coleta, multiplicação e difusão de sementes tradicionais; construção de cisterna e outras tecnologias sociais usadas no semiárido brasileiro; fortalecimento da comercialização da agricultura familiar e da agroecologia, por meio de mecanismos institucionalizados de compras públicas de produtos agrícolas (PAA), de abastecimento de escolas públicas para a alimentação escolar e para famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional (PNAE) (PORTO, 2016).

8.3.5 A Formação de uma Cooperação Sul-Sul dos Povos para Acompanhar a Cobradi e os Investimentos Brasileiros em Moçambique

Vem se formando uma forte resistência, em Moçambique e outros países africanos, aos programas de usurpação de terra, que impõem um modelo de desenvolvimento de cima para baixo, como a “Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional” e, desde de 2012, o ProSAVANA. Os efeitos negativos brutais sobre os territórios da agricultura familiar e camponesa e dos povos e comunidades tradicionais, causados pelo Prodecer no Cerrado brasileiro e pela expansão mais recente do

agronegócio no Brasil, nas regiões amazônicas e conhecidas como MATOPIBA (Mato Grosso, Tocantins, Piauí e Bahia), reafirmam as estratégias que guiam um processo de acumulação por espoliação, renovadas em programas como o ProSAVANA. Juntamente com a resistência local, e como resultado também da presença de projetos de colaboração para o desenvolvimento de sementes nativas entre a Via Campesina e a UNAC, em Moçambique, começaria a ser formado um grupo²³⁵ de CSS entre movimentos sociais e sindicais do campo, organizações sociais e grupos de pesquisa brasileiros, nesse mesmo país, para acompanhar as ações da Cobradi, os investimentos brasileiros no norte de Moçambique, bem como seus impactos e ameaças aos modos de vida dos povos daquele território. Seria formado, assim, o grupo de Cooperação Sul-Sul dos Povos Brasil-Moçambique. Este movimento colaborativo, em conflito com o caráter impositivo de cima para baixo do ProSAVANA, defende os direitos de autodeterminação dos povos de Moçambique sobre o futuro desenvolvimento de seus territórios, fundamentados nos princípios da democracia, da soberania dos povos, da cooperação propositiva e da solidariedade mútua Sul-Sul, para a construção coletiva de modelos de desenvolvimento alternativos. Essa colaboração, assim como o ProSAVANA, assumiria necessariamente um caráter trilateral, com o engajamento de movimentos sociais e sociedade civil organizada do Japão que lutam contra os efeitos deletérios do agronegócio. Dessa maneira, a cooperação triangular dos povos de Moçambique, Brasil e Japão demanda que os povos que vivem e trabalham nos territórios de interesse do ProSAVANA sejam considerados sujeitos políticos, participando democraticamente dos debates sobre os rumos que o Plano de Desenvolvimento do ProSAVANA deveria tomar.

Ao contrário, desde a origem, no Plano Diretor do programa, os regimes democráticos dos três países interessados, se serviriam do autoritarismo para relegar aos povos moçambicanos o papel de espectadores, para impor uma visão de progresso e de

²³⁵ Este grupo de CSS é formado, no Brasil, pelos seguintes movimentos sociais e grupos de pesquisa universitários: MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores); CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura); FETRAF (Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar); MMC (Movimento de Mulheres Camponesas); CPT (Comissão Pastoral da Terra); CONAQ (Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas); MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra); CIMI (Conselho Indigenista Missionário); FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional); INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos); Instituto PACS (Políticas Alternativas para o Cone Sul); Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; OXFAM Brasil e ACTION AID Brasil; CPDA/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; NAEA/Universidade Federal do Pará; NÚCLEO TRAMAS/Universidade Federal do Ceará; e LABMUNDO/Universidade Federal da Bahia.

desenvolvimento, instrumentalizando todo o ideário da CSS, de modo a servir prioritariamente aos interesses empresariais. Seriam “violados os princípios democráticos básicos do direito à Consulta Livre, Prévia e Informada, aos quais o Brasil está vinculado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)” (AGUIAR, 2016, p. 10). As “correções” feitas a partir do “Mecanismo de Consulta da Sociedade Civil”, adotados sob muita pressão interna e externa por parte dos movimentos rurais, pretenderam legitimar o programa, mas aprofundariam o caráter antidemocrático do ProSAVANA, pois os mecanismos de consulta aos povos que vivem e trabalham na região seriam insuficientes, na medida em que foram gerados a partir de um processo com muitas irregularidades. Nesse contexto, a versão zero do Plano Diretor, no seu conteúdo, apresentaria uma estratégia de desenvolvimento rural sem alicerce nos interesses da agricultura camponesa, mas que reforçaria os pressupostos da “Revolução Verde” e o predomínio do agronegócio (AGUIAR, 2016).

O ProSAVANA não está formalmente aprovado pela sociedade moçambicana, dado que várias organizações da sociedade civil do país, aliadas a parcerias no Brasil e no Japão, pediram uma ampla consulta pública antes de sua implementação, desde que souberam do projeto pela mídia brasileira em 2009. Entretanto, somente a partir de 2014, o governo de Moçambique cederia a pressões e tornaria públicos alguns documentos, antes secretos. Nas províncias de Nampula, sob o ProSAVANA PI, muitos camponeses trabalham com o MASA e com o apoio técnico e financeiro dos governos do Japão e do Brasil, para investigar a adaptação de sementes e de técnicas agrícolas, mas também na produção e na multiplicação de sementes, na criação de frangos, na produção de soja, de milho e de mandioca. Não obstante, a maioria dos camponeses desconhece os documentos oficiais sobre o ProSAVANA (e também casos de usurpação de terra) e não considera garantido o seu direito à posse da terra, uma vez que não detém o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), pois não possui recursos financeiros suficientes.

É que para um camponês tratar um DUAT enfrenta os mesmos procedimentos que qualquer outro investidor. “Primeiro tem que ter a declaração da estrutura local que lhe confere que o terreno é dele, depois leva-o para a Direção das Atividades Econômicas que fica na sede do distrito (há cerca de 20 quilômetros). Depois tem que se organizar a consulta comunitária, mas também tem de vir ao local um técnico da Geografia e Cadastro, legalizar 1 hectare pode custar entre 5 a 6 mil meticais e a autorização final é dada pelo Governador da província”. A verdade é que, no Moçambique real, a iniciativa do Presidente Filipe Nyusi de emitir cinco milhões de títulos DUAT, até 2019, no âmbito do Programa Terra Segura, é falaciosa. Quiçá se fosse implementado no Corredor de Nacala

resolvesse uma das principais reivindicações das Organizações da Sociedade Civil. (CALDEIRA, 2016)

Desde fevereiro de 2016, as organizações da sociedade civil²³⁶ das províncias de Niassa, Zambesia e Nampula romperam com as organizações moçambicanas que formam o movimento social internacional “Não ao ProSAVANA”, excluído das consultas com o MASA, para a revisão do esboço original do Plano Diretor, por meio do Mecanismo de Coordenação da Sociedade Civil (MCSC). As organizações das três províncias, que foram apoiadas pela JICA com mais de US\$200 000, não subscrevem ao lema “Não ao ProSAVANA”, criticam o tempo perdido por causa da resistência de tais movimentos e afirmam que desejam ser incluídas no ProSAVANA, participando ativamente do processo se o governo abrir espaços de colaboração para a revisão do PD, para gerar uma agricultura sustentável, que preserve as áreas comunitárias e o direito dos camponeses sobre a terra (CALDEIRA, 2016).

A campanha “Não ao ProSAVANA”²³⁷ e outras 83 organizações internacionais denunciariam, todavia, em um comunicado, os documentos vazados, chamados de “Estratégia de Comunicação do ProSAVANA”, os quais mostravam o planejamento dos governos envolvidos, sob o financiamento da JICA, relativo às ações praticadas pelos consultores desta agência de cooperação internacional contra as organizações que criticaram o ProSAVANA, desde a criação dos supostos “mecanismos de diálogo”, no âmbito da reformulação do PD - mecanismos caracterizados por irregularidades e pela falta de informações completas e claras (NÃO AO PROSAVANA, 2016). Procurou-se evidenciar as tentativas bem-sucedidas de atração, por meio de financiamento indireto, as

²³⁶ Aderiram à Plataforma Provincial de Organizações da Sociedade Civil de Nampula (PPOSC-N) o Fórum das Organizações Não Governamentais do Niassa (Fonagni), o Fórum das Organizações Não Governamentais da Zambézia (Fongza) e a Rede de Organizações para Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Zambézia (Radeza).

²³⁷ Fazem parte da campanha “Não ao ProSAVANA” as seguintes entidades da sociedade: ADECRU (Associação Acadêmica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais) - Moçambique, Fórum Mulher - Moçambique, Justiça Ambiental (JA!) - Moçambique, Amigos da Terra - Moçambique, Liga dos Direitos Humanos - Moçambique, Livaningo - Moçambique, União Nacional de Camponeses - Moçambique, Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz de Nampula - Moçambique, Comissão Diocesana de Justiça e Paz de Nacala - Moçambique, Marcha Mundial das Mulheres - Internacional, Comissão Pastoral da Terra (CPT) - Brasil, FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional) - Brasil, Justiça Global - Brasil, Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) - Brasil, Rede de Mulheres Negras para Segurança Alimentar e Nutricional - Brasil, TPP Citizen Coalition - Japão, Japan Family Farmers Movement - Japão, Japan International Volunteer Center - Japão, ATTAC Japão, Concerned Citizens Group with the Development of Mozambique-Japan - Japão, Concerned Citizens Group with TPP - Japão, Sapporo Freedom School ‘YU’ - Japão, Hokkaido NGO Network Council - Japão, NGO No War Network Hokkaido Volunteers - Japão, Africa Japan Forum (AJF) - Japão, No! To Landgrab - Japão, APLA/Alternative People’s Linkage in Asia, La Via Campesina - Japão, ODA Reform Network - Japão.

quais lograriam sensibilizar as organizações no tocante aos objetivos dos mecanismos. Tais estratégias, levadas a cabo de forma secreta, violam o direito das comunidades à informação prévia e ao consentimento livre, dividindo e fomentando conflitos no interior da sociedade civil moçambicana, marginalizando e excluindo as organizações que fazem parte da campanha “Não ao ProSAVANA”, as únicas a elaborarem e publicarem uma análise crítica sobre o esboço original do PD. A revisão do PD seria atribuída a uma entidade (Solidariedade Moçambicana) por concurso público, sem a devida transparência dos mecanismos de seleção, resultando em várias irregularidades e conflitos de interesse. O mapeamento dos grupos de interesses e das organizações de base comunitária, que deveria anteceder as consultas públicas, não seria tornado público. Mesmo sem a aprovação do PD, os governos dos três países continuariam na implementação do ProSAVANA (ADECURU, 2016; NÃO AO PROSAVANA, 2016).

8.3.6 As Estratégias do ProSAVANA para Criar Cluster de Desenvolvimento e Integrar os Pequenos Camponeses nas Cadeias Globais de Valor

As savanas africanas são uma das últimas fronteiras para a expansão do agronegócio, e Moçambique, nos últimos anos, tem sido um dos principais destinos para os investimentos agrícolas²³⁸ (como também para os investimentos em florestas plantadas, petróleo e gás, agrocombustíveis e mineração) das corporações multinacionais na África. Em particular, atribui-se ao norte do país um grande potencial para o agronegócio, ainda que muitos dos projetos do setor envolvam disputas com a população local. Como afirma Adriano (2015):

[...] assiste-se igualmente a uma massiva introdução das plantações florestais de eucalipto e pinheiro nas províncias de Nampula, Niassa, Zambézia e Manica. As culturas são controladas por duas grandes empresas — a Portucel, de capitais portugueses, que conta com apoio financeiro do International Financial Corporation - IFC, o braço financeiro do Banco Mundial, e a Lúrio Green Resources²³⁹ —, ambas detendo concessões de terra de cerca de 660 mil hectares. Vale destacar que os impactos de ambas as empresas são catastróficos sobre as comunidades.

²³⁸ Segundo a UNAC, o governo moçambicano assinou contratos de *leasing* (arrendamento) de mais de 535000 hectares a empresas estrangeiras.

²³⁹ Empresa da Noruega.

O governo de Moçambique e o Banco de Desenvolvimento Africano (BDA) têm promovido esses investimentos como eixos centrais para o desenvolvimento econômico e para a segurança alimentar. Embora as leis fundiárias sejam consideradas as mais progressivas da África, o Estado moçambicano detém controle sobre a gestão da terra, concedendo esse recurso em *leasing* para investidores estrangeiros. Desde o lançamento do ProSAVANA, com as melhorias das infraestruturas do Corredor de Nacala, gerido pela Vale e liderado pela Mitsui, que aumentou sua participação acionária no projeto, muitas empresas multinacionais deslumbrariam a possibilidade de criação de indústrias de processamento agrícola na região. O porto de Nacala é tido como um dos melhores portos daquela costa africana, ideal para exportar para Ásia e Europa. Além de ser uma infraestrutura de escoamento de *commodities* agrícolas e de importações para toda a região, incluindo os países vizinhos, Malawi e Zimbábue, o corredor conecta a região minerária de Tete com as reservas de gás natural (exploradas pela Mitsui em parceria com a Anadarko), com a mina de fosfato (com concessão de exploração cedida à Vale por 28 anos) de Evate, no distrito do Monapo, província de Nampula, ao longo do corredor (MACAUHUB, 2012), e com uma fábrica de adubo no terminal do corredor, em Nacala-a-Velha (MACAUHUB, 2011). A intervenção estrangeira, por meio de investimentos, e a liberalização, modernização e industrialização do setor agrícola são consideradas indispensáveis e, supostamente, a solução para a erradicação da pobreza, objetivo principal para a superação do subdesenvolvimento de Moçambique (onde falta infraestrutura, há uma baixa capacidade institucional e de pesquisa, além de uma subutilização da terra e dos recursos naturais) (OKADA, 2015).

Para o Ministério das Relações Exteriores do Japão (MOFA) e para o Primeiro Ministro do Japão, o ProSAVANA representaria a porta de entrada para a expansão da presença japonesa no continente, atraída por negócios lucrativos e pela possibilidade de exportar para a China e de estabilizar o preço das *commodities* agrícolas, aumentando sua produção e diversificação de exportadores. Esse modelo de produção de *commodities* em grande escala e de produções de pequena escala para os mercados locais poderia ser expandido em outros países de língua portuguesa, com o auxílio da cooperação brasileira. As empresas japonesas envolvidas no ProSAVANA são: Itochu, Sumitomo, Mitsui e Marubeni. O Japão utiliza a AOD no programa (US\$700 milhões em 2014) para melhorar as infraestruturas físicas no Corredor de Nacala, orientando-o às exportações desde sua fase inicial, criando também um ambiente favorável aos investimentos, por meio de

assistência tecnológica e capacitação de recursos humanos, de modo a transformar Moçambique em um *key hub* para o desenvolvimento de uma rede de negócios japoneses na África. O papel do Estado tem sido central na liberalização, na promoção e na proteção dos investimentos privados japoneses no ProSAVANA, como se tornou no “Acordo Recíproco de Liberalização, Promoção e Proteção dos Investimentos” assinado entre Moçambique e Japão. Os investimentos agrícolas japoneses, no país africano, que promovem a transformação do uso da terra em monoculturas industrializadas, recebem suporte financeiro, tecnológico e de maquinários do Estado japonês. Embora o Japão empregue os “*Principles for Responsible Agricultural Investment*” (PRAI) para promover e legitimar as suas corporações, inicialmente, nos discursos oficiais, afirmava que pretendia promover somente o desenvolvimento nacional da segurança alimentar de Moçambique. O ProSAVANA se tornaria o primeiro projeto japonês de desenvolvimento agrícola de grande escala na África, e o Japão se apropriaria da relação da Cobradi com a África, em especial, a ênfase dela nos países de língua portuguesa, para remediar a sua falta de experiência. O ProSAVANA passaria a fazer parte do JBPP, iniciado em 2000, e faria parte da estratégia japonesa de diversificação de importações agrícolas. Na crise alimentar mundial de 1973-4, o Japão bipolarizaria suas importações de soja, antes provenientes somente dos EUA, por meio do Prodecer. A partir da crise alimentar mundial de 2007-8, o Japão buscaria tripolarizar as suas importações, por meio do ProSAVANA. (OKADA, 2012).

Segundo Okada (2012), essa estratégia de segurança alimentar se justifica com base em boas intenções, tais como contribuir com a segurança alimentar mundial, aumentando a produção mundial, a partir da previsão de um *boom* populacional nas próximas décadas.

Para o Brasil, por sua vez, a CSS e a Cobradi permitiriam criar alianças geopoliticamente estratégicas com países africanos, promovendo a burguesia brasileira, com destaque para a grande burguesia interna do agronegócio e as empreiteiras. Moçambique, em particular, seria a nova fronteira para os negócios lucrativos, em razão de sua mão de obra e recursos naturais baratos. Entretanto, a Cobradi e a promoção dos investimentos encontrariam vários problemas: a resistência dos movimentos sociais, problemas sociais e ambientais e complicações na concessão de terra, que afastariam o interesse dos investidores brasileiros. A forte assimetria entre Japão, Brasil e Moçambique geraria diversas incongruências. A JICA, por exemplo, uma das agências

de cooperação mais presentes no mundo, seria uma gigante quando comparada à ABC. Já Moçambique se ausentaria nas primeiras fases de planejamento do ProSAVANA. Destarte, o discurso de ganhos mútuos trilaterais seria antes retórico, na medida em que os interesses atendidos prioritariamente seriam os japoneses, em segundo lugar, os brasileiros e, apenas por último, os interesses do bloco no poder em Moçambique. (OKADA, 2012).

A estratégia do ProSAVANA consiste em criar *clusters* que integrem, verticalmente, diferentes produções agrícolas às cadeias globais de valor. De início, foram feitos os zoneamentos das diversas regiões que se tornarão *clusters*. Em cada *cluster*, serão alocadas diferentes produções agrícolas com base nas condições edafoclimáticas. Tal processo implica a imposição de uma mudança no uso da terra e nos modelos de negócio agrícola. As terras em pousio temporário, os pastos, as reservas florestais, ou mesmo as terras de sepultura dos ancestrais, poderão se tornar fazenda de monocultivo. Os *clusters* agrícolas, por sua vez, serão integrados a outros *clusters* industriais e de serviços, formando as chamadas Zonas Econômicas Especiais (ZEE), que fornecem suporte financeiro, técnico e de infraestrutura, para criar uma cadeia de valor eficiente. Outro aspecto da integração da agricultura camponesa às cadeias de valor global reside no chamado *contract farming*, esquema de produção no qual são selecionados, com base no *business plan* de cada *cluster*, agricultores de subsistência para serem transformados em trabalhadores contratados para fins comerciais - sob a alegação de ganhos mútuos entre empresas privadas, que reduzem seus custos, e trabalhadores, que aumentam sua renda. A incorporação de regiões a cadeias globais de valor, todavia, não significa sempre ganhos mútuos e pode levar a consequências adversas, aumentando a vulnerabilidade dos trabalhadores ao subordiná-los a poderosas corporações e a mercados internacionais, aprofundando a exploração do trabalho, a dependência e o controle dos trabalhadores por empresas e mercados de preços internacionais voláteis. O Japão tem priorizado os interesses das corporações, que vão contra a sobrevivência e autonomia dos pequenos produtores, apesar de enfatizar as melhorias de vida deles. O país utiliza o *framework* do PRAI para legitimar sua corrida por terra, por recursos e por força de trabalho, consolidando uma divisão global do trabalho. Isso contribui para o fortalecimento de relações desiguais em um sistema de produção de alimentos controlado por poderosos atores corporativos. (OKADA, 2012).

