

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
XIII CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

José Diniz Ferreira de Lima

**A ABC E A EMBRAPA NA ÁFRICA,  
PARCERIA NA COOPERAÇÃO TÉCNICA:  
O CASO DE MOÇAMBIQUE**

Brasília, 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
XIII CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

José Diniz Ferreira de Lima

**A ABC E A EMBRAPA NA ÁFRICA,  
PARCERIA NA COOPERAÇÃO TÉCNICA:  
O CASO DE MOÇAMBIQUE**

Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Professora Orientadora: Profa. Dra.  
Cristina Yumie Aoki Inoue

Brasília, 2012

Dedico este trabalho ao meu amigo Luiz Henrique Costa da Silva, pelo seu constante apoio logístico e estímulo motivador diante das dificuldades que o momento na vida me impunha.

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo demonstrar a forte presença da Agência Brasileira de Cooperação - ABC, órgão do Ministério das Relações Exteriores - MRE, no continente africano como agente do desenvolvimento da Política Externa Brasileira para Cooperação Técnica Internacional, e fomentador dessa política para África em questões de desenvolvimento social e técnico científico. Também, demonstrar como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, seguindo as diretrizes do MRE em ações coordenadas pela ABC, tem transferido à países africanos tecnologias e capacitação técnica bem sucedidas na agropecuária do Brasil. Especialmente, este artigo demonstrará como Moçambique é o caso mais assíduo de cooperação técnica do Brasil para a África, resultante das diretrizes da política brasileira de impulsionamento da Cooperação Sul-Sul. Pelo levantamento quantitativo de projetos coordenados pela ABC/MRE para África, e análise das premissas adotadas pela nossa política de cooperação técnica prestada propor uma explicação de como Moçambique tornou-se, quantitativamente, o maior receptor africano da cooperação técnica brasileira desde 2003.

Palavras-Chave: cooperação técnica na agricultura; cooperação com a África; cooperação com Moçambique; MRE; ABC; Embrapa.

## **ABSTRACT**

This study is to demonstrate the strong presence of the Brazilian Cooperation Agency (Agência Brasileira de Cooperação – ABC), an agency of the Ministry of External Affairs (Ministério das Relações Exteriores – MRE), in the African continent as an agent of the development of the Brazilian foreign policy for International Technical Cooperation, and developer of this policy for Africa in matters related to social development and technical scientific matters. Also, to demonstrate how the Brazilian Agricultural Research Corporation (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa), following the guidelines of the MRE in coordinated actions by the ABC, has transferred to the African countries technologies and successful technical qualifications in the agriculture and farming business of Brazil. Especially, this article will demonstrate how Mozambique is considered the more assiduous case of technical cooperation of Brazil for Africa, consequence of the pushing forward of the Brazilian policy guidelines of South-South cooperation. According to the quantitative survey of projects coordinated by the ABC/MRE for Africa, and analysis of the premises adopted by our technical cooperation policies to consider an explanation of how Mozambique has become, quantitatively, the greatest African receptor country of the Brazilian technical cooperation since 2003.

Key Words: technical cooperation in agriculture; cooperation with Africa; cooperation with Moçambique; MRE; ABC; Embrapa.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO TÉCNICA.....	9
2 A ABC E A EMBRAPA.....	12
3 COOPERAÇÃO TÉCNICA DO BRASIL PARA ÁFRICA.....	15
4 O CASO DE MOÇAMBIQUE.....	19
5 CONCLUSÃO.....	27
BIBLIOGRAFIA.....	29

## INTRODUÇÃO

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada em 1987 como parte da Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), em pleno período de alterações nas orientações dadas pela ONU para o desenvolvimento da cooperação pelos organismos internacionais. Em 1996, a ABC foi integrada à Secretaria-Geral do MRE ...

“... passando a constituir-se em órgão da Administração Direta, com a finalidade de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e entre o Brasil e países em desenvolvimento.”<sup>1</sup>

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) foi criada em 1973 como uma empresa pública pioneira na área de pesquisa agropecuária, com a missão de buscar o desenvolvimento da pesquisa agropecuária por meio de uma reforma que viesse a eliminar os principais obstáculos e limitações das políticas de recursos humanos e do aporte financeiro que existiam no setor agrícola (CABRAL, 2005).

Atualmente, a Embrapa coordena o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), composto por dezenas de organizações municipais e estaduais de pesquisa agropecuária ligadas à administração pública e universidades. A Embrapa compõe-se hoje de 48 unidades de pesquisa e serviços especializados, além de 8 escritórios no exterior (Labex), dos quais 4 em países africanos.<sup>2</sup>

Um dos objetivos desse artigo é demonstrar como a Embrapa tem efetivamente participado como um elemento ativo na transferência de conhecimentos e de tecnologia para países não desenvolvidos, como um elemento do sistema de cooperação técnica internacional brasileira, sob a orientação e coordenação da ABC, órgão gestor das diretrizes do MRE para este tema.

---

<sup>1</sup> [www.abc.gov.br/ct/historico.asp](http://www.abc.gov.br/ct/historico.asp) Acessado em março/2012

<sup>2</sup> Folheto Embrapa, 2011.

Este artigo busca demonstrar, também, a forte presença brasileira no continente africano desde 2003, por meio da interação com instituições culturais e científicas de países africanos demandantes de cooperação, e cujos laços históricos e/ou lingüísticos com o Brasil facilitam a interação dessas organizações. Especificamente, busca, ainda, apresentar Moçambique como um caso exemplar de país receptor da cooperação técnica coordenada pela ABC, cujas características culturais e interesses comuns à política externa brasileira para cooperação possibilitaram um relacionamento constante desde 2003, estando a Embrapa envolvida ativamente nesse processo quando o tema é tecnologia e capacitação agrícola e pecuária.

O artigo está dividido em quatro seções. A primeira apresenta um histórico da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, a evolução da terminologia sobre este tipo de cooperação, e as mudanças verificadas na postura brasileira e nas políticas aplicadas pelo Brasil nas últimas décadas para a cooperação internacional. Na segunda seção, apresenta-se a Agência Brasileira de Cooperação, e sua função dentro do desenvolvimento da política externa brasileira para cooperação técnica definida pelo MRE. Apresenta-se, também, a Embrapa, e sua função operacional dentro da política externa brasileira para cooperação técnica, sob a coordenação da ABC. Na seção terceira do artigo, demonstra-se como a cooperação técnica entre o Brasil e países africanos têm acontecido ao longo dos últimos 9 anos, e as premissas definidas na política brasileira para a Cooperação Sul-Sul prestada a países demandantes da nossa cooperação técnica. Na quarta seção, o artigo apresenta a singularidade com que Moçambique, comparativamente a outros países africanos, tem recebido cooperação técnica brasileira ao longo do período 2003-2011. E, por uma análise das características e ações de Moçambique perante as premissas propostas pela ABC/MRE para o recebimento da cooperação técnica brasileira, propor - na Conclusão - uma resposta a questão: Por que Moçambique tem sido o país africano com maior presença na agenda da ABC e da Embrapa para cooperação técnica?

## **1. DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO TÉCNICA**

A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento-CTPD (Technical Cooperation among Developing Countries-TCDC) tem sido praticada no Brasil desde os anos 1960, e tem crescido consideravelmente desde meados da década 1980 com a expansão da economia do país e o aumento da capacidade das organizações nacionais (tradução livre, VAZ; INOUE, 2007).

No entanto, a terminologia CTPD para a interação técnica já praticada entre os países em desenvolvimento foi oficialmente atribuída quando da resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas em 1972, que estabeleceu a formação no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento(PNUD) de uma Unidade Especial para servir de grupo de trabalho para o tema CTPD. Em 1978, essa Unidade Especial do PNUD realizou sua conferência na capital argentina, da qual resultou o Plano de Ação de Buenos Aires, considerado o marco inicial de promoção do conceito de CTPD (LOPES, 2008).

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) faz parte de um conceito maior chamado Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), no qual se insere a CTPD. Ressalte-se, ainda, que a CID vertical: cooperação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (ou Cooperação Norte-Sul) é um sistema muito mais estruturado e codificado do que a mais recente cooperação horizontal: cooperação entre países em desenvolvimento ou não desenvolvidos (ou Cooperação Sul-Sul). A formação da Unidade Especial do PNUD (Programa para a Cooperação Sul-Sul – Special Unit for South-South Cooperation), em 1978, representa um esforço de institucionalização dessa cooperação entre os países do Sul (LOPES, 2008).

Portanto, por definição, a Cooperação Técnica Internacional não diz respeito a ajuda financeira, mas exatamente aos movimentos e atividades de interação técnica, seja na capacitação de pessoal, orientação e suporte operacional, ou na transferência direta de conhecimentos e tecnologias de um Estado a outro com o objetivo único de melhoria das condições experimentadas pelo receptor, e para a superação de suas necessidades sistêmicas.

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a história da cooperação técnica internacional como instrumento de desenvolvimento funde-se com fatos e o desenrolar da Segunda Guerra Mundial. É época em que foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.<sup>3</sup>

Bonifácio Magalhães (2008) enfatiza que a Cooperação Internacional regular foi delineada para englobar aspectos científicos, técnicos e tecnológicos pela Organização das Nações Unidas (ONU) devido à necessidade de reconstruir os países afetados pela guerra e de acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados.

Historicamente, as áreas de prioritário interesse dos projetos de CTPD no Brasil tem sido saúde, educação, agricultura e ciência. Desde os anos 1950 até o início dos anos 1980, o Brasil era um grande receptor de “assistência técnica” vinda de países desenvolvidos, direcionadas à consolidação da política nacional de desenvolvimento.

Com os anos de experiência em cooperação recebida, o Brasil passou a ofertar cooperação técnica a países não desenvolvidos. Fez-se necessário, então, um sistema que pudesse coordenar a assistência que recebíamos de países desenvolvidos à assistência técnica que prestaríamos à outros países. E, conseqüentemente, que as instituições brasileiras com potencial para fornecimento de assistência técnica fossem aproximadas dos potenciais países receptores desta assistência que prestaríamos.

Segundo Fernando Machado (2004), durante os mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a Cooperação Técnica Internacional recebida foi responsável pelo desenvolvimento e superação de problemas em áreas estratégicas como saúde e educação. A CTI recebida, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), serviu para dar contornos e conteúdo à experiência brasileira, caminhando no sentido da configuração de um modelo de cooperação para o desenvolvimento. Coube à CTI recebida, por meio da implantação e gestão de centenas de projetos, a função de direcionar os programas governamentais de forma planejada e articulada, direcionando-os ao crescimento e à superação de deficiências em diversas áreas

---

<sup>3</sup> [www.abc.gov.br/ct/historico.asp](http://www.abc.gov.br/ct/historico.asp) Acessado em março/2012.

sociais, como: a saúde, a educação e o meio ambiente; em setores produtivos, como: a agricultura, a pesca e a indústria; e em setores estratégicos, como: o energético, o de transportes e a administração pública; seja com o apoio direto de países desenvolvidos, ou de organismos multilaterais (MACHADO, 2004).