Embora o projeto esteja enquadrado no contexto do desenvolvimento nacional de Moçambique e da segurança alimentar global, as estratégias atuais do ProSAVANA servem às burguesias locais ou ao agronegócio estrangeiro em vez dos grupos sociais mais vulneráveis, e não conseguem contabilizar seus próprios custos socioambientais externalizados. (OKADA, 2015).

8.4 Cooperação Brasil-Japão

A cooperação entre Brasil e Japão iniciou-se com o Plano de Metas de Kubitschek. Naquela década, várias empresas japonesas, como a Usiminas, a Toyota e a Ishibras Estaleiros, em parceria com o Estado brasileiro e com financiamentos do banco governamental que financia a cooperação japonesa, o *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), contribuiriam para o desenvolvimento da indústria pesada brasileira. Em 1958, a JBIC, que se define como uma “*policy-based financial institution*”, abriria um escritório representativo no Rio de Janeiro. Na década de 70, outras empresas²⁴⁰ financiadas pelo JBIC fariam parcerias com a então Vale do Rio Doce, formando a Cenibra (papel e celulose), a *Amazon Aluminum Project* e a *Carajas Iron Ore Mining Project*. Nas décadas de 80 e 90, o Brasil sofreria uma crise da dívida externa, e o Japão, após o estouro da bolha dos preços dos seus *assets*, sofreria um período de estagflação²⁴¹, gerando uma redução dos seus IED. Na década de 2000, depois da recuperação do Plano Real, o JBIC passaria a considerar o Brasil um dos dez mercados mais promissores para as empresas japonesas. No caso do Brasil, essa visão encontraria lastro, sobretudo, nas potencialidades de crescimento das classes médias, mas também no tamanho do mercado, na presença de fornecedores, nos baixos salários e na possibilidade de exportar para outros mercados. Por essa razão, entrariam no país para produzir outras empresas automobilísticas japonesas e outras empresas japonesas fornecedoras desse setor, como Bridgestone, Sumitomo Rubber e Asahi Glass. Nessa década, contudo, entrariam também novas empresas com interesses nos mercados externos, como no setor de mineração de ferro²⁴² e de nióbio²⁴³. Em evidência neste setor, a japonesa Mitsui, que, em 2003, adquiriria 15% da *holding* Valepar SA, que controla a Vale, formaria junto a ela a VLI,

²⁴⁰ *Japan Brazil Paper and Pulp Resources Development, Nippon Amazon Aluminium.*

²⁴¹ Existência de um momento no qual a economia está estagnada, mas a inflação cresce rapidamente.

²⁴² Empresa NAMISA, em 2008, e empresa MUSA em 2010.

²⁴³ Empresa CBMM em 2011.

empresa de logística. Ainda nessa década, no setor da agricultura, as empresas japonesas Mitsui, Marubeni, Mitsubishi, Sojitz, Toyota e Sumitomo tomariam o controle de várias empresas brasileiras de *trading* e de agronegócio, enquanto a Kawasaki Heavy Industries e a Mitsubishi Heavy Industries adquiririam participações, de 25% a mais de 30%, em várias empresas do setor de construção naval (JBIC, 2015).

O ProSAVANA, nesse ínterim, faz parte da parceria econômica estratégica entre Japão e Brasil. Moçambique seria escolhido para projetos de exploração agrícola para exportação, principalmente aos mercados asiáticos, existindo um elo entre os investimentos da Vale e da Mitsui na logística do Corredor de Nacala. Houve interesses em desenvolver projetos de agronegócio, nesse mesmo corredor, por parte da Mitsui junto com a brasileira SLC Agrícola, uma empresa de capital aberto, de propriedade parcial de investidores estrangeiros, como o Deutsche Bank, e uma das maiores proprietárias de terra no Brasil, com a qual a Mitsui formaria uma *joint venture* em 2013, a SLC-MIT (UNAC; GRAIN, 2015). A logística constitui, assim, o elo entre as operações de mineração de carvão, e, futuramente, de fertilizantes da Vale, em Moçambique, e o ProSAVANA, com sua produção de *commodities* agrícolas (GARCIA; KATO, 2016). Embora o estatuto da Vale restrinja suas atividades à mineração e à geração de energia, não podendo a empresa diretamente operar no agronegócio, a Vale, proprietária do Corredor Logístico de Nacala (CLN) (que inclui uma linha férrea e um porto), por meio das suas subsidiárias - Corredor Logístico Integrado de Nacala S.A, Corredor de Desenvolvimento do Norte S.A. e Central East African Railway Company Limited (em Malawi, junto com a empresa VLI, da qual a Mitsui é acionária majoritária) -, prevê que o corredor seja usado para escoar, em parte, os produtos de exportação do ProSAVANA e de outros grandes produtores instalados nele. Ao mesmo tempo, através da empresa de logística VLI, *joint venture* entre a Vale e a Mitsui, a parceria estratégica entre Japão e Brasil se ampliaria nas fronteiras do Norte do Brasil (MITSUI & CO., 2014). A participação da Mitsui, no projeto de exploração de carvão e no Corredor de Nacala da Vale (através da subsidiária Vale Moçambique), se ampliaria em 2014, com a venda de 15% da mina de Moatize e a aquisição de 50% da participação da Vale no Corredor de Nacala (VALE, 2014).

8.4.1 Antecedentes da Cooperação Brasil-Japão: o caso do Prodecer

O Prodecer (Projeto de Desenvolvimento dos Cerrados) foi um projeto, em forma de parceria público-privada (PPP), do Japão com a ditadura militar brasileira, de 1974 até 1999. O Estado ditatorial brasileiro, nos anos 70, pretendia transformar a agricultura de subsistência do Cerrado em agroindústrias, ao passo que o Japão escolheria o Brasil como local para executar o projeto em virtude de laços históricos, de uma comunidade migrante japonesa no Brasil, com suficiente experiência no agronegócio, da existência de uma estrutura agrária concentrada, de baixos custos de produção e da possibilidade de impor pela via da força o projeto. Para coordenar esse programa, seria criada uma empresa binacional, a Companhia de Promoção Agrícola (Campo), com 51% de capital pertencente a uma *holding* brasileira, formada por um conjunto de estatais, e o capital restante pertencente a uma *holding* japonesa, liderada pela agência de cooperação japonesa e por empresas privadas e bancos japoneses (RIBEIRO, 2006). Como explicam Inocêncio e Calaça:

Os Estados Unidos, em 1970, impuseram uma barreira dificultando a exportação da soja²⁴⁴. Como o Japão era dependente desse mercado e possuía um consumo elevado desse produto, houve a necessidade de se buscar outras áreas que pudessem suprir o abastecimento. Como o Brasil já havia implantado programas como o POLOCENTRO, o PADAP (Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba) e o PCI (Programa de Crédito Integrado do Cerrado), todos voltados para o Cerrado, o PRODECER foi como que uma continuidade desses programas. (INOCÊNCIO; CALAÇA, 2009, p. 03)

De um lado, o desenvolvimento de uma agricultura intensiva em tecnologias, capitais, máquinas, agrotóxicos e fertilizantes e extensiva em uso de grandes parcelas de terra levaria o Cerrado a ser um dos biomas mais produtivos em *commodities* e permitiria à Embrapa se tornar uma referência na agricultura, neste bioma. De outro lado, não se pode minimizar os impactos ambientais (tais como desmatamento, perda da biodiversidade, uso não conservativo da água, poluição hídrica, do ar e do solo, com efeitos sobre a saúde dos trabalhadores rurais) e os impactos socioeconômicos (conflitos agrários, concentração de renda, êxodo rural e desemprego) desencadeados pelo avanço

²⁴⁴ Segundo Classen (2013), os Estados Unidos restringiram as exportações de alimentos por causa da crise mundial de alimentos iniciada em 1973, para, assim, assegurar o abastecimento interno dos produtores de carne. Nesse período, o preço dos grãos, principalmente, teve uma alta vertiginosa. O Japão, em especial, foi afetado por essas crises, já que é muito dependente da importação de tais produtos, devido à sua alta densidade populacional e à escassez de terras livres e adequadas para o cultivo (CARVALHO, 1999).

da fronteira agrícola no Brasil (BUAINAIN, 2008; INOCÊNCIO; CALAÇA, 2009; RIBEIRO, 2006).

O Japão reformaria a agência que havia se ocupado da migração japonesa no Brasil e constituiria sua agência de cooperação internacional, a JICA, para coordenar o projeto com US\$300 milhões, com o qual contribuiria com US\$28 bilhões de AOD para infraestrutura e transferência de tecnologias, transformando 334 000 hectares do bioma Cerrado em fazendas para exportação dos excedentes comerciais. Seriam financiados e assentados agricultores, sobretudo da região sul do Brasil, com empréstimos do governo do Japão e com juros subsidiados pelo governo brasileiro. Enquanto isso, a ditadura reprimiria os movimentos populares, os sindicatos e os partidos oposicionistas (OKADA, 2015).

Para Inocêncio (2010), o Estado brasileiro estabeleceria as condições para que o capital internacional investisse no Cerrado brasileiro, um dos biomas terrestres com maior biodiversidade. Na década de 30, o Brasil construiria a cidade de Goiânia “para levar a civilização ao sertão brasileiro”, e Juscelino Kubitschek implantaria as infraestruturas para a sucessiva expansão da fronteira agrícola no Cerrado, nas décadas em que perduraria o regime militar. O Prodecer seria uma fase da expansão do agronegócio nesse bioma, que atualmente se expande na região conhecida como MATOPIBA. O Cerrado é rico em água, abarcando três das principais bacias hidrográficas brasileiras e parte do aquífero Guarani, portanto, sendo propenso à geração de energia hidrelétrica e à irrigação intensiva e extensiva, da qual faz uso o agronegócio na estação seca. Durante as crises petrolíferas e a subsequente queda da produção de alimentos, seriam desenvolvidos os programas Polocentro, para instalar as infraestruturas econômicas, creditícias e fiscais, e o Prodecer. O último daria à iniciativa privada o direito de ocupação do Cerrado nos eixos dos estados de Goiás-Mato Grosso-Mato Grosso do Sul e de Minas Gerais-Bahia-Tocantins-Maranhão.

A Embrapa, em três fases, durante 30 anos, usaria tecnologias para a correção dos solos com terrenos calcários alcalinos, devido à sua acidez e à adaptação das sementes ao clima mais seco e quente, disseminando o modelo de agricultura com uso de insumos químicos e de agrotóxicos, vendidos por multinacionais, com mecanização e com cultivo de grande porte (de 300 até 1 000 hectares). A partir de 1979, seriam incorporados 345 mil hectares de terra e desmatadas novas áreas não contabilizadas. Para desenvolver rapidamente a produção nessa região, seriam construídas as infraestruturas, priorizando

o agronegócio em detrimento da agricultura e da pecuária camponesa e familiar, bem como dos seus mercados locais. A agricultura camponesa do Cerrado, embora tivesse baixos padrões produtivos, abastecia o mercado interno com arroz, feijão, milho e mandioca. O Prodecer seria pensado para produzir soja, sobretudo, para exportação e, sucessivamente, algodão e café também, substituindo as áreas agrícolas tradicionais cultivadas com produtos alimentares. Enfim, na década de 2000, no contexto do Plano Nacional de Agroenergia, seria estimulada a produção de cana-de-açúcar para etanol, considerado um produto ecológico. A cana-de-açúcar demandaria latifúndios ainda maiores - e, dessa maneira, aumentaria a concentração de terra -, sobrepondo-se aos outros produtos do agronegócio, enquanto novas áreas de cultivos tradicionais seriam destruídas (INOCÊNCIO, 2010).

O Prodecer seria um importante instrumento de concentração da terra e de controle e dominação política dos espaços do Cerrado, o qual se tornaria uma fronteira de expansão do agronegócio no Brasil e o segundo produtor mundial de soja. O Japão pretendia legitimar essa expansão por sua suposta contribuição à segurança alimentar mundial e ao desenvolvimento econômico nacional. O Prodecer daria as bases para que as multinacionais do agronegócio se tornassem oligopolistas na região, alterando os padrões de distribuição. O Japão enfim, implementaria programas nacionais para aumentar suas importações de *commodities* agrícolas nas décadas de 80 e 90 e, no final da década de 90, através da liberalização do comércio e do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), na sua virada neoliberal, aderiria a vários *Free Trade Agreements* (FTAs), incluindo o controverso *Trans-Pacific Partnership* (TPP) (OKADA, 2015).

O Prodecer beneficiaria, sobremaneira, os oligopólios do agronegócio em comparação com a agricultura familiar. Ademais, causaria desmatamento, perda de biodiversidade, perda de cultivos alimentares, empobrecimento da fertilidade e poluição dos solos, deterioração das águas de superfície e subterrâneas, intoxicação dos trabalhadores rurais e superexploração do trabalho. A volatilidade dos preços de algumas *commodities* agrícolas tem levado ainda à expansão dos canaviais, aprofundando tais problemas (INOCÊNCIO, 2010).

8.4.2 O Papel do Japão no Prodecer e no ProSAVANA

Okada (2015), focando sua análise no ProSAVANA, estuda o papel do Estado japonês como facilitador dos IED, através da AOD. A AOD japonesa teria sido, historicamente e mais do que em outros países centrais, ligada a interesses neomercantilistas. Devido ao acirramento da crise alimentar de 2007-08, no âmbito das políticas neoliberais, o Japão mudaria sua *policy* sobre segurança alimentar, desempenhando-a através de investimentos externos em projetos agrícolas. Além disso, a presença japonesa na África teria por pretensão contrastar com o avanço chinês nesse mesmo continente.

Destarte, o Japão tem usado a sua AOD estrategicamente, como uma vanguarda para legitimar e facilitar os IED das suas multinacionais, criando um ambiente favorável para a liberalização, a industrialização da agricultura e a orientação da produção para a exportação. A AOD japonesa reproduz a sua estrutura de dependência nos países recipientes, reestruturando a sociedade moçambicana e a sua integridade ecológica ao incorporar sistemas agrícolas regionais às cadeias globais de valor (OKADA, 2015).

O Japão, com mais de 60% de importação das suas necessidades alimentares, é hoje um dos países mais estruturalmente dependentes desse tipo de importação. Entretanto, as multinacionais japonesas, antes do acirramento da crise alimentar de 2007-08, que levaria essas empresas a mudarem suas estratégias, não investiam diretamente em projetos agrícolas, no exterior, tidos como de alto risco, mas preferiam investir no controle indireto das cadeias globais, através de financiamento de infraestruturas e de transferência e desenvolvimento de tecnologias. A nova *policy* sobre segurança alimentar japonesa, que promoveria os IED nesse setor, teria sido historicamente vinculada à dependência estrutural iniciada no regime alimentar mundial pós-Segunda Guerra Mundial. Tal dependência, porém, não seria um destino inevitável de países asiáticos com alta densidade populacional, fortemente industrializados e com poucas terras aráveis, mas teria sido impulsionada por uma combinação de AOD dos EUA e políticas de industrialização doméstica, que levariam o Japão a procurar a sua segurança alimentar por meio do comércio internacional e em detrimento da produção doméstica. A AOD dos EUA, de um lado, introduziria novas tecnologias e apoiaria o crescimento econômico das populações urbanas; por outro lado, no entanto, rebaixaria o preço global das *commodities* e deterioraria a soberania alimentar e a pujança da agricultura dos seus países recipientes, como o Japão. Ademais, uma reforma agrária, sob a ocupação militar dos EUA em 1946,

reduziria a um hectare per capita as áreas agrícolas - ou seja, a escala das terras agrícolas se tornaria um obstáculo à industrialização em larga escala (OKADA, 2015).

A reforma agrária, aplicada entre 1946 e 1949, acabaria com os arrendamentos, limitando a compra e a venda de terrenos e gerando uma estrutura agrícola unimodal baseada na pequena propriedade. O protótipo da exploração agrícola japonesa (*nôka*) passaria a ser o minifúndio arroteiro familiar, uma microexploração cuja superfície máxima deveria ser de um hectare (CARVALHO, 1999).

No período pós-Segunda Guerra Mundial, a ajuda externa dos EUA, que serviu como uma ferramenta estratégica para a política de contenção da Guerra Fria, enfraqueceu o setor agrícola nacional do Japão e tornou este dependente dos mercados internacionais das *commodities* agrícolas.²⁴⁵ (OKADA, 2015, p. 13)

Dessa forma, o Japão procuraria os canais de importação mais estáveis e vantajosos nos países asiáticos vizinhos, seja por conveniência geográfica, seja por laços históricos, remetendo seus IED a esses países. Contudo, as crises agrícolas de 1973-74 e de 2007-08 alterariam sua estratégia (OKADA, 2015).

A crise alimentar global de 2007-8 mudaria, novamente, o nexos entre AOD-IED e comércio internacional do Japão - que, desde os anos 80, possuem objetivos complementares: desenvolver múltiplas plataformas de produção nos países que recebem sua AOD/IED, comercializadas pelas multinacionais japonesas, que oferecem também crédito e seguro para a aquisição de terra. Pode-se falar, assim, no caso do Japão, mais do que de uma cooperação para o desenvolvimento, de uma cooperação estritamente econômica (OKADA, 2015).

A JICA tem enfatizado a lógica de que a integração dos países recipientes a um sistema de comércio multilateral contribui para a redução da pobreza nos países receptores. Portanto, a JICA tem se concentrado no fortalecimento da capacidade das infraestruturas e do comércio internacional, que atrairiam investimentos e aumentariam as exportações e o desenvolvimento econômico. Após uma década de questionamento desse modelo, a crise global de 2007-8 levaria à reprise do mesmo modelo. Assim, em 2009, o *Japanese Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries* (MAFF) e o *Ministry of Foreign Affairs* (MOFA) criariam um *Council for Promotion of Overseas Investment*

²⁴⁵ “In the post-WWII period, US foreign aid, which served as a strategic tool for Cold War containment policy, weakened Japan’s domestic agricultural sector and made Japan dependent on international agricultural commodity markets.” (OKADA, 2015, p. 13)

for Food Security, dando centralidade aos IED agrícolas para a segurança alimentar do Japão, no intuito de diversificar os fornecedores de soja e de milho, permitindo novas expansões das multinacionais, como a Mitsubishi, a Itochu, a Sumitomo, a Marubeni e a Mitsui. O papel do Estado nessa política de segurança alimentar tem sido pautado pelo uso de IED a baixo custo para desenvolver infraestruturas e tecnologias, para criar um ambiente favorável aos investimentos privados, através de políticas neoliberais de desregulamentação, liberalização e privatização, e para fortalecer parcerias público-privadas. Dentro desse marco, seriam lançados o ProSAVANA e os “*Principles for Responsible Agricultural Investment*” (PRAI) em 2009 (OKADA, 2015).

Nova fronteira agrícola nos dias atuais, a África receberia antes pouca atenção do Japão todavia, devido à falta de laços históricos, às diversidades culturais e linguísticas e à distância geográfica. O renovado interesse se deve, além da nova *policy* japonesa na área de segurança alimentar, à expansão da AOD em direção a países dentro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e à rivalidade com a China. O Japão tem se utilizado de discursos sobre parcerias *win-win*, para legitimar seus investimentos externos em produção agrícola voltada à exportação, ao mesmo tempo em que, de modo contraditório, protege o seu setor agrícola doméstico. Ademais, para não ser associado à imagem dos doadores tradicionais, o país tem evitado usar os termos “ajuda” ou “assistência”, preferindo usar o termo “parceria”, o qual despolitiza e silencia em relação às assimetrias entre Estados (OKADA, 2015).

O Japão, com suas empresas multinacionais de transformação agroalimentar (entre as maiores, Mitsubishi, Mitsui, Marubeni, Itochu²⁴⁶ e Sumitomo), que estão entre as mais protegidas²⁴⁷, fortes e concentradas do mundo, se tornaria a terceira economia agroalimentar do mundo e, junto com os Estados Unidos e com a Europa, se tornaria o centro do sistema alimentar mundial.