## 2. A ABC E A EMBRAPA

A criação em 1950 da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), composta por representantes dos Ministérios do Planejamento e das Relações Exteriores, foi o primeiro passo para a formação de um Sistema de Cooperação Técnica, e em direção a estruturação do que temos hoje como órgão direcionador das diretrizes do governo para a CTI: a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Sua principal atribuição era a de estabelecer a prioridade dos pleitos de instituições brasileiras solicitantes de ajuda técnica do exterior, fornecida por países industrializados com os quais o Brasil mantinha acordos específicos de transferência de tecnologia sob a forma de cooperação. Dentre as competências legais da CNAT encontravam-se os estudos relativos à participação do Brasil em programas de assistência técnica das Nações Unidas e, eventualmente, da Organização dos Estados Americanos.

A ABC nasce em setembro de 1987, como uma entidade aglutinadora das forças técnicas e políticas - antes espalhadas por órgãos distintos apesar de focados no mesmo interesse de fomentar a CTI brasileira -, para atender a necessidade emergente da reestruturação do Sistema de Cooperação Internacional.

Foi de fundamental importância o apoio recebido do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUD, para a estruturação da ABC. Desde a formação e capacitação de pessoal até o desenvolvimento de metodologia de acompanhamento de projetos, visando, sempre, dotá-la de autonomia operacional para o cumprimento das diretrizes da Política Externa do governo brasileiro para longo prazo, sem descuidar dos projetos de curto e médio prazos.

Desde sua estruturação, a ABC tem realizado acordos com instituições e órgãos de diversos países prestadores de cooperação, e esses acordos têm servido para alavancar o *expertise* brasileiro como captador de recursos externos, e como “repassador” dessa cooperação na forma técnica, formando-se uma rede de colaboradores e receptores.

As ações dessa rede visam o uso otimizado dos recursos financeiros e humanos em programas e atividades geradoras de aprendizado e desenvolvimento sócio tecnológico para os países envolvidos nessa cooperação técnica. Mas, e

também, serviu para o aprendizado e *know-how* desses órgãos brasileiros quanto ao complexo processo e rede internacional de instituições e órgãos da CTI.

Em sua estrutura a ABC possui uma Gerência focada no incentivo e realização de acordos, e conseqüente apoio no desenvolvimento de programas, inserida no setor de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, cuja missão é a busca da redução do abismo social gerado entre as nações desenvolvidas e àquelas em desenvolvimento, gerado principalmente pelo impacto da economia mundial sobre esses países.<sup>4</sup>

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa tem há muitos anos participado como integrante dessa rede de colaboradores da ABC em processos de transferência de conhecimento para países em desenvolvimento (cooperação horizontal).

A Embrapa, por sua vez, surgiu em um contexto político e momento econômico de grande afirmação da identidade nacional brasileira como um país com grande potencial agropecuário e técnico científico. Um grupo de trabalho formado por técnicos e administradores do BID e do Ministério da Agricultura do Governo Médici (1969-1973) recebeu a missão de elaborar um estudo que indicasse uma estratégia a ser assumida pelo país para o fortalecimento, e manutenção de nossa posição como maiores exportadores de *commodities* agrícolas como café, cana, cacau e algodão (CABRAL, 2005). Mas, e principalmente, que proporcionasse o desenvolvimento do potencial existente para que passássemos a ser também referência na produção de grãos, da fruticultura e do desenvolvimento florestal. O estudo indicou como estratégia a ser assumida pelo governo a criação de uma empresa pública que buscasse o desenvolvimento da agricultura nacional em todos seus diferenciais regionais, e fosse uma ferramenta de solidificação e concentração dos esforços anteriores de interação com entidades de pesquisa agropecuária do Brasil, e do exterior.

Doravante, a empresa a ser criada deveria encabeçar um sistema nacional de pesquisa agropecuária de unificação de interesses e expansão do conhecimento produzido no país. A Embrapa nasce, assim, de uma proposta do Governo Médici ao

---

<sup>4</sup> [www.abc.gov.br/abc/estrutura.asp](http://www.abc.gov.br/abc/estrutura.asp). Acessado em março/2012

Congresso Nacional, aprovada, e instalada em 26/04/1973. Nasce, também, com a missão de buscar soluções políticas de captação e alocação de recursos para pesquisas nessa área de valor estratégico para o país, e para a estruturação de um sistema nacional de pesquisas no segmento agrícola e pecuário.

A partir de 2003, seguindo orientação do MRE para a política externa brasileira de aproximação com países em desenvolvimento ou não desenvolvidos, a estratégia brasileira para cooperação técnica demandava uma sinergia e coordenação dos potenciais existentes em nossas instituições. Assim, a ABC assumiu papel fundamental na aglutinação de recursos e esforços brasileiros para realização do princípio fundamental de nossa política de cooperação: fortalecimento institucional de nossos parceiros, por ações sem fins lucrativos e desvinculadas de interesses comerciais.

Então, a ABC tem buscado fortalecer a cooperação horizontal brasileira por meio da ampliação da gama de seus parceiros, tendo estes a característica comum de responsabilidade social e solidariedade entre povos em seus projetos. Assim, a Cooperação Sul-Sul tem recebido destacada atenção entre os projetos e ações desenvolvidas pela agência, cujos acordos têm a participação e os benefícios envolvendo 58 países em desenvolvimento. A maior concentração da cooperação técnica Sul-Sul bilateral brasileira esta nas áreas de produção agrícola e de segurança alimentar, formação profissional, educação, justiça, esporte, meio ambiente, TI, prevenção de acidentes de trabalho, desenvolvimento urbano, biocombustível, transporte aéreo e turismo.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> [www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp](http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp). Acessado em fevereiro/2012.