Os grandes grupos econômicos japoneses (keiretsu) funcionam com um alto grau de interseção administrativa entre eles, através dos laços financeiros, de pessoal, de formação profissional dos assalariados do grupo, da cooperação técnica, onde os bancos e a indústria combinam seus interesses a longo prazo, gerando relações estáveis, contratuais, quase integradas. (CARVALHO, 1999, p. 96)

²⁴⁶ A Itochu era líder do *Africa Food Development Research Group*, interessado em produzir soja e gergelim em Moçambique, com o apoio da JICA, no ProSAVANA. Entretanto, parece que a empresa não deseja ser associada à compra de terra no ProSAVANA (HALL, 2015).

²⁴⁷ Essas empresas são de capital japonês em quase a sua totalidade. O capital estrangeiro não pode controlar esse setor industrial.

Entretanto, por possuir poucas terras cultiváveis, por ter introduzido no seu regime alimentar tradicional (composto de arroz, legumes e peixes) o trigo e a carne²⁴⁸ (por sua vez, dependente da importação de milho e de soja como ração animal), por ter liberalizado²⁴⁹ progressivamente as importações e por ter uma renda per capita alta, o Japão se tornaria o país com a mais baixa taxa de autossuficiência alimentar entre as economias da OCDE²⁵⁰. Dobraria o valor das suas importações entre 1987 e 1996, se tornando, desde 1988, o maior importador de produtos alimentares do mundo, sendo incapaz de atender às suas demandas nacionais de carne, legumes, oleaginosas e cereais. Nesse processo, a estratégia do Estado tem sido planejar o crescimento do seu setor agroindustrial, seja internamente, seja externamente, nos países vizinhos²⁵¹. O Estado tem atuado, por conseguinte, como: a) regulacionista (por meio de leis e programas de modernização produtiva e de transferência de rendas agrícolas); b) formador de um sistema de cooperativas agrícolas que abarcam todos os produtores; c) protecionista²⁵² do setor (por meio de políticas públicas setoriais descentralizadas, preços garantidos e subsídios, controle do comércio interno e externo, através de monopólio ou controle estatal de importações (principalmente de arroz), barreiras alfandegárias e quantitativas, redução de impostos, subvenções e estímulos à exportação); d) impulsionador da internacionalização e da integração da produção alimentar japonesa nos países asiáticos da região, com lastro na rede de cooperativas e políticas públicas setoriais (CARVALHO, 1999).

A estrutura agrária unimodal japonesa, assentada sobre uma relativamente grande classe de pequenos produtores, é fruto da reforma agrária massiva sob a versão asiática²⁵³ do Plano Marshall, que pretendia alcançar a autossuficiência alimentar. Baseia-se na pequena produção associativa, com alto nível organizativo e com um poder de pressão política capaz de obter privilégios econômicos, não somente por formar um *lobby*, mas

²⁴⁸ Por causa da influência da ocupação militar dos EUA que, com os programas de AOD e com as exportações subsidiadas dos excedentes agrícolas, inaugurariam a entrada massiva de produtos do regime alimentar ocidental na dieta japonesa.

²⁴⁹ Liberalização fortalecida com a valorização do Yen.

²⁵⁰ Produção de calorias/consumo de calorias.

²⁵¹ Como também no Brasil, na Austrália, na Ucrânia, em Moçambique, dentre outros.

²⁵² Carvalho (1999, p. 97) define esse protecionismo como ofensivo, pois: “apoia as indústrias com capacidade para disputar o mercado externo e garante a proteção da indústria destinada ao mercado interior mediante as restrições à importação.”

²⁵³ Coreia do Sul e Taiwan passaram também por reformas agrárias massivas.

também pela importância da qual se reveste para a segurança alimentar do Japão. O processo de industrialização japonesa e a redução e o envelhecimento progressivos da sua população rural, transformada em agricultores de tempo parcial, fomentariam uma industrialização do meio rural intensiva em alta tecnologia. A utilização intensiva de máquinas, implementos e insumos (o Japão é o maior consumidor de adubos químicos e de produtos fitossanitários do mundo) encarecem a produção, todavia, que é sustentada por créditos subsidiados (CARVALHO, 1999).

8.5 Os Grandes Conglomerados Japoneses *Sōgō Shōsha*

Os grandes conglomerados²⁵⁴ japoneses - Itochu, Marubeni, Mitsubishi Shōji, Mitsui Bussan, Sojitz, Sumitomo e Toyota Tsusho - são conhecidos como *sōgō shōsha*: fortemente financiados pelo Estado (por meio do JBIC) e pelo capital bancário e de seguros japonês, formam um bloco no poder nacionalista. Tais empresas são ativas de forma limitada, no tocante à aquisição de terras no estrangeiro, atuando por meio de arranjos multilaterais de preferência e em cooperação com as empresas ABCD²⁵⁵. As estratégias das *sōgō shōsha*, contudo, enfatizam um deslocamento do “*land grabbing*” para o “*control grabbing*”, pois priorizam a criação de estruturas de *downstream*²⁵⁶ e de industrialização e distribuição de alimentos. Para poder continuar a abastecer o Japão de forma competitiva, garantindo sua segurança alimentar, precisaram expandir suas atividades de venda de grãos na China, que se tornaria relativamente dependente do Japão nesse aspecto. Os objetivos das *sōgō shōsha* são se tornar as principais *traders* de grãos do mundo, estabelecendo subsidiárias, *joint venture* com participação minoritária, participação em algumas empresas e formação de alianças estratégicas com outras, comprando diretamente dos produtores, para diminuir a dependência em relação às empresas ABCD; para estocar grãos na Rússia, na Ucrânia, nos EUA, na América Latina e na Austrália; para diminuir o preço de transporte e vender no Japão e na China, aonde várias firmas estão se deslocalizando. Com a aquisição da estadunidense Gaviola, a Marubeni veio a se tornar a terceira *trading* de grãos no mundo (HALL, 2015).

²⁵⁴ Empresas que atuam em setores extremamente diversificados. A Mitsubishi possui 500 companhias e subsidiárias associadas (HALL, 2015).

²⁵⁵ Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus.

²⁵⁶ Compreende a procura dos grãos e de outras *commodities*, o transporte férreo e rodoviário, a estocagem e os terminais navais de exportação e a logística, com alta tecnologia para garantir a conservação desses produtos perecíveis que atravessam o mundo (HALL, 2015).

Quadro 7: Maiores Traders de Grãos em 2012

Company	Grain Handling Volume (million tons, approx)
Cargill	75
ADM	70
Marubeni + Gaviolon	60
Bunge	55
(Gaviolon)	(35)
Louis Dreyfus	35
(Marubeni)	(25)

Fonte: HALL, 2015, p. 14.

Quadro 8: Principais Investimentos por parte das Sōgō Shōsha no Brasil

Empresa	Aquisições e Investimentos em Terra e <i>Downstream</i>		
Mitsui	Em 2007, a Mitsui adquiriu 25% da suíça Multigrain SA (100 000 ha). Após várias fases, a Mitsui comprou totalmente essa empresa, transformando-a em uma subsidiária, em 2011.	Em 2013, a Mitsui, com 49,9% das cotas, estabeleceu uma <i>joint venture</i> com a SLC Agrícola (390 000 ha). 70% da soja produzida pela Mitsui é livre de OGM.	Em 2013, a Mitsui comprou 20% da VLI (10 000 km de ferrovias e terminais para carregamento de grãos e fertilizantes), a unidade de carga da Vale SA, que tem previsão de grande expansão das suas atividades no Brasil, no Norte e Nordeste.
Sojitz	Em 2007, a Sojitz, com 33% das cotas, estabeleceu uma <i>joint venture</i> no setor sucroalcooleiro, com a Odebrecht AS, formando a ETH Bioenergia.	Em 2010 ²⁵⁷ , a ETH Bioenergia comprou a sua concorrente direta, a Brenco.	Em 2013, a Sojitz investiu ²⁵⁸ na brasileira Cantagalo General Grains AS (150 mil ha) e na sua unidade de exportação, CGG Trading AS, com interesse na expansão do Porto de Itaqui (RS).

²⁵⁷ Nesse mesmo ano, a Sojitz criou, na Argentina, a Sojitz Buenas Tierras del Sur S.A, para produzir soja para o mercado asiático (HALL, 2015).

²⁵⁸ Com o empréstimo de US\$94 milhões da *Japan Bank for International Cooperation* e cofinanciado por outros dois bancos e uma companhia de seguro (HALL, 2015).

Mitsubishi	Em 2012, adquiriu 20% da originadora de grãos Los Grobo Ceagro do Brasil S.A. (Ceagro), que mantém um <i>network</i> de armazéns e serviços de <i>upstream</i> e <i>downstream</i> , mas não parece ser engajada diretamente na produção.	Em 2013, a Mitsubishi aumentou sua participação de 20% para 80%, dobrando a capacidade de exportar da Ceagro para o Japão e para o resto da Ásia.	
Marubeni	Em 2009, investiu na Terlogs Terminal Marítimo Ltda, que possui terminais de exportação. Em 2011, comprou esta empresa.	Em 2009, estabeleceu uma parceria com a brasileira Amaggi, para incrementar a produção de grãos para o Japão e outros países asiáticos e, eventualmente, investir em portos no Brasil.	Em 2011, a Marubeni criou uma exportadora subsidiária, a CGTI Brasil, que se tornou, naquele ano, a maior exportadora de grãos do Brasil, exportando principalmente para a China.

Fonte: adaptado de HALL (2015).

8.5.1 Estratégia da Empresa Mitsui

A estratégia de diversificação do leque de fornecedores dos grandes grupos alimentares japoneses, em conjunto com o Ministério da Indústria e do Comércio Internacional (MITI), teria por objetivo liderar e articular uma integração econômica regional, primeiro, voltada aos tigres asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong), sucessivamente, à *Association of Southeast Asia Nations* (ASEAN)²⁵⁹ e, enfim, à China, à Austrália e à Nova Zelândia - por meio do deslocamento e da instalação de diversificadas indústrias de importação, transformação e redistribuição alimentar, através de *joint ventures* (CARVALHO, 1999). O Brasil tem sido, por sua vez, um dos países-alvo dessa estratégia desde o Prodecet.

²⁵⁹ Tailândia, Indonésia, Filipinas, Brunei, Vietnã e Malásia.

Analisando os documentos que a empresa Mitsui fornece através de seu *site*, é possível traçar a estratégia desta empresa. A emergência da China, no final da década de 90, mudaria o mercado global da soja (e de outras *commodities* agrícolas e minerais), obrigando o mundo a responder a tal mudança. A China se tornaria o maior importador de farelo de soja para alimentação animal. O Japão, que havia visto suas importações de soja caírem, seria tirado do primeiro lugar. A Mitsui e as outras empresas, tradicionais *traders* de grãos, comprados (sobretudo) nos portos dos EUA e do Brasil, os maiores produtores mundiais de soja, procurariam recuperar as fatias de mercado perdidas, alterando suas estratégias. Frente à alta demanda e concorrência, a Mitsui entenderia ser necessário que ela desenvolvesse o controle de toda a cadeia, da produção de grãos, aumentando seus ativos nos países produtores, passando pelo transporte até a armazenagem (MITSUI & CO., 2017).

A Mitsui se expandiria pelos países maiores produtores de grãos - EUA, Rússia, Austrália, Brasil e Argentina - e pretende ainda se expandir na nova fronteira, a África. Escolheria para a sua expansão inicial o Brasil (apesar da péssima infraestrutura, que, no entanto, também constitui uma oportunidade de investimento para a Mitsui), porque, ao contrário dos EUA, ainda não teria esgotado as suas possibilidades de expansão agrícola no centro-oeste do Mato Grosso, no Maranhão, no Tocantins, no Piauí, no Nordeste e na fronteira amazônica. Entretanto, a Mitsui precisava de parceiros, um produtor brasileiro e uma empresa de comercialização, com sua própria logística, infraestrutura de armazenamento e portos no Brasil. Por essa razão, em 2007, a Mitsui compraria gradualmente 100% da empresa brasileira de logística e *trading*, a Multigrain, e, no mesmo ano, a brasileira Agrícola Xingu, com 120 000 hectares de terra com produção de milho, soja e algodão - a qual se tornaria uma subsidiária da Multigrain, por sua vez, uma subsidiária integral da Mitsui em 2011 (EXAME, 2013; MITSUI & CO., 2007).

A estratégia seria arriscada, dado o elevado risco do setor agrícola frente ao comercial, mas teria sido bem-sucedida, permitindo à Mitsui se tornar uma das poucas empresas que atuam em toda a cadeia agrícola. O Brasil, após a compra da Mitsui, proibiria a compra de grandes áreas de terras por estrangeiros. A empresa pesquisaria por quatro anos antes de comprar a Agrícola Xingu, escolhida pelo fato de ter feito rotação nas suas culturas e, portanto, por ter mantido a terra rica e fértil. Outro diferencial da estratégia da Mitsui residiria no fato de que 70% da sua produção se encontra livre de OGM (no Brasil, 80% da produção de soja é OGM), exigência dos consumidores dos

países europeus e dos japoneses, mercados muito lucrativos. Para evitar o risco das adversidades climáticas, a Mitsui diversificaria as áreas geográficas dos seus produtores no mundo. No Brasil, em 2013, estabeleceria a *joint venture* SLC-MIT com a maior empresa brasileira no setor de agronegócio, o grupo SLC²⁶⁰ Agrícola (390 000 hectares de terra em 14 locais, em todo o país), podendo a Multigrain deslocar assim a produção do centro do Brasil para outras regiões, mitigando os riscos em caso de adversidades climáticas. O risco de mudanças legislativas, nesse mesmo país, proibindo empresas estrangeiras de possuir participação majoritária, seria evitado por meio de um arranjo que deixaria com a SLC a participação majoritária (com 50,1%). Ao mesmo tempo, a SLC MIT tem o potencial para produzir em grande escala, em países de língua portuguesa, como Angola e Moçambique, além de construir infraestruturas essenciais no Norte e no Nordeste do Brasil, através da brasileira VLI, empresa da qual a Mitsui detém 20% de participação (MITSUI & CO., 2013).

A SLC Agrícola, que tem sua base operacional no Rio Grande do Sul, na sua estratégia de internacionalização, para 2015-2016, teria procurado expandir sua produção para além da América do Sul, buscando adquirir uma área enorme em direção à África, em especial, em Moçambique, país que vem estudando a fundo. A empresa, atualmente, é proprietária de terra somente no Brasil, 300 mil hectares de terra, incluindo áreas de conservação. Para 2020-2021, a empresa pretende aumentar suas propriedades para 700 mil hectares de terras plantadas, das quais 20% (140 000 hectares) no exterior (AGRIMONEY, 2012).

8.6 Críticas e desafios da Cobradi

As principais críticas que foram feitas a Cobradi no setor agrícola africano se referem ao uso de uma lógica técnica, que não leva em conta as capacidades de absorção institucional e social dos países africanos, nem tampouco as trajetórias domésticas destes países, subestimando a complexidade do processo de adaptação de uma política em outro contexto, transferindo pacote tecnológicos, acompanhados de narrativas e imaginários de

²⁶⁰ A SLC, com um estoque de terra de 117 000 hectares, em 2008. Em 2008, a CFI concedeu um empréstimo de longo prazo de 40 milhões de dólares à SLC, permitindo-a aumentar suas propriedades para 200 000 hectares.

sucesso, que na realidade são contestados no próprio país de origem. Esta subestimação é associada a duas superestimações: a) a superestimação da eficácia e legitimidade de transferir determinadas dinâmicas que caracterizam as políticas públicas brasileiras; b) superestimação da eficácia de adaptar de forma simplória, em outros contextos, soluções tecnológicas e políticas desenvolvidas no Brasil, com base nas similaridades entre os países do Sul. (GOULET et al, 2013; MILHORANCE, 2013; SCOONES et al., 2016; SHANKLAND; GONÇALVES, 2016; SANTARELLI, 2016)

A recente transição do Brasil de país receptor para doador não foi acompanhada por marcos regulatórios e por instrumentos burocráticos e orçamentários adequados ao atendimento da crescente demanda por cooperação. Falta uma política nacional para a Cobradi, as ações institucionais são dispersas e fragmentadas, exigindo enormes esforços dos agentes da cooperação, fragilizando a capacidade de resposta e comprometendo a qualidade da cooperação internacional, que, por isso, fica dependente do estabelecimento de acordos com organismos internacionais e agências de cooperação de países do Norte (BEGHIN, 2014).

Sob a perspectiva da teoria da difusão de políticas públicas, a ênfase da Cobradi na transferência de políticas públicas brasileiras para o setor agrícola africano coloca o Brasil como referência mundial de programas sociais, ganhadores de “certificações²⁶¹” internacionais. O Fome Zero e o Bolsa Família, levaram ao cumprimento dos objetivos de redução das pessoas com fome no Brasil, previstos pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), e da Cúpula Mundial da Alimentação, tendo também saído do Mapa Mundial da Fome da FAO (instituição na qual, durante o governo de Lula da Silva, foi eleito como presidente o brasileiro Graziano da Silva) e portanto por isso foram legitimadas nacionalmente e internacionalmente. Reconhecidas como estratégias exitosa de combate a fome e a pobreza, foram projetados internacionalmente, por meio de um processo de transformação destas ‘boas práticas’ locais em ‘soluções exportáveis’, tramite ‘certificação’ por parte de órgãos internacionais. (SANTARELLI, 2015).

²⁶¹ Sobre o tema da “certificação” e promoção da experiência de alimentação escolar brasileira como referência internacional e alternativa de política pública no contexto africano, foram feitos avanços, inclusive, com a criação de novas instituições, como o Centro de Excelência Contra a Fome. Contudo, como mais um sinal da dependência brasileira, que também de uma certa forma reduz custos, essa estrutura instalada e parcialmente financiada pelo governo brasileiro é uma estrutura do Programa Mundial de Alimentos. (SANTARELLI, 2015).

Entretanto, embora a legislação brasileira garanta e proteja o direito à alimentação - com obrigações por parte do Estado, inclusive, na sua atuação no exterior -, ao mesmo tempo, o agronegócio, que considera o alimento uma mercadoria e um produto financeiro, além de receber papel central na acumulação de capital no Brasil, observado no desequilíbrio dos recursos estatais que o setor auferem em comparação à agricultura familiar, gera incoerências na transferência da Cobradi para o setor na África e crescente perda de credibilidade. O desequilíbrio de recursos se reproduz nos projetos de segurança alimentar exportados para a África - os quais são menores, pontuais, localizados e de curto prazo, mas, sobretudo, com poucos recursos financeiros, ao contrário dos projetos chamados de estruturantes, que consistem, muitas vezes, na atração de investimentos para a produção agrícola de *commodities* para exportação. (MUÑOZ; CARVALHO, 2016).

No campo brasileiro, existe uma alta conflitividade entre o agronegócio e as populações de camponeses. As monoculturas usam sementes transgênicas e agrotóxicos, que afetam o ambiente e os trabalhadores e competem com as culturas de alimentos. Alguns projetos da Cobradi, na África, ao promoverem o mesmo modelo, estão reproduzindo essa conflitividade, colocando o direito à alimentação em risco, através de desapropriações de terras de camponeses sem justa compensação e de perda da segurança alimentar e nutricional das famílias. Nesse sentido, para Muñoz e Carvalho (2016), a Cobradi, no setor agrícola africano, reproduz a estratégia de coexistência ambivalente e incompatível, dada sua assimetria, incoerente em múltiplas dimensões: entre discurso e prática (dimensão vertical), entre todas as políticas externas que podem incidir no desenvolvimento (dimensão horizontal), na sustentabilidade de longo prazo (dimensão temporal) e nas ações coletivas concertadas nos fóruns internacionais, como a FAO, para a segurança alimentar, e, de outro lado, nos fóruns empresariais (dimensão global). A política agrária brasileira configura um complexo entrelaçamento de interesses públicos e privados, no qual os interesses e o discurso do grande capital agrário são hegemônicos e a interação entre público e privado, no momento de definição da prioridade e dos objetivos da Cobradi para o setor agrícola africano, gera uma promiscuidade entre cooperação, investimento e financiamento. Nesse caso, as instituições públicas promovem um processo de privatização, respondendo exclusivamente aos interesses privados e ignorando, em todas as etapas da cooperação (diagnóstico, desenho, implementação e avaliação), as demandas dos cidadãos por uma tomada de decisão democrática. Ademais, as empresas, que não participam formalmente dos projetos de

cooperação - evitando, assim, serem responsabilizadas -, se apropriam do discurso ético sobre segurança alimentar, para obter selos de “responsabilidade social e ambiental”, tornando opaco o limite entre ética e interesse econômico. Essa promiscuidade e opacidade são visíveis no PMAI e no ProSAVANA. O discurso autorreferencial do agronegócio é de que representaria um capitalismo moderno, competitivo e gerador de riqueza, enquanto que a agricultura camponesa seria atrasada e de subsistência. A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 1998, institucionalizaria esse dualismo: de um lado, o referido ministério, que apoiaria a agricultura familiar, por meio do financiamento do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) por outro lado, que apoiaria a agricultura patronal, também por meio do financiamento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) (MUÑOZ; CARVALHO, 2016).