### **3. COOPERAÇÃO TÉCNICA DO BRASIL PARA ÁFRICA**

As diretrizes da política externa do Brasil na última década afirmam a ajuda a países em desenvolvimento como prioridade. Ações humanitárias e de cooperação, que tornem viáveis a diminuição da pobreza e da fome em países com baixo IDH, localizados principalmente na África, América Latina e Central, têm sido enfatizadas nas esferas governamentais brasileiras.

Até o governo FHC, a cooperação técnica brasileira estava concentrada na chamada cooperação tradicional, vertical, ou seja, baseada na troca de experiências de países desenvolvidos com países em desenvolvimento. Desde o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, a orientação para a Política Externa para Cooperação Internacional foi para o desenvolvimento e fortalecimento das relações entre países no eixo Sul-Sul, pelo qual a Cooperação Técnica do Brasil com países da América Latina e África receberiam um grande impulso.

Ao longo do governo de Lula buscou-se recuperar as relações do Brasil com o continente africano, as quais foram oficialmente reinauguradas por meio de uma primeira viagem oficial a 5 países africanos – São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul - em 2003, e reforçadas com visitas à outros países do continente nos três anos seguintes. Dezenas de acordos foram firmados, prioritariamente contemplando as áreas de saúde, educação, desenvolvimento agrário, preservação ambiental e cooperação técnica e cultural (BECARD, 2009).

Estudos das Relações Internacionais creditam à proximidade histórica cultural, além de um idioma comum, como fatores de ligação e facilitador da interação entre povos, o mérito do sucesso de muitos projetos de cooperação internacional. Seguindo esse raciocínio, torna-se naturalmente mais fácil o contato e desenrolar de idéias e programas de cooperação horizontal entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP.

Consideremos, então, que a língua e cultura sejam premissas facilitadoras para o sucesso de programas de cooperação técnica, tais quais os que a ABC/MRE propunha-se a empreender. No entanto, outras premissas parecem ser decisivas quando o objetivo buscado é em certas áreas que dependem de outros fatores. Por exemplo, o desenvolvimento nas áreas da agricultura, pecuária e meio ambiente

dependem de fatores geomorfológicos e do clima. Assim, para a participação efetiva da Embrapa em cooperação, também fatores como a similaridade de condições climáticas e de biomas entre o Brasil e os países demandantes são necessários, o que facilitaria a transferência e a adaptação de técnicas inovadoras de produção agropecuária.

Outras premissas, ainda mais básicas, seriam: a agropecuária teria que ser de essencial importância para a economia e o desenvolvimento do país demandante; a existência e disponibilidade de conhecimentos inovadores no âmbito da Embrapa e do Sistema Brasileiro de Pesquisa Agropecuária; bem como de pesquisadores disponíveis para atuar nos dois lados da cooperação, na adaptação de técnicas aplicadas com êxito no Brasil e de interesse comum ao país receptor.

Desta forma, ao longo da última década, na área da pesquisa e desenvolvimento agropecuário, a Embrapa tem assumido um papel fundamental na execução da Política Externa Brasileira de expansão da Cooperação Técnica Internacional entre países do eixo Sul, principalmente àqueles que têm nos apresentado suas demandas, cujas condições climáticas e de solo sejam semelhantes às do Brasil, e que efetivamente possam se beneficiar com as conquistas aqui já consagradas. Os países africanos, portanto, por apresentarem essas condições, passaram a receber especial atenção nesta nova diretriz dada à Política Externa Brasileira.

A Embrapa tem sido convocada pela ABC/MRE a participar ativamente desse movimento de ajuda a países demandantes de cooperação. As ações desenvolvidas nos últimos anos têm sido concentradas principalmente em países da América Latina e África.

Inicialmente, houve uma aproximação com instituições de países da África e, em 2006, o governo brasileiro impulsionou a abertura de uma extensão da Embrapa em território africano. A empresa passou a contar com representantes de seu quadro funcional em instalações cedidas pelo governo de Gana, na cidade de Acra. Essa iniciativa resultou em ações de prospecção e articulação no continente africano, com objetivo de avaliar oportunidades de cooperação técnica em temas como forrageiras, grãos, florestas, algodão, mandioca, e outros.

Com o tempo, a evolução dos trabalhos e a crescente demanda dos governos de países africanos evidenciaram a necessidade de ajustes na forma de atuação. Desta forma, a cooperação técnica desenvolvida pela Embrapa passou a ser realizada prioritariamente em parcerias e sob a coordenação da ABC. Sob esse formato, então, alguns tipos de trabalhos passaram a ser realizados em maior volume e frequência, como os projetos de menor porte e duração, voltados principalmente para consultorias e treinamentos pontuais; a capacitação em cursos de formação de técnicos, estruturados e ministrados pela Embrapa CECAT (Centro de Capacitação e Treinamento); a Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária, responsável pelo financiamento de pequenos projetos entre pesquisadores africanos e brasileiros; e os chamados Projetos Estruturantes – de longa duração.

Atualmente, vários projetos de cooperação técnica estão sendo desenvolvidos pela Embrapa em Moçambique, em Mali, no Senegal, e em outros países africanos, nas áreas de cultivo de algodão, segurança alimentar, gestão dos recursos naturais, sementes, fortalecimento dos sistemas de produção, e transferência de tecnologias agrícolas. Existem, hoje, 37 embaixadas e missões permanentes brasileiras na África, quando tínhamos 17 no início do século XXI, o que, evidencia para o mundo que o Brasil voltou à África. E que vínculos múltiplos, de solidariedade e interesses, de valores e pragmatismo, de empresas e das sociedades civis, embalam essa nova fase das relações sul-sul (SARAIVA, 2012).