Beghin (2014) reconhece que o Brasil vem se destacando no que diz respeito à SAN, particularmente, com várias iniciativas de caráter regional e mundial, com base na experiência do programa Fome Zero, contribuindo para a difusão da promoção da SAN. No país, as características mais positivas do Fome Zero teriam sido a diversificação da alimentação, as compras locais, a intersectorialidade e a participação social. Segundo Lopes (2014), no entanto, a internacionalização da SAN receberia algumas críticas de ordem institucional, endereçadas à descontinuidade, às irregularidades na distribuição, à tendência assistencialista dos programas e à lentidão na implementação. De acordo com Beghin (2014), os principais problemas seriam a falta de um arranjo institucional apropriado para a ABC e de articulação com outros órgãos federais, a diminuição dos recursos financeiros, a falta de transparência, a promiscuidade entre cooperação, financiamento e investimento e a falta de participação social. O Brasil não estimularia o envolvimento das organizações da sociedade civil nem no país e nem nos países com os quais coopera (SANTARELLI, 2015).

São muitos os desafios para a internacionalização dos projetos de SAN brasileiros, faltando ainda uma estratégia sobre o assunto no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, que possibilite a construção de uma arquitetura institucional para uma cooperação internacional mais transparente²⁶², sólida, dinâmica e de longo prazo. A ABC,

²⁶² Mesmo depois da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527) de 2011, que obriga a disponibilização dos dados de forma aberta, falta transparência nas informações sobre a identificação das prioridades da

embora oficialmente planeje, coordene e articule a Cobradi, não dispõe de marcos legais e institucionais para a internacionalização dos projetos tampouco de recursos humanos e financeiros adequados, comprometendo a efetividade da Cobradi. Disso resulta, mesmo nos projetos chamados de estruturantes²⁶³, a falta de diretrizes para articular os diversos projetos. As diretrizes são vagas e genéricas, não demonstram uma estratégia nacional propositiva, com prioridade por país parceiro, por áreas e formas de atuação e por recursos humanos e financeiros disponibilizados. Os projetos são pulverizados nos diversos organismos da administração pública federal, expressando a natureza descentralizada e multicêntrica da Cobradi. Na falta de articulação centralizada das ações, contudo, gera-se “superposição e paralelismo de ações e desperdício de recursos”. (BEGHIN, 2014, p.45).

Para Beghin (2014) existem várias contradições no discurso oficial sobre os princípios de horizontalidade, de respeito à soberania, de solidariedade, de não ingerência ou interferência e de falta de condicionalidade da Cobradi.

“O Brasil nem sempre respeita a soberania alimentar dos países, isto é, muitas ações brasileiras de cooperação não permitem que os camponeses possam decidir sozinhos que querem produzir, como produzir e qual a maneira ideal para fazê-lo.” (p.81).

Igualmente, nós observamos que no Mais Alimento África, o Brasil escolhe quais máquinas e equipamentos os países africanos podem comprar.

A não ingerência em assuntos nacionais não pretende impor uma agenda de cooperação, buscando, ao contrário, se alinhar aos planos e às estratégias regionais e nacionais dos países com os quais o Brasil coopera. Essa postura demonstra ser controversa, no entanto, pois a cultura política dos países receptores - democracias frágeis e com burguesias locais fortemente dependentes - acaba contradizendo o discurso brasileiro em prol da participação social e do fortalecimento da agricultura camponesa. O que se verifica substantivamente por parte do Executivo federal brasileiro e dos países receptores são esforços para desenvolver uma diplomacia comercial somente em prol do agronegócio, em detrimento das demandas dos movimentos de camponeses e dos

Cobradi, a descrição dos projetos, os orçamentos, a prestação de contas, os pagamentos, os processos e os resultados das licitações e as avaliações da cooperação (BEGHIN, 2014).

²⁶³ Os projetos agrícolas e de combate à fome estruturantes são: Rizicultura em Senegal; Cotton-4 (desenvolvimento da produção de algodão em quatro países africanos: Benin, Burkina Faso, Chade e Mália); ProSavana (Moçambique); Fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique – IIAM (Moçambique); PNAE em São Tomé e Príncipe; Programa Educacional de Nutrição em Moçambique.

agricultores familiares, que são paulatinamente ignoradas. Afirmar que a Cobradi se orienta pela demanda²⁶⁴ dos países receptores (*demand-driven*) a torna conservadora, transitória e voltada ao desperdício de recursos, dado que o PAA-A e o PNAE não superam a fase de curta duração. O perdão da dívida de diversos países, especialmente dos africanos, é articulado à abertura de linhas de crédito brasileiras para investimentos em infraestrutura e para compra de bens e serviços brasileiros (configurando-se como a tão criticada venda atada ou casada, criticada pelo próprio país), e à exploração de recursos naturais por parte de empresas brasileiras. O recurso à mão de obra importada, por parte dessas empresas, com salários maiores em comparação àqueles dos trabalhadores locais, na prática, também iria de encontro à declaração oficial de solidariedade (BEGHIN, 2014).

Quando da promoção de modelos de desenvolvimento agrário antagônicos e historicamente em conflito, porém dando predominância ao apoio público ao agronegócio em detrimento da agricultura familiar e camponesa, o Brasil exporta as características deletérias do seu desenvolvimento agrário, como a desproporção do peso político e econômico do agronegócio na política interna e externa, a concentração fundiária e o uso intensivo de agrotóxicos. Tais problemas são ainda agravados na África, local em que, mais do que no Brasil, a agricultura familiar e camponesa é a principal responsável pela geração de empregos no campo e pela produção de alimentos. O avanço do agronegócio, seja no Brasil, seja mundo afora, afeta a geração de emprego e a produção de alimentos. Nesse sentido, embora existam vários projetos de cooperação internacional sobre agroecologia, com compartilhamento de conhecimentos agroecológicos, é dada prioridade (sobretudo, por meio da Embrapa) à cooperação técnica que abre caminho para as multinacionais do agronegócio. As iniciativas das quais o Brasil participa são a “Nova Aliança para Segurança Alimentar e Nutricional” do G8 e o Plataforma Brasil-África de Inovação Agrícola de Mercado²⁶⁵. Este último, em um arranjo plurilateral, pretende financiar, através do apoio de várias organizações²⁶⁶, pesquisas de especialistas africanos e brasileiros, para que possam se tornar projetos da Embrapa e do Fórum para Pesquisa

²⁶⁴ No caso do ProSavana, não teria sido uma demanda de Moçambique, mas uma estratégia negociada inicialmente entre Japão e Brasil.

²⁶⁵ *Africa Brazil Agricultural Innovation Market Place*

²⁶⁶ Embrapa, Ministério do Comércio, Tecnologia e Indústria (MTCI) e ABC, representando o Brasil; FAO, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), representando o sistema ONU; Banco Mundial e BID, em nome das instituições financeiras internacionais; DFID, como cooperação de doador tradicional; e a Fundação Bill e Melissa Gates enquanto setor privado (BEGHIN, 2014).

Agrícola na África (FARA). As organizações que apoiam a “Nova Aliança” e a Plataforma pretendem expandir a “nova revolução verde”, sem pretenderem fortalecer a agricultura de base familiar e camponesa nem a agroecologia. Ao contrário, ‘buscam integrar a pequena produção às grandes cadeias do agronegócio’, reproduzindo modelos incapazes de solucionar a fome e que, em sentido inverso, geram crises alimentares, climáticas e ambientais e aprofundam as desigualdades. Trata-se de um processo de acumulação primitiva do capital, que cria enclaves econômicos, com impactos socioambientais negativos e baixa contribuição ao desenvolvimento humano. (BEGHIN, 2014, p. 48).

O papel do BNDES e de seus empréstimos subsidiados foi relevante, na medida em que se apresentou aos países receptores da Cobradi como uma alternativa vantajosa de financiamento de infraestruturas²⁶⁷, em comparação aos financiadores tradicionais²⁶⁸, promovendo as exportações de bens e de serviços e estimulando a internacionalização dos investimentos de empresas brasileiras. Entretanto, esse processo de internacionalização, integrado a Política Externa Brasileira (PEB), nem sempre financiado pelo BNDES, tem se caracterizado por violações de direitos humanos: despejo e deslocamento de famílias em condições indignas, por violação do direito humano à alimentação adequada e pelo aumento da insegurança alimentar e nutricional de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, camponeses e camponesas, ameaçando seu acesso aos recursos naturais, sua autonomia e sua autodeterminação, por péssimas condições de trabalho, por degradação ambiental e social. A agricultura industrial, ao expulsar os camponeses, reforça as desigualdades de gênero e desestrutura as famílias: quem trabalha a terra, geralmente, são as mulheres; ao serem expulsas de suas roças, não conseguem se inserir em outras atividades, ao contrário dos homens que migram para outras localidades. Desta forma, para as mulheres que ficam sozinhas, e em razão de sua baixa escolaridade, a única oportunidade torna-se o trabalho informal e, muitas vezes, a prostituição (BEGHIN, 2014).

Apesar de algumas instâncias de participação social tentarem democratizar a Cobradi de forma isolada, como o CONSEA e a Comissão Permanente de Assuntos Internacionais (CPAI) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

²⁶⁷ Tais como ferrovias, portos, rodovias, aeroportos, saneamento básico e indústrias de geração de energia.

²⁶⁸ FMI, BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Africano de Desenvolvimento dentre outras instituições financeiras.

(CONDRAF), falta uma arena estatal de democratização sistemática do processo decisório em política externa - e, portanto, da Cobradi -, que acolha e possa intermediar os diferentes interesses.

Os setores sociais que lutam por direitos e por justiça socioambiental poderiam contar com semelhante arena para disputar seus projetos com aqueles que defendem outros modelos e que, em última instância, resultam na privatização dos bens comuns. Essa instância de mediação deveria ser o Conselho Nacional de Política Externa, proposta apresentada ao Governo Federal pelo Grupo de Reflexões sobre Relações Internacionais (GR-RI) na conferência nacional “2003-2013: uma nova política externa”, realizada em julho de 2013. (BEGHIN, 2014, p.52)

A falta de participação social e de transparência da Cobradi é evidenciada pela sua pequena abrangência, pela fraca circulação das informações e pela falta de envolvimento das organizações da sociedade civil em todas as fases, não existindo, por conseguinte, mecanismos sistemáticos de participação social nas etapas de desenho, de implantação, de monitoramento ou de avaliação das ações. A ausência de diálogo na elaboração de prioridades e estratégias, contribuem para gerar desconfianças sobre os reais interesses na definição da Cobradi, dados os mecanismos não transparentes de acesso a informação. (BEGHIN, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se a AOD pode ser usada por países centrais para encobrir mecanismos de dominação e de exploração sobre países periféricos, na presente pesquisa, o objetivo geral residiu em entender a natureza da CSS de países semiperiféricos, como o Brasil, em relação a países periféricos, tais como Moçambique. Para alcançar esse fim, selecionou-se para a análise a Cobradi e, especificamente, o programa trilateral intitulado ProSAVANA, assim como algumas outras políticas públicas agrícolas, bilaterais e multilaterais, transferidas a alguns países do continente africano.

Quando comparada à AOD, a CSS apresenta princípios, conceitos e práticas específicas que enfatizam as diferenças formativas históricas, peculiares aos países do Sul. A Cobradi, veiculada como uma cooperação fundamentada nos princípios da CSS, retiraria ou minimizaria as possibilidades de assimetrias econômicas e de poder e a geração de dependência ou a captura da soberania nacional, do país receptor da cooperação. Entretanto, ao incorporar a dimensão do comércio, do investimento e do financiamento, para além de reproduzir os problemas da AOD, apontados nessa dissertação, passaria a contradizer os princípios da CSS, mesmo na sua modalidade técnica, que em algum momento seria neutra e externa às relações de poder e de produção.

Com a crise de legitimidade e com a perda de espaço econômico e político da AOD em favor de países como a Índia e a China, sobretudo, a Cobradi, ao defender princípios e práticas alternativas à AOD, viria a se fortalecer como uma modalidade viável para os países receptores, recuperando o espaço econômico perdido e, ao mesmo tempo, dando maior legitimidade à AOD. Mais do que isso, o fortalecimento da CSS ajudaria as exportações e os investimentos das empresas do Norte, a partir das suas bases produtivas no Brasil, enquanto que a integração da AOD à CSS, por meio de arranjos trilaterais, representaria a tentativa de preservar e expandir os interesses e as influências dos blocos no poder do Norte. Ademais, as experiências desenvolvidas no Brasil, em políticas públicas agrícolas, poderiam amenizar os impactos da expansão do agronegócio que a AOD e as agências multilaterais promovem junto com a promoção complementar de programas direcionados à integração da agricultura familiar às cadeias do agronegócio.

Exemplo disso pode ser encontrado na cooperação entre Brasil e Japão. Este último, com problemas de aproximação com países africanos, em virtude de diferenças culturais e linguísticas, se apropriou da relação da Cobradi com a África - em especial, a

ênfase dela nos países de língua portuguesa -, para remediar a sua falta de experiência. O Japão assim se insere nos países de língua portuguesa e usa a *expertise* brasileira no setor agrícola, além da associação estratégica da empresa Mitsui com a empresa Vale, dentre outras associações empresariais e corporativas entre Brasil e Japão, para desenvolver o Corredor de Nacala, que abre Moçambique (como também outros países da região) para a exploração das reservas de carvão e de outros minérios, de gás natural e para a inserção do agronegócio, tendo ainda os grandes conglomerados japoneses a possibilidade de exportar na região. O ProSAVANA se tornou o primeiro projeto japonês de desenvolvimento agrícola de grande escala na África e poderia ser reproduzido, com o auxílio da cooperação brasileira, em outros países de língua portuguesa.

Quando confrontada com as agências de cooperação internacional dos EUA e do Japão, a ABC detém um orçamento muito pequeno, é fragmentada em uma miríade de outros ministérios, agências e burocracias e ainda é uma estrutura com pouca autonomia, sendo um apêndice do MRE - um ministério que historicamente representa os interesses do bloco no poder e que não acolhe as demandas das classes sociais excluídas deste bloco. Portanto, embora existam esforços para conferir autonomia à ABC, diferentemente das suas congêneres chinesa e indiana, a Cobradi tende a preferir o tipo de cooperação na qual é subcontratada por países do Norte, para coordenar a cooperação técnica em um terceiro país do Sul, como no caso do ProSAVANA, devido à configuração do seu bloco no poder, no qual a burguesia interna tem uma postura ambígua em relação ao capital imperialista. A ABC depende de agências multilaterais (PNUD, FAO, PMA) para internacionalizar o PAA-A e o PNAE na África, considerados pelo bloco no poder como programas secundários, mas exporta por meio do MDA e da CAMEX, com farto financiamento público, máquinas e equipamentos agrícolas produzidos no Brasil por empresas de países da OCDE (dos quais a Cobradi pretende se diferenciar em seu discurso), através de acordos bilaterais. Ademais, a Cobradi promove os investimentos de agronegócio de multinacionais brasileiras e do Norte, por meio de financiamento público do BNDES, que também financia a desnacionalização do setor sucroalcooleiro brasileiro.

O dualismo da estrutura institucional do setor agrícola brasileiro é resultado das relações ambivalentes concretas da Cobradi, com blocos no poder e com agências multilaterais do Norte desde a sua formação, configurando o seu caráter ambíguo. Esta ambiguidade é materializada na presença, no bloco no poder, de frações de classe capitalistas da média e da grande burguesia interna, de conglomerados nacionais e

estrangeiros (sendo os últimos líderes mundiais do agronegócio), cujos interesses estão materializados no MAPA, bem como de outras frações capitalistas internas, de pequenos e médios produtores da agricultura familiar, integrados de forma subordinada às cadeias do agronegócio, pelo PRONAF e pelo Programa Mais Alimentos, representados pelo MDA. A ambiguidade ressoa ainda quando a Cobradi insiste em seu caráter diferenciado e antagonista, em comparação à AOD, ao mesmo tempo em que aprofunda seu engajamento em arranjos de cooperação trilaterais, com outros Estados que fazem parte da AOD e/ou com organizações multilaterais.

A nova organização do bloco no poder, sob os governos petistas, com a ascensão política da grande burguesia interna, privilegiou na sua política externa os interesses dessa fração de classe. Para tanto, as intervenções estatais foram direcionadas à internacionalização do BNDES, da Embrapa, da APEX e da ABC, para dar maior capacidade de exportação e de proteção dos investimentos da burguesia interna no exterior, através também dos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos. O financiamento do BNDES, sobretudo, mas igualmente do Banco do Brasil, foi direcionado à estratégia de acumulação dirigida pela grande burguesia interna, para aumentar a competitividade internacional desta fração, frente à China principalmente, e para facilitar e proteger as exportações e os investimentos internacionais em países do Sul, em larga medida. No setor agrário, dentro da matriz ideológica do “paradigma do capitalismo agrário”, a estratégia foi orientada à criação de um mercado mundial do etanol, em parceria estratégica com os EUA, e à produção de *commodities* agrominerais na África, em parceria estratégica com o Japão e com outros países do Norte.

As disputas internas ao MRE, em um contexto de falta de acesso democrático à tomada de decisão sobre política externa e, portanto, sobre quais estratégias privilegiar na internacionalização das políticas públicas, têm resultado na predominância dos interesses da grande burguesia interna, com o apoio do BNDES, através da Embrapa e do MAPA, a integração subordinada ao agronegócio do MDA e suas políticas, e a exclusão do “paradigma da questão agrária”, por ser conflitante com o projeto hegemônico.

O Brasil, na sua integração subordinada à chamada “Revolução Verde”, desenvolveu: a) tecnologias agrícolas tropicais, tais como sementes e técnicas de preparo do solo e plantio, específicas para biomas tropicais, por meio da Embrapa; b) máquinas e equipamentos mais aptos para essas regiões; e c) políticas públicas agrícolas consideradas bem-sucedidas. Entretanto, a Embrapa, tendencialmente descolada do setor público,

opera por via de parcerias com o setor privado, no qual predominam poderosas multinacionais estrangeiras do agronegócio. Essas mesmas empresas, no Brasil, fizeram *lobby* com a Embrapa para a entrada e o sucessivo avanço dos OGM e dos agrotóxicos. As novas tecnologias agrícolas, que poderiam alavancar o desenvolvimento agrário africano, são transferidas somente mediante pagamento de *royalties*, e a Embrapa só transfere para países mais pobres tecnologias de domínio público. O setor de máquinas e de equipamentos agrícolas é quase completamente desnacionalizado.