Um bom e recente exemplo disso foi a assinatura do Memorando de Entendimento entre o Governo Brasileiro, por meio da ABC, e a Fundação Bill & Melinda Gates com foco na formação de parcerias inovadoras para a ajuda a pequenos produtores rurais da África Subsaariana e do Sul da Ásia a tornarem-se auto-suficientes. Em adição, a Fundação Bill & Melinda Gates anunciou um aporte de recursos financeiros em torno de US\$ 2,5 milhões para o programa Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária (Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace), desenvolvido pela Embrapa que objetiva o desenvolvimento de pesquisas conjuntas entre instituições brasileiras e de países africanos nos campos da agricultura e pecuária. Assim, a ABC e a Embrapa reúnem-se a outro parceiro (cooperação triangular) na busca de objetivo comum em que o desenvolvimento

humano é alavancado pela transferência e fomentação do conhecimento técnico compartilhado.

Algumas exigências e etapas foram definidas pelo ABC/MRE - e devem ser cumpridas pelas partes do acordo – para que as condições de realização de Cooperação Técnica (bilateral ou multilateral) sejam aprovadas em Projetos Estruturantes da área agrícola/pecuária envolvendo a Embrapa:

- a) Necessidade de que o país demandante faça parte de Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica com o Brasil;
- b) Demanda de cooperação pelo país recipiendário;
- c) Encaminhamento da demanda junto à ABC/MRE;
- d) Estabelecimento de contato entre ABC e a Embrapa para formalização de cooperação e elaboração do conteúdo do projeto de acordo com as necessidades do país.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Fonte: Folheto de Cooperação Internacional Embrapa/2011e Manual de Orientação de Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional da ABC/2005.

#### 4. O CASO DE MOÇAMBIQUE

Localizado ao sudeste do continente africano Moçambique tem na agricultura sua principal fonte de renda e também de trabalho para uma grande parcela de sua população. A política do governo moçambicano para o setor agrícola enfatiza a necessidade de aumento da produção agropecuária, de forma sustentável, visando à autossuficiência na produção de alimentos.

Os problemas estruturais de Moçambique - característica comum a maior parte dos países africanos - são os maiores problemas a serem superados. Entre eles está a dependência da importação de alimentos devido à freqüentes crises de abastecimento, e ao baixo desempenho produtivo da agricultura e pecuária moçambicanas, decorrentes da baixa eficiência pelo uso restrito de tecnologias e do baixo desenvolvimento de inovações para a agricultura e pecuária. Principalmente, pelas dificuldades no acesso ao crédito, a insumos agrícolas e formação técnica profissional.

As características climáticas de Moçambique, alinhadas à adoção de técnicas adequadas de manejo do solo, do uso de sementes apropriadas às lavouras e de formas de aproveitamento racional dos recursos hídricos, possibilitariam um maior cultivo de várias espécies vegetais. Aspectos que se assemelham às condições já superadas pelo Brasil para algumas culturas vegetais.

Segundo as conclusões da primeira rodada de discussões da Plataforma África-Brasil de Inovação Agropecuária, realizado na Embrapa CECAT em outubro de 2010, com a participação de pesquisadores do Brasil, de 12 países africanos, de técnicos da ABC/MRE e de organizações internacionais, as savanas de Moçambique têm condições geográficas e climáticas similares às do cerrado brasileiro, e como este foi transformado em áreas aptas para o cultivo de soja, milho, algodão, hortaliças e outras espécies vegetais, graças ao desenvolvimento e disseminação de inovações técnicas, acredita-se no potencial de sucesso da transferência de tecnologias brasileiras para aquele país. Inclusive, o Japão se dispôs a investir nessa empreitada com investimentos de 300 milhões de dólares em dez anos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> [www.africa-brazil.org/download/file/firstphase.pdf](http://www.africa-brazil.org/download/file/firstphase.pdf). Acessado em fevereiro/2012

A junção dos esforços de diversas instituições de diferentes países, entre essas instituições a Embrapa, tem colaborado com Moçambique e com outros países africanos por meio da implantação e desenvolvimento de projetos do setor agropecuário. São instituições detentoras de conhecimento e experiência em áreas de interesse comum às demandas apresentadas por esses países. Ao Brasil essa demanda é apresentada ao MRE, na figura de seu órgão coordenador de cooperação técnica internacional, a ABC.

Quando se avalia quantitativamente os projetos de CTI da ABC/MRE desenvolvidos no continente africano ao longo da última década, levando-se em conta a participação de organismos e instituições brasileiras com e sem a participação de parceiros estrangeiros, fica evidente que comparativamente a outros países africanos, a cooperação prestada a Moçambique tem se mostrado maior, e mais freqüente. O que merece de nossa parte a busca do entendimento dos fatores e condições que geraram essa “vantagem” na oferta de cooperação àquele país.

Baseando-se em publicações da ABC<sup>8</sup> e do IPEA<sup>9</sup> sobre a CTI brasileira, reforçado por dados publicados pela Embrapa<sup>10</sup>, pode-se aferir com grande margem de segurança por uma análise quantitativa dos projetos de cooperação internacional do Brasil para países da África – em diferentes fases de execução ou planejamento – que Moçambique é o país africano mais presente ao longo dos últimos 10 anos na agenda de ações de cooperação técnicas da ABC – com a participação da Embrapa quando o tema envolve tecnologia agropecuária -, como demonstra a Tabela abaixo:

---

<sup>8</sup> Catálogo ABC 2010. A Cooperação Técnica do Brasil para África. Acessado em março/2012 em [www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010\\_P.pdf](http://www.abc.gov.br/download/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf).