As políticas públicas agrícolas, tais como o PAA e o PNAE - que, no Brasil, teriam uma grande margem para ampliação -, na África, são ainda projetos-piloto, implementados pela FAO e pelo PMA. Embora fortemente demandados e elogiados pelos trabalhadores rurais africanos, são limitados tanto em seu alcance como em seu escopo, sendo pontuais e sem participação efetiva dos movimentos sociais. Se tais projetos futuramente se tornarem políticas públicas nacionais, dependerá da estratégia de acumulação adotada por cada país, mas, em Moçambique, o bloco no poder tem privilegiado os investimentos no agronegócio, que afetam a segurança alimentar e nutricional.

É inegável a existência de similaridades culturais, linguísticas, de desenvolvimento socioeconômico e de condições edafoclimáticas entre Brasil e alguns países africanos. Não obstante a vantagem de transferir diretamente conhecimentos e habilidades que foram gerados e implementados dentro do contexto brasileiro, seria acrítico afirmar que as políticas públicas agrícolas tiveram pleno “êxito” no Brasil, bem como muito problemático pensar que seriam soluções prontas para resolver os problemas de alguns países africanos. A reprodução de uma nova versão do Prodecer, sem contextualizá-la à realidade de Moçambique, sustentada em um referencial de desenvolvimento que, na realidade, difere muito da situação moçambicana, pode levar à concentração fundiária com efeitos ainda mais graves do que aqueles encontrados no Brasil, no tocante à perda do direito à cidadania e à soberania e à segurança alimentar e nutricional.

As estratégias do Centro de Excelência contra a Fome, representadas pelo PAA-A e pelo PNAE, implementadas pela FAO e pelo PMA, além do DFID, tiveram maior aceitação social e êxito e foram diferentes daquelas do ProSAVANA, no que tange à participação da sociedade civil dos países receptores, diretamente interessada pelos projetos, desde as fases de desenho dos projetos. Além desses dois programas, a ABC e

a Embrapa participam dos programas ProAlimentos (produção de hortaliças) e Plataforma (fortalecimento das instituições agrárias) em parceria com a USAID e com universidades estadunidenses. Entretanto, todas essas políticas precisam superar a fase de projeto-piloto, necessitando de fortes investimentos para se tornarem políticas agrárias nacionais, que, ao contrário, em Moçambique, têm sido seletivamente direcionadas ao agronegócio. Os camponeses moçambicanos demandam prioridade às políticas endereçadas à SAN, contudo, a seletividade estratégica do bloco no poder relega a tais políticas um papel complementar e subordinado ao agronegócio, no que tange, sobretudo, à produção de alimentos não interessantes comercialmente (como, por exemplo, hortaliças) e ao efeito compensatório da própria insegurança alimentar gerada pelos projetos minerários e agrícolas em Moçambique, os quais usurpam as terras dos camponeses e integram as burguesias moçambicanas e partes dos agricultores familiares às cadeias de valor do agronegócio - estratégia priorizada pelos blocos no poder estrangeiros e pelas contrapartes dos governos africanos.

O ProSAVANA e o PMAA se inserem em um conjunto de investimentos maciços de multinacionais, principalmente dos Estados Unidos, da Europa, do Japão e da Índia, dentro do programa do G-8, a “Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional em África”. A penetração e a expansão do agronegócio no continente africano, que é fortemente dependente da exportação de *commodities* (sobretudo, petróleo e minérios), aprofundariam a dependência da exportação de *commodities* agrícolas e a reprodução da dependência financeira e tecnológica dos agricultores familiares em relação aos “pacotes tecnológicos” e ao sistema de crédito, assim como acontece no Brasil, sem garantir que tal processo possa diminuir a insegurança alimentar e as importações de alimentos todavia. Ao contrário, a África tem vivenciado um processo de desindustrialização das suas já frágeis indústrias locais, de entrada maciça de investimentos para extração de minérios e de *commodities* agrícolas, o que, além de gerar pouco trabalho, muito pouco contribuem para o orçamento público, dado que pagam pouquíssimos impostos e remetem quase todos os lucros ao exterior, assim como aumentam o preço da terra e expulsam de suas terras os camponeses, que são obrigados a viver e a trabalhar em terras marginais e improdutivas, enfraquecendo a produção camponesa que garante a grande maioria da produção de alimentos para os mercados domésticos.

Ademais, todos os esforços para aumentar a capacidade institucional, com a ajuda/cooperação de outros países, são problemáticos em Moçambique e outros estados

africanos em condição similar, na medida em que demandam capacidades e estruturas institucionais, antes desmanteladas pelos programas de “ajuste estrutural”, para desenvolver um conjunto de sistemas de regulações institucionais e de políticas públicas agrícolas que os governos não podem sustentar, pois vivem crises contínuas de orçamento público com dívidas e não possuem os recursos suficientes para criar essas estruturas e para formar os quadros institucionais de modo satisfatório, para gerir as doações e as ofertas de cooperação ou de ajuda (com o risco, portanto, de criar instituições formais sem nenhuma capacidade substancial de regulação, deixando os camponeses à mercê da “governança” dos investidores internacionais que usurpam suas terras e recursos naturais). Não por acaso, o governo moçambicano não estabeleceu um novo ambiente institucional para construir uma política pública flexível e adaptada à realidade rural de Moçambique, promovendo a mobilização social e a formação para a incorporação das demandas dos camponeses, estimulando a participação das mulheres e da juventude rural, mas preferiu dividir a classe trabalhadora, para permitir a integração seletiva de alguns trabalhadores, dado o caráter excludente do modelo de desenvolvimento que pretende levar a cabo.

O ProSAVANA é um programa que se relaciona diretamente com o Projeto de Desenvolvimento do Corredor de Nacala, um dos corredores de desenvolvimento iniciados na África pelos países do G-8, no contexto da chamada “*New Alliance for Food Security and Nutrition*”. No ProSAVANA, o processo de transferência se demonstrou não democrático, não linear e sujeito a reformulações, dentro da matriz ideológica do capitalismo agrário, ignorando as demandas de quem defendia o paradigma da questão agrária. Além disso, mesmo antes de qualquer conhecimento por parte dos camponeses sobre o Plano Diretor, mantido em segredo e desvelado sobre o seu caráter excludente por vazamentos, a Embrapa, que opera por conta do MAPA (ministério no qual os interesses da fração do agronegócio predominam), já testava sementes usadas no agronegócio brasileiro, para abrir o terreno para grandes grupos brasileiros e associados. Para o Plano Diretor, a ABC contratou a FGV Agro, que foi paga pela Vale para fazer um estudo de viabilidade, determinando *clusters* para várias culturas agrícolas. A FGV Agro, no Plano Diretor deveria definir as diretrizes e a estratégia do ProSAVANA, e, não por acaso, representa, subjetivamente e ideologicamente, os interesses do agronegócio. Enfim, também a ASBRAER, que deveria cuidar do PEM, assistência técnica e extensão rural, representanta subjetivamente e ideologicamente os interesses do agronegócio na

sua interface com os produtores da agricultura familiar. A paralisação do PEM, levado a cabo somente entre a JICA e os funcionários moçambicanos, e a entrada tardia do MDA (que cancelou os contratos logo em seguida, por não conseguir criar canais institucionalizados de participação e de controle social, de acordo com as diretrizes e o *modus operandi* do ministério) demonstram, neste ponto, a falta de unidade institucional substancial do setor agrícola brasileiro, e a fragilidade deste projeto de Estado, devido às contradições que atravessam o bloco no poder e que se configuram em incoerências e em conflitualidades, reproduzidas em Moçambique, no interior do bloco no poder e entre ele e os movimentos sociais dos trabalhadores rurais. No ProSAVANA, no qual, para o lado brasileiro, os produtores brasileiros estavam à procura de grandes extensões de terra para a produção de *commodities*, a reformulação dos objetivos, sob fortes críticas, levaram a negociações para criar outros arranjos produtivos, entretanto, enquanto o capital internacional avança no território e são implementadas rapidamente infraestruturas para a importação de máquinas e de equipamentos para a produção, o armazenamento e o escoamento da produção, juntamente com todas as modificações favoráveis às multinacionais do agronegócio, no que tange ao crédito, à importação de agrotóxicos, fertilizantes e sementes geneticamente modificadas, do outro lado, a já frágil capacidade de produção de sementes dos camponeses é golpeada, e os trabalhadores rurais são obrigados a vender ou a arrendar as suas terras e a trabalhar para as cadeias de valor do agronegócio.

Quando o projeto hegemônico do ProSAVANA, que articulava na mesma estratégia de acumulação os interesses dos três blocos no poder, entra em crise, por revelar a predominância do agronegócio, a subordinação de alguns camponeses integráveis ao projeto e a exclusão da maioria dos camponeses, o Brasil, que se apresentava como um exemplo bem-sucedido do paradigma do capitalismo agrário, mas que na realidade revelava fortes contradições no que concerne a sustentabilidade econômica, social e ambiental, e sobretudo ao tratamento reservado aos trabalhadores rurais, se tornou o elo fraco do projeto, atraindo a maioria dos questionamentos e das críticas. No clima de insegurança sobre o retorno financeiro de futuros investimentos, também pelo fato das infraestruturas ainda não estarem totalmente prontas, somente o Grupo Pinesso, que já estava presente no Sudão, implementou um projeto extenso em Moçambique. Estão sendo negociadas, entre a JICA, os funcionários do atual MASA e representantes de alguns movimentos sociais, outras formas de arranjos produtivos, para minimizar os efeitos da

entrada maciça de investimentos, que não tardaram a se apresentar ao longo do Corredor de Nacala. Nesse processo, algumas empresas moçambicanas estão tendo um papel de intermediação e de associação com multinacionais estrangeiras na produção de algumas culturas de alto rendimento, mas a maioria dos camponeses será provavelmente expulsa sem nenhuma alternativa, a não ser o êxodo rural e a informalidade.

O projeto hegemônico do ProSAVANA foi capaz de unificar as distintas frações de classe da burguesia interna brasileira em uma estratégia de acumulação estruturada nos nexos entre mineração, agronegócio, engenharia de infraestruturas e logística, em torno da liderança da Vale e da Mitsui no Corredor de Nacala. Em Tete, a Vale, para construir as instalações da mina de carvão, permitiu a entrada das empreiteiras brasileiras, que, com o financiamento do BNDES, assinaram contratos ao longo do Corredor de Nacala, para a construção da ferrovia do corredor, do aeroporto e do porto em Nacala, das usinas, das estradas e das hidrelétricas, dentre outras atividades econômicas, como o caso da Camargo Correa, que se tornou líder no setor de cimentos de Moçambique. Por sua vez, com a implementação do ProSAVANA, teria início a entrada de empresas de agronegócio nesse país, como o Grupo Pinesso, dentre outras empresas menores, enquanto outras sinalizavam a intenção de investimentos, como a *joint venture* entre a própria Mitsui e a brasileira SLC Agrícola. À medida que as infraestruturas físicas eram construídas e o *policy paradigm* do capitalismo agrário, depois de ser várias vezes reformulado, chegava a um consenso sobre a maneira como outras frações capitalistas e de camponeses seriam integradas, por meio de vários tipos de subcontratação e de arrendamentos, os camponeses eram usurpados de suas terras em paralelo à “Nova Aliança” - que tem mudado todo o contexto jurídico-político de Moçambique para permitir tanto o uso das sementes transgênicas, dos agrotóxicos e dos fertilizantes das grandes corporações quanto a entrada maciça de projeto agrícola em grande escala.

Quanto à relação entre os blocos no poder da cooperação trilateral do ProSAVANA: 1) o bloco no poder em Moçambique é representado por uma burguesia associada aos interesses dos blocos imperialistas, ligados ao setor importador e financeiro, sem bases de produção nacional; por uma burguesia interna quase totalmente desnacionalizada, com base de acumulação nacional, que explora *commodities* agrominerais, orientadas ao mercado externo em sua totalidade; e pela emergência e consolidação, em Moçambique, de uma pequena e média burguesia agrária interna com ligações com quadros dirigentes estatais e do partido no poder, aliada como sócia menor

do capital externo, do qual é tecnológica e financeiramente muito dependente, e que, portanto, nessa relação, se beneficia de modo residual, através da maximização dos lucros dos investidores estrangeiros, por meio da flexibilização legislativa. O país poderia desenvolver a capacidade interna de produção de alimentos para o mercado interno, entretanto, sem apoio substancial a políticas públicas de financiamento e de capacitação, essa tarefa permanece frágil, além de ser ameaçada pela própria predominância e expansão do agronegócio e da mineração, enfim, da estratégia de acumulação do projeto hegemônico. Por fim, seria extinta a política pública que permitia aos camponeses o acesso gratuito ou a preços subsidiados a sementes tradicionais, e não se estabeleceriam créditos agrários amplos para a produção camponesa, tampouco se priorizaria a legalização dos DUAT dos camponeses em detrimento do capital internacional. 2) O bloco no poder brasileiro, na sua relação com Moçambique, é representado por uma grande burguesia interna, com predominância de capitais brasileiros, mas frequentemente em associação com empresas do Norte, interessadas na exploração agromineral para exportação, como também na infraestrutura e geração de energia. Fazem parte desse bloco a Vale, a Petrobras, a Eletrobrás, a Odebrecht, a Camargo Corrêa e outras empreiteiras, o Grupo Pinesso e outras empresas operantes no agronegócio. Algumas empresas do agronegócio brasileiro estão envolvidas na importação de alimentos em Moçambique, e poderiam ter interesse na produção local de alimentos (como produtos agropecuários) para o mercado interno, gerando uma convergência positiva para outras empresas brasileiras, interessadas na produção de implementos para a agricultura. Outras frações, com base de produção no Brasil, mas estrangeiras na sua quase totalidade, exportam máquinas e equipamentos agrícolas e, futuramente, com maior intensidade, na medida em que avança também a “Nova Aliança”, devem exportar fertilizantes e agrotóxicos. 3) O bloco no poder japonês é representado por conglomerados econômicos industriais com grande apoio financeiro do Estado. O mercado interno, fortemente protegido contra a entrada de capitais estrangeiros, sobretudo, nos setores estratégicos, como o agrícola, representa um importante mercado para estes conglomerados, que procuram, além de diversificar suas atividades, criar e expandir uma rede econômica ao redor do mundo, por meio de *joint ventures* estratégicas com empresas do Norte e do Sul, com a finalidade de manutenção da sua segurança energética e alimentar. Para fazer isso, promovem a diversificação de fontes de importação e a construção de infraestruturas e logísticas, para

o escoamento da produção de *commodities* agrícolas, minerais e energéticas (petróleo, gás natural e agrocombustíveis).

A forte assimetria entre Japão, Brasil e Moçambique gera diversas incongruências. A JICA, por exemplo, uma das agências de cooperação mais presentes no mundo, seria uma gigante quando comparada à ABC. Já Moçambique se ausentaria nas primeiras fases de planejamento do ProSAVANA. Destarte, o discurso de ganhos mútuos trilaterais (*win-win-win*) seria antes retórico, na medida em que os interesses atendidos prioritariamente seriam os japoneses, em segundo lugar, os brasileiros e, apenas por último, os interesses do bloco no poder em Moçambique. Este programa, portanto, geraria ganhos mútuos trilaterais, não equitativos, e fortemente assimétricos, e além disso causaria danos a maioria dos camponeses, que perderia suas terras e assistiria ao enfraquecimento da segurança e soberania alimentar.

Os movimentos sociais rurais, que representam os trabalhadores rurais excluídos do projeto hegemônico do capitalismo agrário no Brasil, ou atendido de forma residual por programas sociais e agrários, foram muitos críticos quanto à atuação da Cobradi no setor agrícola moçambicano, sobretudo ao ProSAVANA e formaram, durante o período estudado, em articulação com outros movimentos sociais, uma coalizão internacional com movimentos japoneses e moçambicanos, para que, por meio da democratização dessa política pública, não se reproduzisse os problemas já conhecidos no Brasil.

A resistência dos camponeses moçambicanos ao ProSAVANA, apoiados por uma rede de movimentos sociais rurais internacional e pela difusão mundial das informações sobre o programa, mudaria as estratégias dos blocos no poder. Estes blocos procurariam legitimar o programa por meio da integração entre os IED no agronegócio e os programas e as políticas públicas nacionais e localizadas no setor agrário. Dessa maneira, a agenda de SAN viria a ser capturada por grandes iniciativas internacionais, como a “Nova Aliança” do G-8 para a Segurança Alimentar e Nutricional e o ProSAVANA.

Apesar de enfatizar seu caráter solidário e de ganhos trilaterais desde sua concepção, o ProSAVANA ameaça a soberania alimentar de Moçambique e possui um caráter antidemocrático e não transparente, tendo as informações sido mantidas secretas, vagas ou incompletas, mesmo depois de repetidas demandas de acesso à informação. Na fase de implementação, foram violados os direitos constitucionais moçambicanos, as “Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pescas e Florestas”, desenvolvidas pela FAO, e os direitos humanos internacionais.

A falta aparente de coordenação revelou, ao contrário, uma “Estratégia Conjunta de Comunicação” secreta entre os três países, que, através de empresas de comunicações, contratadas pela JICA, mapeariam os *stakeholders* envolvidos com o programa, para formular estratégias diferentes para cada público-alvo, a fim de difundir ideias positivas sobre o ProSAVANA e de implementar “Planos de Ação e Intervenção”, com o intuito de viabilizar o programa. O objetivo era desarticular e desorganizar os camponeses, enfraquecendo os movimentos mais críticos e atrair os movimentos menos combativos, que desejavam ser integrados ao ProSAVANA, dividindo assim a classe dos trabalhadores rurais entre integráveis e marginalizados - que seriam pressionados, por meio de manipulações, de abusos e de intimidações, com a chantagem moral de que estariam indo na contramão da modernização trazida pelo modelo de desenvolvimento representado pelo projeto hegemônico em Moçambique.

O ProSAVANA contradiz todos os princípios da Cobradi e, ademais, através do despejo dos camponeses, fortalece o estatismo autoritário. Ao contrário, uma postura de inclusão democrática efetiva das demandas dos camponeses e de participação dos camponeses moçambicanos, em cooperação com os movimentos sociais rurais brasileiros, poderiam levar à transferência de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento endógeno de políticas públicas agrícolas, as quais, por meio de aprendizado, se tornariam então programas que poderiam abranger o território nacional.

Consideramos relevantes as possibilidades analíticas abertas pelas abordagens de Poulantzas e de Jessop. Estas teorias poderiam orientar novas pesquisas sobre a Cobradi, a abordagem estratégico-relacional de Jessop, ao utilizar ferramentas analíticas para a interface entre estrutura e agência, em dada política pública, pode lançar luz sobre as relações entre blocos no poder, entre burocracias do aparelho estatal, e entre elas e as classes e frações de classe, sem negligenciar o papel das classes subalternas, suas capacidades de resistência ao capitalismo, e de formulação de visões alternativas sobre o desenvolvimento.

Pretendendo lançar algumas reflexões a título de pesquisa posterior, considera-se importante desenvolver indagações contínuas sobre o andamento do ProSAVANA, por meio de entrevistas e de pesquisa de campo, que possam acompanhar este programa e as suas ligações com outros, como a “Nova Aliança”.