<sup>9</sup> Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2005-2009 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Acessado em março/2012 em [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf).

<sup>10</sup> Folhetos Apoio ao Sistema de Inovação no Setor Agropecuário – Moçambique. Embrapa 2011. e Cooperação Internacional Embrapa 2011.

<u>País Africano da Cooperação Técnica</u>	<u>Nº de Projetos Coordenados pela ABC/MRE</u>	<u>Nº de Projetos ABC/MRE com a participação da Embrapa</u>
África do Sul	04	
Angola	16	01
Argélia	09	
Benim	06	01
Botsuana	05	02
Burquina Faso	02	01
Cabo Verde	14	01
Cameroun	04	
Congo	05	02
Gabão	02	
Gana	08	03
Guiné-Bissau	08	
Guiné Equatorial	03	03
Libéria	08	
Mali	05	03
Marrocos	07	
<b>Moçambique</b>	<b>32</b>	<b>05</b>
Namíbia	07	
Nigéria	02	02
Quênia	05	
São Tomé e Príncipe	23	01
Senegal	05	03
Serra Leoa	03	
Tanzânia	05	03
Togo	03	01
Tunísia	01	01
Uganda	01	
Zâmbia	04	
Zimbábue	01	

Moçambique, portanto, passou a ser considerado pela ABC como um dos países mais comprometidos com a idéia de cooperação prestada pelo Brasil. Desde 15/09/1981, quando foi assinado o Acordo Geral de Cooperação entre os governos brasileiro e moçambicano, diversas parcerias e projetos têm sido desenvolvidos em uma grande diversidade de áreas.

Em 2003, deu-se em Moçambique o final do projeto brasileiro Cooperação para Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, e o lançamento de vários outros

projetos na área da educação, como o Bolsa Escola, Uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação na Educação Presencial e a Distância.

No ano seguinte, realizou-se a conclusão do Projeto PCI-Ntwanano (DST/AIDS) de tratamento de pacientes portadores do HIV, de capacitação de médicos e de implantação de um sistema de logística para esse tratamento. E partir da avaliação desse projeto, deu-se o início das conversações entre os dois governos visando o desenvolvimento de um projeto de cooperação técnica para a instalação de uma Fábrica de Anti-Retrovirais em Moçambique.

Por demanda do governo moçambicano, alguns desses projetos tiveram reedições nos anos seguintes visando atingir outros segmentos da população. Evidencia-se, desta forma, a influência cada vez maior da política social brasileira desse período nos modelos adotados por países africanos não desenvolvidos. A cooperação assume, assim, uma função não apenas de transferência de conhecimento, mas também de influência sobre a postura estratégica do país receptivo da cooperação perante problemas semelhantes, mesmo que as causas originárias sejam distintas as do país transferidor. Rui Neumann comentou sobre os caminhos estratégicos que a cooperação brasileira assumiu, a despeito de ausência de legislação específica para cooperação técnica:

Mesmo assente num vazio legal interno, a cooperação brasileira transformou-se em poucos anos num eficaz instrumento diplomático na reconstrução da nova imagem e mutação do “jeitinho brasileiro” em potente “arma de cooperação maciça” habilmente coordenada com os objectivos estratégicos políticos e econômicos internacionais do Itamaraty e do Planalto.

(Rui Neumann - 12/14/2009) <sup>11</sup>

No campo esportivo, desenvolveu-se em Moçambique, com o apoio de ações lideradas pela ABC, o “Projeto Inserção Social pela Prática Esportiva”, no qual estão inseridos programas como o “Pintando a Liberdade” e “Segundo Tempo”, entre outros.

---

<sup>11</sup> [www.jornaldigital.com/noticias.php?noticia=19694](http://www.jornaldigital.com/noticias.php?noticia=19694). Acessado em março/2012

Na agricultura, o Projeto de Apoio ao Desenvolvimento e Fortalecimento do Setor de Pesquisa Agropecuária da República de Moçambique está em pleno desenvolvimento e incorpora um conjunto de ações que visam o estabelecimento institucional e operacional do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), com apoio direto de instituições brasileiras, entre elas a Embrapa, sob a coordenação da ABC.

Olhando para todas as áreas em que a CTI brasileira desenvolveu nos últimos anos – ou desenvolve atualmente - projetos em território moçambicanos, relacionamos os seguintes projetos:

1. Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Moçambique – Fase I;
2. Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Moçambique – Fase II;
3. Capacitação em Produção de Medicamentos Anti-Retrovirais;
4. Fortalecimento Institucional do Órgão Regulador de Medicamentos como Agente Regulador do Setor Farmacêutico;
5. Programa de Educação Alimentar e Nutricional – Cozinha Brasil-Moçambique;
6. Implantação do Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique;
7. Reabilitação do Cefloma – Centro Florestal de Machipanda;
8. Apoio à Implementação do Sistema Nacional de Arquivos do Estado – Snae;
9. Apoio ao Desenvolvimento Gerencial Estratégico do Governo de Moçambique;
10. Capacitação em Técnicas Militares de Oficiais Moçambicanos no Exército Brasileiro;
11. Capacitação Técnica em Inspeção e Relações de Trabalho;
12. Capacitação Profissional em Turismo e Hospitalidade – Área de Segurança de Alimentos;
13. Fortalecimento Institucional do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique (Innoq);
14. Apoio à Requalificação do Bairro de Chamanculo no Âmbito da Estratégia Global de Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo;
15. Capacitação Jurídica de Formadores e Magistrados;

16. Projeto de Implantação do Instituto da Mulher, Criança e do Adolescente de Moçambique;
17. Centro de Excelência em Turismo;
18. Capacitação Técnica em Matéria de Prisões;
19. Apoio ao Desenvolvimento da Política Nacional de Saúde Bucal em Moçambique;
20. Apoio ao Sistema de Atendimento Bucal de Moçambique - Capacitação de Técnicos Moçambicanos em Prótese Dentária;
21. Implantação de Projeto de Terapia Comunitária em Moçambique, Como Instrumento de Promoção da Saúde;
22. Fortalecimento das Ações de Prevenção e Controle do Câncer em Moçambique;
23. Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca de Pequena Escala em Moçambique;
24. Cooperação Técnica em Previdência Social;
25. Programa de Alfabetização e Educação de Adultos em Moçambique Fase IV
26. Fortalecimento da Resposta de Moçambique à Epidemia de HIV/SIDA;
27. Implantação de Bancos Comunitários de Sementes e Capacitação para o Resgate, Multiplicação, Armazenamento e Uso de Sementes Tradicionais/Crioulas em Áreas de Agricultura Familiar;
28. Elaboração do Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique - Capacitação Técnica de Moçambicanos em Agricultura de Conservação;
29. Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique;
30. Programa de Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique – Prosavana;
31. Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique.<sup>12</sup>

O Programa **Embrapa-ABC Moçambique** é atualmente a grande frente de trabalho em cooperação técnica agrícola brasileira. O programa é composto por três projetos: Plataforma, ProSavana e ProAlimentos, que visam o fortalecimento dos

---

<sup>12</sup> Fonte: Catálogo ABC 2010. A Cooperação Técnica do Brasil para África.

setores agrícola, agrário e de nutrição em Moçambique “por meio da adaptação de tecnologias brasileiras às condições específicas do país, do desenvolvimento institucional do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) e da capacitação de seu quadro técnico.”<sup>13</sup>

Conforme observou Bonifácio Magalhães, a Embrapa carecia de uma revisão em sua postura quanto a cooperação técnica prestada, e no acompanhamento executivo dos projetos de cooperação em que atuava na transferência de tecnologia (MAGALHÃES, 2008). E o Programa Embrapa-ABC Moçambique é uma demonstração do valor da junção da experiência em pesquisa e tecnologia (da Embrapa) com o expertise político e estratégico em CTI (da ABC/MRE).

**Plataforma** é um projeto de cooperação técnica de apoio à Plataforma de Inovação Agrária de Moçambique que tem o objetivo de fortalecimento do Sistema de Investigação Agropecuária de Moçambique (SIAM) por meio de ações focas para a melhoria dos sistemas de produção de sementes e estabelecimento de sistemas de gestão territorial para agricultura, de comunicação e informação da transferência de tecnologias e da Pesquisa Agropecuária de Moçambique.

Outro projeto do Programa é o **ProSavana**, um projeto resultante da parceria do governo moçambicano com as Agências de Cooperação do Japão (JICA) e do Brasil (ABC) para apoio direto a 400 mil pequenos e médios agricultores, e segundo projeções feitas pela ABC/MRE - coordenadora dos programas, também beneficiará indiretamente 3,6 milhões de produtores. Este programa objetiva a melhoria da capacidade de pesquisa e de transferência de tecnologia para o desenvolvimento da agricultura do Corredor de Nacala, região localizada ao norte de Moçambique, e com grande potencial exportador de alimentos para os vizinhos Malawi e Zâmbia. Atualmente, só 10% das Savanas estão cultivadas. A Embrapa já identificou 35 projetos de cooperação em 16 países e entraria com US\$ 12,8 milhões. Os japoneses entrarão com o dinheiro, cerca de US\$ 300 milhões em dez anos; o Brasil, com a tecnologia; e os africanos, com a terra. (Jornal Valor Econômico de 11/16/2009).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Apoio ao Sistema de Inovação no Setor Agropecuário – Moçambique. Embrapa 2011

<sup>14</sup> [www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id\\_Noticia=577](http://www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id_Noticia=577). Acessado em março/2011.

O **ProAlimentos** é um projeto de Segurança Alimentar apoiado por organismos e organizações internacionais, incluindo as brasileiras Embrapa e ABC.

As ações desse projeto objetivam auxiliar o governo moçambicano nas suas políticas de segurança alimentar e os técnicos do IIAM a melhorar a produção de hortaliças em diversas regiões do país.

Projetos desse tipo, que envolvem decisões governamentais e recursos financeiros de vários países, sempre exigem definições exatas dos resultados buscados, o que gera a conseqüente necessidade da coordenação de ações políticas e operacionais de cada parceiro. Beneficiar a todos numa resultante ganha-ganha é o principal objetivo. No Brasil esse papel de coordenação cabe à ABC/MRE e a ação operacional para projetos de transferência de tecnologia à Embrapa.

A estratégia operacional da ABC/MRE parece ter vindo de encontro ao processo de internacionalização em que a Embrapa está empenhada na última década, e no qual a CTI tem sido a principal ferramenta de expansão da empresa, tendo como seus maiores instrumentos Projetos Estruturantes (de longa duração), pequenos projetos e programas multinacionais de cooperação técnica, todos com recursos e sob a coordenação da ABC. Além de treinamentos para técnicos de instituições coirmãs de países demandantes, realizados pela Embrapa CECAT.