REFERENCIAS

- ABCa. **Lista dos 100 Países Parceiros da CSS Brasileira**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/PaisesParceiros>>. Acesso em 11 de janeiro de 2017
- ____ b. **África – Por Segmento de Cooperação (2000-2014)**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaSegmentoCooperacao>> Acesso em 11 de janeiro de 2017
- ____ c. **Quantitativos de Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação por Ano**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/QuantitativoProjetos>> Acesso em 11 de janeiro de 2017
- ____ d. **África – Execução Financeira (2000 - 2014)**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>> Acesso em 11 de janeiro de 2017
- ____ e. **Classificação da Cooperação Sul-Sul por segmento (2000-2014)**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/ClassificacaoSegmento>> Acesso em 11 de janeiro de 2017
- ABDENUR; FONSECA (2013) **The North's Growing Role in South–South Cooperation: keeping the foothold**. *Third World Quarterly*, [S.l.],v.34, n. 8, p. 1475-1491, 2013.
- ABRAHAMSSON, H & NILSSON, A (1994) **Moçambique em transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992**. Maputo: Padrigu; CEEI-ISRI, 1994.
- ADECRU (2016) **Moçambique: Campanha “Não ao ProSAVANA” considera fraudulento o processo de Redesenho e de auscultações públicas do Plano Director do ProSAVANA – Comunicado Urgente**. Disponível em: <<https://adecru.wordpress.com/2016/12/07/mocambique-campanha-nao-ao-prosavana-considera-fraudulento-o-processo-de-redesenho-e-de-auscultacoes-publicas-do-plano-director-do-prosavana-comunicado-urgente/#more-668>> Acesso em 18 de janeiro de 2017
- ____ (2015). **Nova Aliança do G8 Atinge e Usurpa Terra e Água de 50 mil Pessoas em Moçambique**. Disponível em <<https://adecru.wordpress.com/2015/03/01/nova-alianca-do-g8-atinge-e-usurpa-terra-e-agua-de-50-mil-pessoas-em-mocambique/>> Acesso 06 de fevereiro de 2017
- ADRIANO, V (2015). **A recolonização de Moçambique pelas mãos do agronegócio**. Entrevista especial com Vicente Adriano. Disponível em: <<http://www.plurale.com.br/site/noticias-detalhes.php?cod=14013&codSecao=5>> acesso 06 de fevereiro de 2017
- AGENCIA PETROBRAS (2007) **Petrobras inicia exportação de álcool anidro combustível para a Nigéria**, 30/5/2007, disponível em <http://www.agenciapetrobras.com.br/materia.asp?id_editoria=11&id_noticia=3058> Acesso em 29 de outubro de 2012

- AGENCIA SENADO. **Sistema S**. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s> acesso em 8 de fevereiro de 2017
- AGUIAR (2016) **Apresentação**. Em: A cooperação sul-sul dos povos do Brasil e de Moçambique. Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor. Organizadoras: Diana Aguiar e Maria Emília Pacheco. Rio de Janeiro – 2016. 1a edição. FASE. Disponível em: <fase.org.br/wp-content/uploads/2016/11/ProSavana_web.pdf> acesso em 12 de abril de 2017
- AGROMONEY (2012) **Brazil farmer turns tables by seeking land abroad**. Disponível em: <<http://www.agrimoney.com/news/brazil-farmer-turns-tables-by-seeking-land-abroad--4146.html>> Acesso em 18 de janeiro de 2017
- AGROSOFT (2010) **Unica: acordo Brasil-UE-África incentiva "comoditização" dos biocombustíveis**, 22/07/2010. Disponível em <<http://www.agrosoft.org.br/agropag/215008.htm>> acesso em 30 de outubro de 2012
- ALBUQUERQUE (2013) **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. UERJ 2013.
- AMANOR;CHICHAVA. (2016) **South–South Cooperation, Agribusiness, and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique**. World Development. Article in press, 2016. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X1530320X>> acesso em 12 de abril de 2017
- AMIN, S (1990). **Delinking: towards a policentric world**. Londres e Nova York: Zed Books.
- AMORIM, A (2015). **Fundo Nacala: estrutura original e desdobramentos**. FASE, 2015. Disponível em: <<http://fase.org.br/pt/acervo/biblioteca/fundo-nacala-estrutura-original-e-desdobramentos/>> acesso em 12 de abril de 2017
- ANDERS (2012) **ODA redefined: What you need to know**. 23 February 2016. Disponível em: <<https://www.devex.com/news/oda-redefined-what-you-need-to-know-87776>>. Último acesso dia 6 de julho de 2016.
- APEX (2015). **Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos: uma nova abordagem para a promoção de investimentos brasileiros na África**. Em: Boletim de facilitação de negócios – análise e estudo de conjuntura internacional. Ano 2, junho de 2015, edição 3. Disponível em: <arq.apexbrasil.com.br/portal/BoletimNegocios_Edicao03.pdf> acesso em 05 de fevereiro de 2017
- ARAUJO; TAPIA, (2011). **Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate**. Crítica e Sociedade: revista de cultura política. v.1, n.1, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/13503>> acesso 12 de abril de 2017
- ARRETICHE (1995) **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. BIB, Rio de Janeiro, n. 39,1.º sem estre 1995, pp. 3-40
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (2009) **Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur**. Disponível em: <<https://documents-dds->

y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/475/18/DOC/N0947518.DOC> Acesso em 09 de janeiro de 2017.

ASSUNÇÃO; FONSECA (2013) **A Cooperação Sul-Sul na Nova Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz: que papel para os BRICS?** Brics Policy Center - Brics Monitor. 2013

AYLLON, B (2007) **La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales.** Carta Internacional. Setembro 2007. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Conta/article/view/416>> acesso em 12 de abril de 2017

BANCO MUNDIAL; IPEA (2011) **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 12 de abril de 2017

BARBANTI JR, (2016) **América Latina e a expansão do sistema agroalimentar corporativo.** Disponível em <<http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opiniao/america-latina-e-a-expansao-do-sistema-agroalimentar-corporativo/#.WBxqCNrK71>> Acesso em 11 de novembro de 2016

BATISTA, F (2012) **Fundo da FGV quer captar US\$ 2 bi para investimentos em Moçambique**, 2012, disponível em <http://www.valor.com.br/empresas/2738490/fundo-dafgv-quer-captar-us-2-bi-para-investimentos-em-mocambique#ixzz23jvtc9AC> , último acesso 25 de fevereiro de 2017

BEGHIN, N (2014) **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos?** INESC. 2014

BELLUCCI, B, (2008) **Tudo e nada: a aposta do capital em Moçambique**, em *La globalización y el Consenso de Washington : sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur* / compilado por Gladys Lechini.- 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2008, disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sursur/lechES/lechES.pdf>> Acesso em 13 de janeiro de 2017

BERGENAS; MAHONEY.(2016) **New Aid Rules Are an Opportunity to Bridge Security-Development Divide** Monday, March 28, 2016. Disponível em: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/18315/new-aid-rules-are-an-opportunity-to-bridge-security-development-divide>. Acesso em dia 6 de julho de 2016

BERRINGER, T (2015) **Bloco no poder e as análises de política externa.** Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 6 (1), 2015. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/viewFile/171/pdf>> acesso 12 de abril de 2017

BIOCOM, (2014). **A empresa.** Disponível em: <http://www.biocom-angola.com/pt-br/a-empresa/governanca> Acesso em 17 de janeiro de 2017

BLOG DO PLANALTO (2011) **Embrapa ganha mais autonomia para atuar em outros países**, 2/3/2011, disponível em <http://blog.planalto.gov.br/Embrapa-ganha-mais-autonomia-para-atuar-em-outros-paises/> Acesso em 29 de outubro de 2012

BNDES (2013) **BNDES inaugura escritório de representação na África**. 06/12/2013. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/Todas/20131206_africa.html. Acesso em 22 de setembro de 2016.

BOITO Jr, (2007) **Estado, política e classes sociais**. São Paulo, Editora da Unesp, 2007 _____; BERRINGER, T (2013) **Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma**. *Revista de sociologia e política*. V. 21, Nº 47: 31-38 SET. 2013. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004> >. Acesso 12 de abril de 2012

BORGES. (2013). 5 PMEs brasileiras que apostaram na África. Disponível em <http://exame.abril.com.br/pme/5-pmes-brasileiras-que-apostaram-na-africa/> de Acesso em janeiro de 2017

BUAINAIN, A (2008) **Reforma agrária por conflitos, a gestão dos conflitos de terra no Brasil**. Em: *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*, Editora Unicamp, 2008

BUGIATO, C (2016). **A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira**. Tese de Doutorado em Ciência Política. UNICAMP, 2016. Disponível em:< <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000966553> > acesso 12 de abril de 2017

_____ (2015). **O BNDES entre a política econômica e política externa do governo Lula**. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) Belo Horizonte - 30 de agosto a 02 de setembro de 2016

BRASIL. (2006). Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Porta-Voz. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula África-América do Sul (AFRAS)**. Abuja-Nigéria, 30 de novembro de 2006

_____. (2002) Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, **DECRETO Nº 4.418, DE 11 DE OUTUBRO DE 2002**. Aprova novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm Acesso em 16 de janeiro de 2017

BRASILAGRO (2009) **Usina brasileira é vendida para empresa do Zimbábue**. 2009. Disponível em: <http://www.brasilagro.com.br/conteudo/usina-brasileira-e-vendida-para-empresa-do-zimbabwe.html#.V-WGJYgrK71>. Acesso em 23 de setembro de 2016

BRINE, J (1993). **Comecon: The Rise and Fall of an International Socialist Organization**. *International Organizations*, Volume 3, 1993

BRUNO, R. (2016). **Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil**. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2016, vol. 24, n. 1, p. 142-160, ISSN 1413-0580. Disponível em< r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/viewFile/712/452 > acesso 12 de abril de 2017

BRITO, L (2011) **A presença chinesa em angola: ameaças e oportunidades para o Brasil**, UERJ, 2011. Disponível em

https://www.academia.edu/3827557/A_PRESEN%C3%87A_CHINESA_EM_ANGOLA_A_AMEA%C3%87AS_E_OPORTUNIDADES_PARA_O_BRASIL. Acesso em 20 de setembro de 2016.

BURGES, S (2012). **Developing from the South: South-South cooperation in the global development game**. Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations. V.1, n.2, jul-dec 2012. Disponível em: < seer.ufrgs.br/austral/article/download/30185/20481 > acesso 12 de abril de 2017

_____, (2014). **Brazil's International Development Co-operation: Old and New Motivations**. Development Policy Review, 32 (3): 355–374. 2014. Disponível em: < onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12059/pdf > acesso 12 de abril de 2017

_____, (2005). **Auto-estima in Brazil. The logic of Lula's south-south foreign policy**. Vol. 60, No. 4, África: Towards Durable Peace (Autumn, 2005), pp. 1133-1151. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/40204103> > acesso em 12 de abril de 2017

CABRAL, L et al. (2013) **Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Drivers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development**. IDS Bulletin, 44.4, 2013. Disponível em: < <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/2606> > Acesso 12 de abril de 2017

_____. (2016) **Brazil's Agricultural Politics in África: More Food International and the Disputed Meanings of "Family Farming"**. World Development Vol. 81, pp. 47–60, 2016. Disponível em: < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15301492> > acesso em 12 de abril de 2017

CABRAL, L. (2015) **Priests, technicians and traders? The discursive politics of Brazil's agricultural cooperation in Mozambique**. Future Agriculture. China and Brazil in Africa Agriculture (CBAA) Project. February 2015. Disponível em: < <http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/1941-priests-technicians-and-traders-the-discursive-politics-of-brazil-s-agricultural-cooperation-in-mozambique> > acesso 12 de abril de 2017

_____; SHANKLAND. (2013) **Narratives of Brazil África Cooperation for Agricultural Development: New Paradigms?** Future Agriculture. This paper was produced as part of the China and Brazil in African Agriculture (CBAA) Project work stream. March 2013. Disponível em: < www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/1638-narratives-of-brazil-africa-cooperation-for-agricultural-development-new-paradigms > acesso 13 de abril de 2017

_____; LEITE (2015). **ProSAVANA and the Expanding Scope of Accountability in Brazil's Development Cooperation**. Global Policy Volume 6 . Issue 4 . November 2015. Disponível em: <http://www.globalpolicyjournal.com/articles/world-economy-trade-and-finance/prosavana-and-expanding-scope-accountability-brazils-develo> acesso 13 de abril de 2017

CARLSSON, J (1982) **South-south relations in a changing world order**. Scandinavian Institute of African Studies Uppsala, 1982

CARMODY, P (2011). **The New Scramble for África**. Polity Press, 2011

CARVALHO (1999). **Regulação do sistema agroalimentar japonês**. Estudos Sociedade e Agricultura, 13, outubro 1999: 93-118. Disponível em:<
<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/162>> acesso 13 de abril de 2017

CARVALHO, P. (2016). **Bob Jessop: a classe dentro da abordagem estratégico-relacional**. Segundo seminário nacional de teoria marxista. Uberlândia 2016.

CASTEL-BRANCO, C, (2008). **Os Mega Projectos em Moçambique: Que Contributo para a Economia Nacional?** Fórum da Sociedade Civil sobre Indústria Extractiva Museu de História Natural (Maputo) 27 e 28 de novembro de 2008. Disponível em:< www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf> acesso 13 de abril de 2017

CESARINO (2015) **Brazil as an Emerging Donor in Africa's Agricultural Sector: Comparing Two Projects**. Agrarian South: Journal of Political Economy 4(3) 371–393. 2015. Disponível em:<
<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2277976016637785>> acesso 13 de abril de 2017

CHICHAVA, S et al (2013) **Brazil and China in Mozambican Agriculture: Emerging Insights from the Field**. IDS Bulletin, 44.4 Official URL:
[http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1759-5436](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1759-5436) Acesso em 11 de janeiro de 2017

_____ & DURÁN, J (2016). **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 No. 2/2016. Disponível em:< <http://eprints.lse.ac.uk/65605/>> acesso 13 de abril de 2017

CLASSEN (2013). **Analysis of the Discourse and Background of the ProSAVANA Programme in Mozambique – focusing on Japan's role**. Tokyo University of Foreign Studies. Tokyo, January 20, 2013. Disponível em:<
[http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/ProSavana%20Analysis%20based%20on%20Japanese%20source%20\(FUNADA2013\).pdf](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk/technology/mozambique/files/files/ProSavana%20Analysis%20based%20on%20Japanese%20source%20(FUNADA2013).pdf)> acesso 13 de abril 2017

CLEMENTS, E; FERNANDES, B (2012). **Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique**, Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II October 17-19, 2012

_____. (2013) **Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique**. 2013

CLEMENTS, E. (2014). **A territorialização do agronegócio e da agricultura camponesa/familiar em Moçambique: paradigmas, políticas e estratégias do modelo brasileiro para o desenvolvimento territorial rural**. Anais do VII Congresso Brasileiro dos Geógrafos, Vitória/ES 2014

_____ (2015) **Brazilian policies and strategies for rural territorial development in Mozambique: south-south cooperation and the case of Prosavana and PAA**. Mestrado em geografia da FAPESP. 2015

CODATO, A. (2008). **Poulantzas, o Estado e a Revolução**. Crítica Marxista, n.27, p.65-85, 2008. Disponível em:<
www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo156artigo4.pdf> Acesso 13 de abril de 2017

_____.; PERISSINOTTO, R. (2001) **O estado como instituição**. Uma leitura das "obras históricas" de Marx. *Crítica Marxista*, Editora Revan, n. 13, 2001. Disponível em:<www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo79Artigo%201.pdf> acesso 13 de abril de 2017

COUTO, L (2010) **A diplomacia do etanol**, disponível em <http://mundorama.net/2010/07/16/a-diplomacia-do-etanol-por-leandro-freitas-couto/> 16/07/2010. Acesso em 11 de janeiro de 2017

COTULA, L (2013) **The great african land grab? Agricultural investments and the global food system**. Zed books. London – New York 2013

DALGAARD, K (2012) **The Energy Statecraft of Brazil: Promoting biofuels as an instrument of Brazilian foreign policy, 2003-2010**. PhD Thesis in International Relation. London School of Economics and Political Science. Disponível em:< etheses.lse.ac.uk/585/1/Dalgaard_Energy_Statecraft_Brazil_2012.pdf> acesso 12 de abril de 2017

DAVILA, J (2011), **Hotel Trópico: Brasil e o desafio da descolonização na África**, Editora Paz e Terra, 2011

DELGADO, N (2009) **Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional**. Instituto Interamericano de cooperação para a agricultura. MDA. 2009. Disponível em: <sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf> acesso 13 de abril de 2017

DELPEUCH. (2008) **L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art**. Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po. Questions de Recherche / Research in Question N° 27 – Décembre 2008. Disponível em:< www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/qdr27.pdf> acesso 13 de abril de 2017

DE OLIVEIRA, A. (2016). **A mundialização da agricultura brasileira**. Iãnde Editorial. São Paulo. 2016. Disponível em:<www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-A-Oliveira.pdf> acesso 13 de abril de 2017

DE SANTANA, I. (2004) **A Experiência Empresarial Brasileira na África (1970 a 1990)**. Salvador. *Editora Ponto & Vírgula Publicações*, 2004.

DE SCHUTTER. (2011) **How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland**. *Journal of Peasant Studies*. Published online: 24 Mar 2011

DIAS, R (2009) **Bob Jessop e a abordagem relacional-estratégica**. *Cadernos Cemarx*, n° 6 – 2009. Disponível em:<<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/cemarx/article/view/1096>> acesso 13 de abril de 2017

DOLOWITZ, D & MARSH, D (2000) **Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making**. *Governance*, v. 13, n°1, jan., p. 05-24.

DOS SANTOS, T (2011) **Imperialismo y dependência**. Fundación Biblioteca Ayacucho, 2011. Disponível em:< <http://www.ehu.es/Jarriola/Docencia/EcoInt/Lecturas/theotonio%20dos%20santos.pdf>. > acesso 13 de abril de 2017

ESTEVES, et al. (2010) **Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar**. Brics Policy Center – Policy Brief, disponível em

<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/3227/doc/155500006.pdf>

Acesso em 11 de janeiro de 2017

EXAME. (2013). **Mitsui compra 100% da brasileira Multigrain por US\$274 mi.** 14 agosto 2013. Disponível em <http://exame.abril.com.br/negocios/mitsui-compra-100-da-brasileira-multigrain-por-us-274-mi/> Acesso em 29/12/2016

FAO, (2015). **Regional overview of food insecurity: African food security prospects brighter than ever.** Accra, FAO. Disponível em:< <http://www.fao.org/publications/card/en/c/9186338b-3fe6-427c-b805-fe81be23a676/>> acesso 13 de abril de 2017

FARIA, C (2012). **A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados.** INTERSEÇÕES [Rio de Janeiro] v. 14 n. 2, p. 335-371, dez 2012. Disponível em:< <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/8554>> acesso 13 de abril de 2017

_____ et al. (2016) **Difusão de políticas públicas.** Organizado por Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Denilson Bandeira Coêlho e Sidney Jard da Silva — São Bernardo do Campo, SP: EdUFABC, 2016

_____ ; MENDONÇA JR. (2015) **A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010).** Rev. Bras. Polít. Int. 58 (1): 5-22 [2015]. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500101>> acesso 13 de abril de 2017

FARIAS (2009) **Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas.** Crítica Marxista, n.28, p.81-98, 2009. Disponível em:< www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo166artigo4.pdf> acesso 13 de abril de 2017.

FAVARETO, A (2016) **Beyond ‘family farming versus agribusiness’ dualism: unpacking the complexity of Brazil’s agricultural model.** Working Paper 138. Future Agricultures. Disponível em:<<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/12717>> acesso 13 de abril de 2017

FERNANDES, B. (2008) **Conflitualidade e desenvolvimento territorial.** Em: Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. Editora Unicamp, 2008

FGV (2012). **FGV Projetos e GVAgro lançam Fundo Nacala nesta quarta, em Brasília,** July 2nd. [Accessed July 10th 2015] Disponível em:<<http://fgvnoticias.fgv.br/pt-br/noticia/fgv-projetos-e-gvagro-lancam-fundo-nacala-nesta-quarta-feira-em-brasilia>>. Acesso 13 de abril de 2017

FINGERMANN. (2014) **A cooperação trilateral brasileira em Moçambique. Um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA.** Tese de doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2014. Disponível em:< bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11608> acesso 13 de abril de 2017

FRAUNDORFER.(2013) **Fome Zero para o mundo, a difusão global brasileira do programa Fome Zero.** Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais v.2, n.4, Jul-Dez. 2013. Disponível em:< seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/download/40267/26987> acesso 13 de abril de 2017

FRIEDMANN, H. (1993) **The political economy of food: a global crisis.** New Left Review, n.197, p. 29 - 57, 1993. Disponível em:<

<https://newleftreview.org/I/197/harriet-friedmann-the-political-economy-of-food-a-global-crisis.>> acesso 13 de abril de 2017

_____ (2005) **From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes**. In: F.H. Buttel and P. McMichael, eds. *New directions in the sociology of global development*. Research in rural sociology and development, Vol. 11. Oxford: Elsevier, 2005. pp. 229–67. Disponível em:< <https://drive.google.com/file/d/0B96HdtygqYT8TkNxekVPUWNNbFk/view>> acesso 13 abril de 2017

G1. (2012). **Vale e Petrobras Biocombustível estudam parceria em óleo de palma**. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2012/08/vale-e-petrobras-biocombustivel-estudam-parceria-em-oleo-de-palma.html> Acesso em 15 de janeiro de 2017.

G8. NEW ALLIANCE FOR FOOD SECURITY & NUTRITION (2012). **Quadro de Cooperação do G8 para Apoiar A “Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional” em Moçambique**. Disponível em <https://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Mozambique%20Coop%20Framework%20PORT%20FINAL%20w.cover_REVISIED_0.pdf> Acesso em 13 de janeiro de 2017.

G20. (2014). **Questions and answers on the G20**. Disponível em: <https://www.g20.org/Webs/G20/EN/G20/FAQs/faq.html?nn=2068828#doc2068826bodyText1> Acesso em 16 de janeiro 2017

GARCIA, A (2012). **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. Doutorado em Relações Internacionais. PucRio 2012. Disponível em:< <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/1452-a-internacionalizacao-de-empresas-brasileiras-durante-o-governo-lula-uma-analise-critica-da-relacao-entre-capital-e-estado-no-brasil-contemporaneo>> acesso 13 abril de 2017

_____ (2016) **BRICS na África: mais do mesmo? Um estudo comparativo dos acordos de investimento dos BRICS com países africanos**. 2016. Disponível em: < www.pacs.org.br/files/2016/11/Publicacao-Africa-BRICS-PT_BR.pdf> acesso 13 de abril 2017

_____;KATO, K (2014). **A história da caça ou do caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África**. *Tensões mund.* Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, p. 145-171, 2014. Disponível em: www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/viewFile/348/383 acesso 13 de abril de 2017

_____. (2016). **Políticas públicas e interesses privados? Cooperação e investimentos do brasil em Moçambique**. Caderno CRH, Salvador, v. 29, n. 76, p. 69-86, Jan./Abr. 2016. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000100005>> acesso 13 de abril de 2017

GAUTEN (2016) **A look at Trade and Foreign Direct Investment Inflows from South Africa to Africa** January 2016. Disponível em: <<http://www.ggda.co.za/index.php/media-releases?download=130:abstract-a-look-at-trade-and-foreign-direct-investment-inflows-from-south-africa-to-africa>>. Acesso em 22 de setembro de 2016

GILLI (2011) **Il realismo neoclassico** – Capire le relazioni internazionali/6. 2011. Disponível em: <<https://epistemes.org/2011/08/23/il-realismo-neoclassico-capire-le-relazioni-internazionali6/>>. Acesso em dia 6 de Julho de 2016.

GIRARDI; FERNANDES (2008). **A luta pela terra e a política de assentamentos rurais: a reforma agrária conservadora**. *Revista Agrária*, n.8, 2008. Disponível em:< www.revistas.usp.br/agraria/article/download/157/157> acesso 13 de abril de 2017

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. **Direito do Uso e Aproveitamento de Terra**. Disponível em: <<http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Cidadao/Informacao/Direito-do-Uso-e-Aproveitamento-de-Terra>> Acesso em 13 de janeiro de 2017.

GOULET, et al. (2013) **La cooperación brasileña y china em la agricultura africana. Um estudio de prácticas**. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Sede Académica de Ecuador. 2013. Disponível em:<<https://www.flacso.edu.ec/portal/index.php?module=MediaAttach&func=download&fileid=182>>. Acesso 13 de abril de 2017

GRAIN (2010). **Relatório do Banco Mundial sobre a neogrilagem legal de terras: uma decepção e um fracasso**. Disponível em: <www.grain.org/article/entries/4247-relatorio-do-banco-mundial-sobre-a-neogrilagem-legal-de-terras-uma-decepcao-e-um-fracasso>. Acesso em 05 de janeiro de 2016

GRAMSCI, A. (1978) **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HALL, R et al. (2011). **Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush**. *Review of African Political Economy*. Published online: 21 Jun 2011. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1080/03056244.2011.582753>> acesso 13 de abril de 2017

HALL, D (2015). **The Role of Japan's General Trading Companies (Sōgō Shōsha) in the Global Land Grab**. Land grabbing, conflict and agrarian environmental transformations: perspectives from East and Southeast. An international academic conference 56 June 2015, Chiang Mai University

HANLON, J, (2010). **Mozambique: 'the war ended 17 years ago, but we are still poor'** *Conflict, Security & Development* 10:1 March 2010. Disponível em:<<http://links.org.au/node/154>> acesso 13 de abril de 2017

_____;SMART, T. (2014). **Galinhas e Cerveja: uma receita para o crescimento**. Kapicua: Maputo, 2014.

HAYTER, T. (1971) **Aid as imperialism**. Middlesex: Penguin Books, 1971.

HOUTART, F (2009) **Agroenergia**, Edizioni Punto Rosso, 2009

INOCÊNCIO, M (2010). **As tramas do poder na territorialização do capital no Cerrado: o Prodecer**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Sócio Ambientais, Curso de Geografia, Goiás. Disponível em:< <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/2736>> acesso 13 de abril de 2017

_____, M; CALAÇA, M (2009). **Cerrado: fronteira da produção agrícola capitalista do século XX**. XIX Encontro nacional de geografia agrária, São Paulo, 2009, pp. 1-16.

- IKEGAMI, (2015) **Corridor Development and Foreign Investment in Agriculture: Implications of the ProSAVANA Programme in Northern Mozambique.** Land grabbing, conflict and agrarian-environmental transformations: perspectives from East and Southeast. An international academic conference 5-6 June 2015, Chiang Mai University
- IPEA (2010). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009.** IPEA 2010. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6874> acesso 13 de abril de 2017
- ____ (2016). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2011-2013.** IPEA 2016. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28542> acesso 13 de abril 2017
- JESSOP, B (2009). **Althusser, Poulantzas, Buci-Glucksmann: desenvolvimentos ulteriores do conceito gramsciano de Estado integral.** *Crítica Marxista*, n.29, p.97-121, 2009. Disponível em:<www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo173artigo4.pdf> acesso 13 de abril de 2017
- ____ (2008) **State Power.** Cambridge/UK: Polity Press, 2008.
- ____ (1982). **The capitalist state. Marxist theories and methods.** New York: New York University Press, 1982.
- ____ (1983). **Accumulation strategies, State Form, and Hegemonic Projects.** Disponível em https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Kapitalistate/Kapitalistate_10-11.pdf acesso em 12 de fevereiro de 2017
- ____ (1985). **Nicos Poulantzas: Marxist theory and political strategy.** Hong Kong: Macmillan, 1985. Disponível em:<<https://bobjessop.files.wordpress.com/2013/11/jessop-poulanzas.pdf>> acesso 13 de abril de 2017
- ____ (2007) **Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos.** In: Revista Idéias. Ano 14, (1/2). 2007.
- ____ (1998). **A globalização e o Estado nacional.** *Crítica Marxista*, v. 1, n° 7, p. 9-45, 1998. Disponível em:<www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo39Artigo1.pdf> acesso 13 de abril de 2017
- ____ (1990). **State theory: putting the capitalist state in its place.** Cambridge: Polity Press, 1990.
- ____ (2002) **The Future of the Capitalist State.** Oxford/UK: Blackweel Publishing Ltd.,2002.
- JICA. (2009) **50 Anos de Cooperação Brasil – Japão (2009)** disponível em <<http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/50anos.pdf>> ultimo acesso 31 de outubro de 2012
- JULES; SÁ e SILVA. (2008) **How Different Disciplines have Approached South-South Cooperation and Transfer.** *Society for International Education Journal*, Vol. 5, n° 1, 2008, p.45-64. Disponível em:<http://www.southsouth.org/uploads/pdf/How_Different_Disciplines_have_Approached_South-South_Cooperation_and_Transfer.pdf> acesso 13 de abril de 2017
- LANCASTER (2007) **Foreign aid. Diplomacy, development, domestic politics.** Chicago e Londres: The University of Chicago Press. 2007

LANDMATRIX. **Web transnacional deals**. Disponível em:
<http://www.landmatrix.org/en/get-the-idea/web-transnational-deals/> web-transnational-deals/ Acesso em 17 de janeiro de 2017

LEITE, I. (2012) **Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos**. *Observador On-line*. v.7, n.03, mar. 2012. Disponível em:<http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf> acesso 13 de abril de 2017

_____. et al. (2014). **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate**. *IDS Evidence Report*, 59, Institute of Development Studies (IDS), Brighton, UK, 103 pp. . Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/publication/brazil-s-engagement-in-international-development-cooperation-the-state-of-the-debate> acesso 13 abril de 2017

_____. et al (2015). **Brazilian South-South development cooperation: the case of the ministry of social development in Africa**. *Journal of International Development*, 27, 1446-1461 (2015) . Disponível em:<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jid.3191/abstract> acesso 13 de abril de 2017

LOPES, D, et al. (2016). **Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol**. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 59(1): e006, 2016 . Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600106> acesso 13 de abril de 2017

_____. (2013). **Política externa e democracia no Brasil**. Editora Unesp. 2013

LOPES, L. (2014) **Cooperação Triangular do Brasil na África: estudo de caso de Moçambique**. UNB

LOUREIRO, P (2013). **Teoria do Estado, abordagem estratégico-relacional e economia política cultural – contribuições de Bob Jessop para a compreensão da crise capitalista contemporânea e suas metamorfoses**. NIEP Marx. 2013

LIMA, J. (2014) **A cooperação internacional sul-sul e a difusão de políticas: uma análise exploratória das políticas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação**. Mestrado em Ciência Política. UFPE. 2014 . Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/12082/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Joao%20Antonio%20Lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y> acesso 13 de abril de 2017

LISKA. (1960) **The new statecraft: foreign aid in American foreign policy**. Chicago: The University of Chicago Press.1960

LUCE, M (2011) **A teoria do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: contradições do capitalismo dependente e a questão do padrão de reprodução do capital. A História de uma categoria**. Tese de doutorado em Historia. UFRGS, 2011 . Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/36974> acesso em 13 de abril de 2017

_____, M.(2013) **Brasil: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora?** *Trab. educ. saúde* vol.11 no.1 Rio de Janeiro Jan./Apr. 2013. . Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462013000100010> acesso 13 de abril de 2017

MACAUHUB, (2012). **Vale Moçambique inicia estudos para explorar fosfatos no Monapo**. Disponível em: <http://www.macauhub.com.mo/pt/2012/06/12/vale->

[mocambique-inicia-estudos-para-explorar-fosfatos-no-monapo/](#) Acesso em 15 de janeiro de 2017

_____, (2011). **Grupo brasileiro Vale vai construir fábrica de adubos em Nacala-a-Velha, Moçambique.** Disponível em: <http://www.macaub.com.mo/pt/2011/04/06/grupo-brasileiro-vale-vai-construir-fabrica-de-adubos-em-nacala-a-velha-mocambique/> Acesso em 15 de Janeiro de 2017

MACHADO, A. (2009). **A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do MAPA.** Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/7180> acesso 13 de abril de 2017

MARÍN, D (2011). **Acordo prevê bioquerosene para aviões nesta década,** O Estado de São Paulo, 20/03/2011 Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/acordo-preve-bioquerosene-para-avioes-nesta-decada-436x6530j8wwh4uu8pc8v0gni> Acesso em 11 de janeiro de 2017

MARINI, Ruy Mauro (1974) **II subimperialismo brasileiro,** Einaudi, Serie política 39, 1974.

MARTINS, C (2011) **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina,** Boitempo Editorial, 2011

MARTUSCELLI, E (2009) **Elite e classe dominante: notas sobre o marxismo inspirado na teoria das elites.** Outubro n.18 1º semestre 2009. . Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/elite-e-classe-dominante-notas-sobre-o-marxismo-inspirado-na-teoria-das-elites/> acesso 13 de abril de 2017

_____. (2015) **Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil.** Editora CRV.

MARX, K (1994) **Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte.** In: *Œuvres.* Trad. Maximilien Rubel. Paris: Gallimard. Vol. IV, Tomo I: Politique. Bibliothèque de La Pleiade.

MATSINHE, L (2011). **Moçambique: uma longa caminhada para um futuro incerto?** Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais da UFRGS. 2011. . Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/29398> acesso 13 de abril de 2017

MELO. (2016) **Prefácio. Difundindo a difusão.** Em: *Difusão de políticas públicas.* Organizado por Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Denilson Bandeira Coêlho e Sidney Jard da Silva — São Bernardo do Campo, SP: EdUFABC, 2016.

MELLO (2016) **Memória da articulação sul-sul dos povos e seus pressupostos em torno da campanha não ao ProSavana.** Em: *A cooperação sul-sul dos povos do Brasil e de Moçambique. Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor.* Organizadoras: Diana Aguiar e Maria Emília Pacheco Rio de Janeiro – 2016. 1ª edição. FASE . Disponível em: www.fase.org.br/wp-content/uploads/2016/11/ProSavana_web.pdf acesso 13 de abril de 2017

MELLO; MILANI. (2013) **Cooperação Internacional e Transferência de Políticas Públicas no Campo da Comunicação Social: o papel da UNESCO na reforma da**

radiodifusão do Brasil. Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2013.

MILANI. (2014) **Brazil South-South cooperation strategies: from foreign policy to public policy.** South África Institute for International Affairs (SAIIA). Occasional paper number 179. 2014 . Disponível em: <www.saiia.org.za/doc_download/487-brazil-s-south-south-co-operation-strategies-from-foreign-policy-to-public-policy> acesso 13 de abril de 2017

_____ (2012) **Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul.** Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, Maio/Ago. 2012 . Disponível em: www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a03.pdf acesso 13 de abril de 2017

_____; CARVALHO (2013). **Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano.** Estudos internacionais. v. 1 n. 1 jan-jun 2013 p. 11-35. 2013 . Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/5158> acesso 13 de abril de 2017

MILHORANCE (2013) A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. Rev. Bras. Polít. Int. 56 (2): 5-22 [2013] . Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292013000200001> acesso 13 de abril de 2017

MILNER (1992) **International theories of cooperation among nations.** Strengths and Weaknesses. World Politics 44 (April 1992), 466-96. 1992 . Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2010546> acesso 13 de abril de 2017

MITSUI & CO (2017) **Releases.** Disponível em: <http://www.mitsui.com/jp/en/release/index.html> Acesso em 15 de janeiro de 2017

_____ (2014). **Expansion of Operations of Brazilian Agricultural Production Joint Venture (SLC-MIT).** 8 de outubro de 2013. Disponível em <https://www.mitsui.com/jp/en/release/2014/1204949_6473.html> Acesso em 11 de janeiro de 2017

_____ (2013). **Establishment of a Joint Venture of Large Scale Farm Operation with a Brazil-based Major Agricultural Producer.** Sep. 3, 2013. Disponível em <http://www.mitsui.com/jp/en/release/2013/1205030_6472.html> Acesso em 29 dezembro de 2016

_____ (2007). **Investment in Brazilian Agricultural Production Business.** Nov. 13, 2007. Disponível em <https://www.mitsui.com/jp/en/release/2007/1205423_6466.html> Acesso em 11 de janeiro de 2017

_____ (2014). **VLI Project.** September 10th, 2014. Disponível em <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_13/2014/08/06/840/TatsuoYasunaga-Mitsui.pdf>. Acesso em 03/09/2016

MDIC (2016) **Balança comercial brasileira: Países e Blocos**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/balanca-comercial-brasileira-mensal-2> Acesso em 16 de janeiro de 2017

MDAa. **Cooperação internacional**. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/aipc/cooperacao> Acesso em 11 de janeiro de 2017

_____. **b. Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI)**. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/mais-alimentos-internacional> Acesso em 11 de janeiro de 2017

_____. **c. Como funciona o Pronaf**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/como-funciona-o-pronaf> Acesso em 17 de janeiro de 2017

MCCANN, E.; WARD, K. (2013). **A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations**. *Policy Studies*, v. 34, n. 1, p. 2-18, 2013.

<https://www.sfu.ca/~emccann/PolicyStudies%20MultidisciplinaryPolicyMobilities%20McCannWard.pdf>.

MCMICHAEL, Philip. (2009) **A food regime genealogy**. *The Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.

<http://dx.doi.org/10.1080/03066150902820354>

_____. (2010) **Agrofuel in the food regime**. *The Journal of Peasant Studies* 37(4):609-29, 2010. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2010.512450>

MAGOSSI, (2011). **Petrobrás Biocombustível e Guarani vão produzir etanol em Moçambique**, Estado de São Paulo, 14/12/2011 Disponível em:

<<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios+energia,petrobras-biocombustivel-eguarani-vaoproduzir-etanol-em-mocambique,96055,0.htm>>.

Acesso em 30 de outubro de 2012

MARWELL, G; SCHMITT, D. (1975). **Cooperation. An experimental analysis**. New York, San Francisco, London: Academic Press.

MATOS, P (2011) **Política africana do governo Lula**. Disponível em:

<<http://outraspalavras.net/posts/politica-africana-do-governo-lula/>> Acesso em 11 de janeiro de 2016

MEAD, M (1961): "Introduction". In Mead (ed.): **Cooperation and competition among primitive people**, pp. 1-19. Boston: Beacon Press.

MORATO (2009) **As teorias de relações internacionais: pensando a cooperação**. *Ponto-e-vírgula*, 5: 215-229, 2009.

MOTTA, L (2010). **Poulantzas e suas três fontes filosóficas na construção dos conceitos de direito, poder e Estado**. 34º Encontro Anual da ANPOCS, 2010.

<http://www.anpocs.org/index.php/papers-34-encontro/st-8/st01-7/1312-poulantzas-e-suas-tres-fontes-filosoficas-na-construcao-dos-conceitos-de-direito-poder-e-estado/file>.

_____, L (2011). **Poulantzas e Foucault: Direito, Estado e Poder na perspectiva relacional. Convergências e Divergências**. Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática. UFF, 2011 www.niepmarx.com.br/MManteriores/MM2011/TrabalhosPDF/AMC281F.pdf

MORGENTHAU. (1962) **A political theory of foreign aid.** The American Political Science Review, v.56, n.2, jun., pp. 301-309. 1962. <http://www.jstor.org/stable/1952366>

_____. (2003) **A política entre as nações.** Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo, 2003
funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf

MOYO. D (2009) **Dead aid : why aid is not working and how there is a better way for Africa.** Farrar, Straus and Giroux. 2009

MOYO, S; YEROS, P (2016). **Scramble, resistance and a new non-alignment strategy.** In: *BRICS An Anti-Capitalist Critique*, edited by Patrick Bond and Ana Garcia. Pluto Press 2016

_____, JHA, (2012). **Imperialism and Primitive Accumulation: Notes on the New Scramble for Africa.** *Agrarian South: Journal of Political Economy* 1(2) 181–203. 2012 Centre for Agrarian Research and Education for South (CARES). SAGE Publications

MOSSE, D. (2005). **Cultivating Development: The Anthropology of Police and Practice.** London: Pluto Press, 2005.