Em números atuais, a Embrapa encontra-se envolvida em 75 projetos de cooperação técnica em 31 países, dos quais 13 países africanos (41,9%), 22 projetos com entidades africanas (29,3% dos projetos), e 5 em Moçambique (22,7% dos projetos africanos).<sup>15</sup>

Por sua vez, a ABC coordena e executa, aproximadamente, 650 projetos e subprojetos, dos quais 198 no continente africano (30,5% dos projetos), sendo 31 com instituições moçambicanas (15,6% dos projetos africanos), percentuais maiores que qualquer outro parceiro africano, seja analisando no âmbito de projetos com a Embrapa ou no global com outras organizações brasileiras.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Fonte: Apresentação da Embrapa no 3º Encontro Nacional da ABRI – São Paulo, 22/07/2011

<sup>16</sup> [www.abc.gov.br/projetos/pesquisa\\_projetosctpd.asp](http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa_projetosctpd.asp). Acessado em março/2012

## 5. CONCLUSÃO

Conclusivamente, nos interessa indicar as possíveis razões dessa evidente maior frequência com que Moçambique tem se beneficiado com a cooperação técnica brasileira, em todas as áreas em que esta cooperação tem sido ofertada desde 2003.

Em primeiro lugar, para que se entenda a assídua cooperação técnica brasileira em Moçambique nos últimos quase 10 anos precisa-se esclarecer que premissas básicas devem ser preenchidas por ambos os lados da ação de cooperação, e a mais básica delas é o interesse mútuo dos governos que ela aconteça. Esse interesse expressa-se geralmente por parte do país transferidor de conhecimento por programas e projetos, nascidos e/ou apresentados em fóruns internacionais temáticos, e oficialmente demandado e expresso o desejo de receber essa cooperação pelo outro país. Neste aspecto, Brasil e Moçambique, respectivamente nas posições de cooperador e cooperado, tem cumprindo seus papéis plenamente.

De certo, a língua portuguesa é um dos fatores que influenciam para o fortalecimento da presença de projetos brasileiros em Moçambique. O PALOP, ou grupo de Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, formado por Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau e Moçambique, tem sido uma região-alvo de grande interesse da cooperação técnica brasileira horizontal pela promoção de ações com significativo impacto positivo na qualidade de vida das populações, na qual a proximidade histórica cultural que o idioma comum estabelece naturalmente propicia maior agilidade nos processos, e laços mais estreitos que favorecem na aferição de resultados.<sup>17</sup>

Aspectos e elementos semelhantes no clima e geomorfologia dos países envolvidos na transferência de tecnologias agrícolas e de pecuária, além de interesses comuns dos dois governos, tornam-se também fatores determinantes para uma ação de cooperação técnica frutífera para ambos os lados, e pode explicar a constante

---

<sup>17</sup> [www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaAfricaPALOP.asp](http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaAfricaPALOP.asp). Acessado em março/2012.

presença da ABC e da Embrapa em Moçambique em ações de cooperação técnica no volume com que tem acontecido.

A constância com que Moçambique se mantém qualificada no preenchimento das premissas políticas, sociais e diplomáticas para o recebimento de cooperação técnica em diversas áreas, inclusive em projetos de cooperação triangular em que essas premissas envolvem maior complexidade, talvez seja a melhor explicação para sua participação no amplo número de projetos de cooperação que o país participa.

A rotineira demanda de cooperação feita por Moçambique ao MRE do Brasil, a sucessiva participação desse país em fóruns internacionais sobre Cooperação Técnica, seu clima, solo, posição geográfica, carências sociais em varias áreas, além da língua e talento ao desenvolvimento agrícola, sejam os decisivos fatores diferenciadores que justificam a intermitente presença da ABC, e da Embrapa naquele país.

O Governo Moçambicano, por meio da Embaixada do Brasil em Maputo, tem manifestado interesse na ampliação da cooperação bilateral em outras áreas, como Governo Eletrônico, Sistema Prisional e Justiça. Entretanto, ainda é necessária a identificação e/ou instrumentação de instituições brasileiras que para essa cooperação com Moçambique. Há muito ainda a fazer.

\*\*\*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Brasileira de Cooperação. A Cooperação técnica do Brasil para a África. ABC. Brasília : ABC/MRE, 2010. 288p.

Agência Brasileira de Cooperação. Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT): Manual de Orientação / Ministério das Relações Exteriores. - 2ª ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004. 48p.

BECARD, Danielly Silva Ramos. Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo. Petrópolis, RJ : Vozes, 2009. – (Coleção Relações Internacionais) p.183.

CABRAL, José Irineu. Sol da Manhã: memória da Embrapa. 1 ed. Brasília: UNESCO, 2005. 346p.

Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2005-2009 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília : Ipea :ABC, 2010.

LOPES, Luara Landulpho Alves. A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): O Brasil Como doador. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo, 2008.

MACHADO, Fernando Vieira. Configuração do Estado Logístico na Gestão de Fernando Henrique Cardoso de 1995 A 2002: O Caso da Cooperação Técnica Internacional Recebida. Universitas - Relações Int., Brasília, v. 2, n.2, p. 47-73, jul./dez. 2004.

MAGALHÃES, Bonifácio Peixoto. Política Externa do Brasil: O Papel da Embrapa na Cooperação Técnica. Brasília, 2008. Acessado em fevereiro/2012 em [bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1076/1/2008\\_Bonif%C3%A1cioPeixotoMagalh%C3%A3es.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1076/1/2008_Bonif%C3%A1cioPeixotoMagalh%C3%A3es.pdf)

SARAIVA, José Flávio Sombra. África parceira do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte, MG : Fino Traço, 2012. 13;65p.

VAZ, Alcides Costa; INOUE, Cristina Yumie Aoki. Funding internacional development: The role of emerging economies. The Brazilian case. PBDD Partnership & Business Development Division. December 2007.