MRE, (2007). **Memorando de Entendimento sobre a Cooperação na Área de Biocombustíveis.** Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/b_30/>. Acesso em 21 de setembro de 2016

_____, (2011). **Celebração de Acordo de Cooperação entre o Itamaraty e o BNDES para a Promoção dos Biocombustíveis em Países em Desenvolvimento.** Brasília, 17 de fevereiro de 2011 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2472-celebracao-de-acordo-de-cooperacao-entre-o-itamaraty-e-o-bndes-para-a-promocao-dos-biocombustiveis-em-paises-em-desenvolvimento-brasilia-17-de-fevereiro-de-2011> Acesso em 21 de setembro de 2016

MUÑOZ; CARVALHO (2016). **South-South cooperation between Brazil and Africa in the field of food: a policy that is coherent with development?** *Cad. CRH* [online]. 2016, vol.29, n.76, pp.33-52. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000100003>.

NÃO AO PROSAVANA (2016). **Comunicado Conjunto e Questionamentos da Sociedade Civil de Moçambique, Brasil e Japão sobre o ProSAVANA com Relação aos Documentos do Governo Recentemente Vazados.** Disponível em: <<http://www.farmlandgrab.org/post/view/26458-comunicado-conjunto-e-questionamentos-da-sociedade-civil-de-mocambique-brasil-e-japao-sobre-o-ProSAVANA-com-relacao-aos-documentos-do-governo-recentemente-vazados>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

NAKATANI et al (2014). **Expansão Internacional da China Através da Compra de Terras no Brasil e no Mundo.** *Textos & Contextos* (Porto Alegre), vol. 13, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 58-74. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, RS, Brasil <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321531779006>

NEWMARK, A (2002) **An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion.** *Review of Policy Research*, Vol. 19, nº 2, 2002, p.151-178.

- OCDE. 2017a. **Official development assistance – definition and coverage**. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> Acesso em 09 de janeiro de 2017
- _____. 2017b. **Members e partners**. Disponível em <https://www.oecd.org/about/membersandpartners/> Acesso em 09 de janeiro de 2017
- _____. 2017c. **DAC members**. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm> Acesso em 09 de janeiro de 2017
- _____. 2017d. **DAC List of ODA Recipients**. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm> Acesso em 09 de janeiro de 2017
- OSORIO. (2012) **Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica**. Em padrão de reprodução do capital, organizado por Ferreira, Osorio e Luce. Boitempo Editorial 2012.
- OKADA, K (2015). **The role of Japan in Overseas Agricultural Investment: Case of ProSAVANA project in Mozambique**. Land grabbing, conflict and agrarian-environmental transformations: perspectives from East and Southeast Asia. Conference Paper No. 82. An international academic conference 5-6 June 2015, Chiang Mai University
- PAMPLONA, N (2016) **Petrobras aprova vendas de ativos por US\$ 587 mi, mas não atinge meta**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1845351-petrobras-vende-usinas-da-guarani-a-francesa-tereos-por-us-202-milhoes.shtml> Acesso em 17 de janeiro de 2017
- PAUL, H; STEINBRECHER, R (2013) **African Agricultural Growth Corridors and the New Alliance for Food Security and Nutrition. Who benefits, who loses?** Econexus 2013. Disponível em: <http://www.econexus.info/publication/african-agricultural-growth-corridors-and-new-alliance-food-security-and-nutrition-who-b> Ultimo acesso 13 de janeiro de 2017
- PAUSELLI. (2013) **Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa**. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo / Iberoamerican Journal of Development Studies Volumen/volume 2, número/issue 1 (2013), pp. 72-92. ISSN: 2254-2035 <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/65/29>.
- PAUTASSO; IANKOWSKY, (2013) **O IBAS como expressão das coalizões Sul-Sul: o caso do Fundo para Alívio da Fome e da Pobreza**. SÉCULO XXI, Porto Alegre, V. 4, Nº1, Jan-Jun 2013 <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/view/1855>
- PENHA, (2011). **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Editora UFBA. 2011.
- PERISSINOTTO, R (2008). **Estado, política e classes sociais**. Resenha do livro 'Estado, política e classes sociais' de Armando Boito Jr. São Paulo, Editora da Unesp, 2007, 271 p.
- _____; CODATO. (2010) **Marx e seu Legado para a Teoria Contemporânea do Estado Capitalista**. *BIB*, São Paulo, nº 70, 2º semestre de 2010, p. 31-50 <http://anpocs.org/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-70/822-marx-e-seu-legado-para-a-teoria-contemporanea-do-estado-capitalista/file>.
- _____. (2009) **Classe social, elite política e elite de classe:**

por uma análise societalista da política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, pp. 243-270.
<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6583>

PETROBRAS (2014). **Projeto para produção de óleo de palma integrará o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia.** Disponível em:
<<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/projeto-para-producao-de-oleo-de-palma-integrara-o-fundo-de-desenvolvimento-da-amazonia.htm>> Acesso em 15 de janeiro de 2017

PORTAL AFRICA. Disponível em:
http://portalafrica.com.br/portalafrica/public_html/index.html Último acesso 11 de janeiro de 2017

PETRONOTICIAS, (2012). **Petrobrás quer aumentar investimentos e produção na África, disponível em** <<http://www.petronoticias.com.br/archives/8441>>. Acesso em 29 de outubro de 2012

PAA AFRICA. **PAA África** Disponível em <<http://paa-africa.org/pt/about/paa-africa/>> Acesso em 15 de janeiro de 2017

PATRIOTA; PIERRI. (2013) **Brazil's Cooperation for Agriculture Development and Food Security in Africa.** in "Cheru, Fantu; Modi, Renu (eds.), *Agricultural Development and Food Security in Africa: The impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments.* London, Zed Books, 2013 agosto de 2013

PIERRI, F. M. (2013). **How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa.** *IDS Bulletin*, 44.4. . Disponível em:
<[http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1759-5436](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1759-5436)> Acesso em 11 de janeiro de 2016

PINHO. (2014) **Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: As Relações Brasil-África na Promoção de Políticas Públicas (2003-2012).** ed *Observatório Político Sul-Americano, Observador On-line*, v.9, n. 2: 2014. 27p. Disponível em:<http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador_v_9_n_02_2014.pdf> Último acesso 6 de Julho de 2016

PINTO, G et al. (2015) **Exportações brasileiras de máquinas e equipamentos agrícolas para a África: análise da situação atual e do ambiente de negócios.** BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n.41, p. [5]-42, mar. 2015.
<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4302>

POMEROY et al. (2015). **Determinantes do engajamento brasileiro na cooperação sul-sul: o caso do Ministério de Desenvolvimento Social e o combate à fome na África.** 39º Encontro Anual da Anpocs. SPG05 Difusão de políticas: ideias, modelos e instituições brasileiras. <http://www.anpocs.org/index.php/papers-39-encontro/spg/spg05/9883-determinantes-do-engajamento-brasileiro-na-cooperacao-sul-sul-o-caso-do-ministerio-de-desenvolvimento-social-e-o-combate-a-fome-na-africa/file>.

PORTO. (2016) **Análise crítica do plano diretor do ProSavana a partir da experiência brasileira em defesa da soberania alimentar e da agroecologia.** Em: *A cooperação sul-sul dos povos do Brasil e de Moçambique. Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor.* Organizadoras: Diana Aguiar e Maria Emília Pacheco, Rio de Janeiro – 2016. 1a edição. FASE fase.org.br/wp-content/uploads/2016/11/ProSavana_web.pdf

PORTAL BRASIL, (2011). **Gana adere a programa brasileiro de alimentos**, disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/01/brasil-apresenta-programa-de-alimentos-que-sera-implantado-na-africa>> acesso em 06 de fevereiro de 2017

PORTALRADAR, (2015) **Acordo de cooperação Brasil-África para produção e comércio de alimentos de forma sustentável**. Disponível em <<http://portalradar.com.br/acordo-de-cooperacao-brasil-africa-para-producao-e-comercio-de-alimentos-de-forma-sustentavel/>> acesso em 06 de fevereiro de 2017

POULANTZAS, N. (1977). **Poder político e classes sociais**. São Paulo, ed. Martins Fontes, 1977.

_____, N (1978). **Classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

_____, N. (1980). **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro/RJ: Graal, 1980

_____, N (2000). **O Estado, o poder, o socialismo**. - São Paulo: Paz e Terra. 2000

_____, N (2008). **On Social Classes**. In: *The poulantzas reader. marxism, law and the state*. Edited by James Martin. Verso 2008. ouleft.org/wp-content/uploads/Poulantzas_Reader_Marxism,.pdf

PROSAVA-TEC, (2011) **Projecto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala em Moçambique**, IIAM, Maputo.

PUENTE. (2010) **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Fundação Alexandre de Gusmão. 2010

PUTNAM, R (2010). **Diplomacia e política doméstico: a lógica do jogos de dois níveis**. IN: *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, nº 36, pp. 147-174, jun 2010. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>.

RIBEIRO, C, (2009). **Brazil's new african policy: the experience of the lula government (2003–6)**, World affairs spring, 2009, Vol 13 - numero 1

[http://www.mimts.org/World%20Affairs%20-%20The%20Journal%20of%20International%20Issues/34-](http://www.mimts.org/World%20Affairs%20-%20The%20Journal%20of%20International%20Issues/34-Brazil's%20New%20African%20Policy%20-%20The%20Experience%20of%20the%20Lula%20Government%20(2003%20-%202006).pdf)

[Brazil's%20New%20African%20Policy%20-%20The%20Experience%20of%20the%20Lula%20Government%20\(2003%20-%202006\).pdf](http://www.mimts.org/World%20Affairs%20-%20The%20Journal%20of%20International%20Issues/34-Brazil's%20New%20African%20Policy%20-%20The%20Experience%20of%20the%20Lula%20Government%20(2003%20-%202006).pdf)

RIBEIRO, R (2006). **Sertão, lugar desertado – o Cerrado na cultura de Minas Gerais**. Editora Autentica, 2006

RIBEIRO, R. (2015) **Fundo IBAS: a convergência de uma agenda trilateral em prol do desenvolvimento de terceiros países**. 5º Encontro Nacional da ABRI: redefinindo a diplomacia num mundo em transformação. Belo Horizonte, 29 a 31 de julho de 2015

<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YTToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUjFVSVZPIjtzOjQ6IjQ1MDYiO30iO3M6MT0iaCl7czozMjoiNzU0OWJjOGNkMGM1ZWE4YWw5NmZlZThiYTEXNjgzYzEiO30%3D>.

REUTERS. (2012). **Após atritos, Brasil e Estados Unidos atuam juntos no segmento de etanol.** 15/09/2012. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/empresas/2012-09-15/apos-atritos-brasil-e-estados-unidos-atuam-juntos-no-segmen-to-de-etanol.html>>

Último acesso 11 de janeiro de 2017

ROSE. **Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy** World Politics. Vol. 51, No. 1 (Oct., 1998), pp. 144-172. 1998. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>

ROSSI, A (2015) **Moçambique, o Brasil é aqui.** Editora Record. 2015

SABBATINI, R. (2009). **Perspectivas do investimento em mecânica.** Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 2008-2009, 2009. 252p.

SAES, D. (2014). **As frações da classe dominantes no capitalismo: uma reflexão teórica.** Em Milton Pinheiro (org.) *Ditadura o que resta da transição.* São Paulo, Boitempo, 2014

_____, D. (2001). **Estado e classes sociais no capitalismo brasileiro dos anos 70/80.** Em: *República do Capital.* Boitempo Editorial: São Paulo, 2001.

SAUER, S; LEITE, S. (2012). **Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil.** *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 873-898

<http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2012.686492>

SAUL, J, (2012) **Mozambique: Not Then But Now: The Present Globalist, Neoliberal Agenda,** 2010, disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/mozambique-not-then-but-nowthe-present-globalist-neoliberal-agenda/20107>> Último acesso 30 de outubro de 2012

SILBERSCHNEIDER, W (2014). **A materialidade do Estado: a relação da movimentação de recursos públicos com a acumulação capitalista de riqueza.** Tese de doutorado em Economia. UFMG <http://hdl.handle.net/1843/AMSA-9TMLRZ>

SILVA, S (2014) S. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação.** Ipea, 2014 http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22092

SIITONEN. (1990) **Political theories of development cooperation.** A Study of Theories of International Cooperation. University of Helsinki. Institute of Development Studies. May 1990 <https://www.wider.unu.edu/publication/political-theories-development-cooperation-study-theories-international-cooperation>

SANTARELLI, M. (2015) **Cooperação Sul-Sul brasileira: a experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Moçambique.** ActionAid, 2015 www.actionaid.org.br/sites/files/actionaid/pronae_actionaid_set2015_final.pdf

_____, M. (2016). **Do cerrado brasileiro à savana moçambicana: controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova Revolução Verde na África.** Tese de doutorado em sociologia. UFRJ, 2016

<http://r1.ufrj.br/cpda/dissertacoes-e-teses/dissertacoes-e-teses-doutorado-2016/>

SAWAYA, M. **O etanol na visita de Obama,** Espaço Aberto, O Estado de São Paulo, 15/03/2011

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

SCHLESINGER, S (2012) **Cooperação e investimentos internacionais do brasil: a internacionalização do etanol e do biodiesel,** 2012 <http://fase.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Coopera%C3%A7%C3%A3o+e+investimentos+internacionais+do+Brasil1.pdf>.

_____. (2013) **Cooperação e investimentos do Brasil na África: O caso do ProSavana em Moçambique**. ed Fase. Maputo: 2013. 60p. Disponível em: <http://issuu.com/ongfase/docs/caderno_prosavana_fase> Último acesso 11 de janeiro de 2017

SCOONES et al. (2016) **A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture**. *World Development* Vol. 81, pp. 1–12, 2016 <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15303247>

SCHNEIDER, S (2001). **A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil**. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 16, abril 2001: 164-184. Disponível em: <<http://r1.ufrjr.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/191/187>> Acesso em em 15 de janeiro de 2017

SCHÜFFNER, C (2007) **Petrobras quer ser vanguarda do processo**, Valor Econômico, Suplemento Bioenergia, 18/05/2007

SHANKLAND, A & GONÇALVES, E. (2016) **Imagining Agricultural Development in South–South Cooperation: The Contestation and Transformation of ProSAVANA**. *World Development*. Volume 81, May 2016, Pages 35–46. China and Brazil in African Agriculture <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15301765>

SOGGE, D (2017) **Doadores se ajudando**. *Revista tempo do mundo* | rtm | v. 3 | n. 1 | jan. 2017. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7378/1/TdM_v3_n1.pdf> acesso 12 de abril de 2017

TCHUIGOUA, B (2009). **The future of aid in North-South relations**. Em: *Aid to Africa Redeemer or Coloniser?* Edited by Hakima Abbas and Yves Niyiragira. Published 2009 by Pambazuka Press

TEIXEIRA, G (2011). **As Dívidas e a Dúvida para a Agricultura Familiar**. Disponível em: <<http://www.cptne2.org.br/index.php/publicacoes/noticias/noticias-do-campo/2981-as-dividas-e-a-duvida-para-a-agricultura-familiar.html>> Acesso em 18 de outubro de 2016

_____. (2013). **A Sustentação Política e Econômica do Agronegócio no Brasil**. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*. Edição especial julho de 2013.

_____; GOMES Jr, N (2013). **Editorial**. Em: *Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil*. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*. Edição especial julho de 2013.

TEIXEIRA, R; PINTO, E. (2012) **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. *Economia e Sociedade, Campinas*, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>> acesso 12 de abril de 2017

THALER, K (2013) **Brazil, Biofuels, and Food Security in Mozambique**. In *Agricultural Development and Food Security in Africa: The Impact of Chinese, Indian and Brazilian Investments*, ed. Renu Modi and Fantu Cheru. London: Zed Books , p. 145-158. 2013

UNAC; GRAIN. (2015) **Os usurpadores de terras do Corredor de Nacala**.19 February 2015. Disponível em: <<https://www.grain.org/article/entries/5136-os-usurpadores-de-terras-do-corredor-de-nacala>>. Acesso em: 03/09/2016

UNIÃO EUROPEIA, (2000). **Acordo de Cotono**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:r12101>>. Acesso em: 15 jan. 2017.
_____, (2007). **Aid for trade in developing countries**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:dv0006>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

UNCTAD, (2010). **Economic Development in África Report 2010 - South-South Cooperation: África and the New Forms of Development Partnership** (UNCTAD/ALDC/África/2010). Disponível em:

<unctad.org/en/Docs/tdb57d2_en.pdf> Acesso em 12 de abril de 2017

UNDP. (2016). **What is South-South Cooperation?** 2016. United Nations Development Programme. United Nations Office for South-South Cooperation. Disponível em <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html> Acesso em 19 mar 2016.

VALE (2010). **Relatório anual Form F-20**, 2010 disponível em <http://www.vale.com.br/ptbr/investidores/resultados-e-informacoes-financeiras/relatoriossec/Documents/2010/form20f/20F_2010_p.pdf> . Acesso em 31 de outubro de 2012

_____. (2014). **Moatize and the Nacala Logistics Corridor welcome New Investor**. Rio de Janeiro, December 09, 2014. Disponível em <http://www.vale.com/EN/old-investors/old-Presentation-webcasts/Webcasts/WebcastsDocuments/1209Apresentacao_do_Release_Deal_Mozambique%20vf.pdf> Acesso em: 03/09/2016

VALOR ECONOMICO (2015). **Justiça aceita pedido de recuperação judicial do Grupo Pinesso**. 15/07/2015. Disponível em <http://www.valor.com.br/agro/4136528/justicaaceita-pedido-de-recuperacao-judicial-do-grupo-pinesso> Acesso em 24/08/2015 Acesso em 21 de março de 2017

VAZ, A (2015). **International drivers of Brazilian agricultural cooperation in Africa in the post-2008 economic crisis**. *Rev. Bras. Polít. Int.* 58 (1): 164-190 [2015] Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500109>> acesso 12 de abril de 2017

VELTMAYER. (2005) **Devlopment and Globalization as Imperialism**. Canadian Journal of Development Studies. Volume XXVI, nº1 2005.

VIGEVANI; CEPALUNI. (2007) **Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification**. *Third World Quarterly*, [S.l.]v. 28, n.7, p. 1309-1326, Sep. 2007. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/20455000>> acesso 12 de abril de 2017

VISENTINI, P. (2009) **Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or “Soft Imperialism”?** *Lula's Brazil-Africa Relations (2003 Onwards)*. Século XXI, Vol. 1, Nº 1, Jan-Dez 2010, p. 65-84. Disponível em: < www.ascleiden.nl/pdf/seminarvisentini.pdf> acesso 12 de abril de 2017

VUNJANHE, J; ADRIANO, V (2015). **Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique: um longo caminho por trilhar**. CERESAN. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional. UFRRJ 2015 Disponível em: <

http://r1.ufrrj.br/ceresan/wp-content/uploads/2016/docs/Estudo_de_caso_SAN_em_Mocambique.pdf.> acesso 12 de abril de 2017

WALLERSTEIN, I. (1976) **The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century**. New York: Academic Press, 1976.

_____ (1984) **The Politics of the World-Economy**. Cambridge University Press, 1984

WALTZ. (1959) **Man, the State and War**. A Theoretical Analysis. New York; Columbia University Press, 1959.

_____. (1979) **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979

WESZ Jr, V. **O mercado da soja e as relações de troca entre produtores rurais e empresas no Sudeste de Mato Grosso (Brasil)** / Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2014, 220 f. Disponível em: <campohoje.net.br/sites/default/files/acervo/Wesz_Jr_Tese_2014.pdf> acesso 12 de abril 2017

WILKINSON. (2013) **Brazilian cooperation and investment in african agriculture**. Report prepared for Actionaid. Rio de Janeiro, novembro de 2013. Disponível em: <http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/brazilian_cooperation_and_investment_in_african_agriculture.docx> acesso 12 de abril 2017

XAVIER; TUROLLA. (2006) **A internacionalização da empresa brasileira: a literatura e alguns fatos estilizados**. In: IV Ciclo de Debates do EITTIPUC-SP- Anais do IV Ciclo de Debates EITT. São Paulo, 2006. Disponível em: <www4.pucsp.br/eitt/downloads/iv_ciclo/ArtXavierTurolla.pdf> acesso 12 de abril 2017