



Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

## **A Cooperação Triangular do Brasil na África: estudo de caso de Moçambique**

**Lucia Lopes**

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

Orientador: Prof. Dr. Pio Penna Filho

Brasília, DF - 2014

## RESUMO

A evolução da cooperação para o desenvolvimento trouxe contribuições inéditas do ponto de vista da construção de novas modalidades de parcerias. Uma das contribuições foi a criação da Cooperação Triangular. Com intuito de promover o entendimento da questão, que está focada nesse artigo sob o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, três projetos de Cooperação Triangular são analisadas do ponto de vista da documentação oficial, pois ainda não é possível analisar os resultados dos projetos por estarem em execução, portanto sem resultados. No entanto, foi possível desenhar um quadro atual dos projetos com contribuições relevantes de lições aprendidas.

Palavras-chave: Cooperação Triangular; Brasil; Estados Unidos; Japão; Moçambique

## ABSTRACT

The cooperation evolution provides important innovative contribution in terms of new concepts of partnership. One of these contributions was the Triangle Cooperation. To promote the understanding about the issue, in which is focused on Nutritional and Food Security, three projects of Triangle Cooperation were analyzed, from official point of view, mainly because the project are still happening with no concrete results. Even though, it is possible to draw an actual picture of the relevant learned lessons.

Keywords: Triangular Cooperation; Brazil; United States; Japan; Mozambique.

## **Cooperação Triangular: Brasil, EUA e Moçambique**

A Cooperação Triangular, modalidade de cooperação para o desenvolvimento, estabelecida no Brasil, inova e proporciona no campo internacional, uma alternativa a cooperação internacional.

Apesar de ser atualmente um importante modelo para a política externa de cooperação, não há definições externalizadas oficialmente traçando prioridades ou desenho definido. No entanto, essa modalidade tem tido interesse grande por parte de atores e Estados Nacionais, promovendo e participando de Cooperação Triangular.

Esse artigo visa apresentar três projetos de Cooperação Triangular e os seus principais pilares, com intuito de contribuir para o entendimento e disseminação dessa modalidade que agrega elementos inovadores na sua gestão.

O tema abordado nos três projetos é Segurança Alimentar e tem Moçambique como País receptor dessa Cooperação Triangular e, o Brasil com Estados Unidos como países doadores, de cooperação financeira e técnica.

Vale ressaltar que foi declarado no início de 2014 o Ano Africano da Agricultura e Segurança Alimentar – pelo Diretor Geral da FAO, José Graziano. Esse fato reforça a importância dos Projetos apresentados nesse artigo e aumenta a responsabilidade sobre os resultados.

O artigo conta com as seguintes seções: uma apresentação sobre cooperação internacional; a segurança alimentar mundial; a segurança alimentar no Brasil e Moçambique; a Cooperação Triangular e seus principais pilares; os estudos de caso; o Marco Estratégico entre Brasil e Estados Unidos para Cooperação Triangular; o detalhamento de cada Projeto desse artigo; a análise e a conclusão.

A cooperação para o desenvolvimento, como a conhecemos hoje, emerge no final da década de 1940, após a Segunda Guerra Mundial, e se formou como seu principal pilar o Plano Marshall, a criação das Nações Unidas e as Instituições de Bretton Woods juntamente com os esforços da descolonização (Puente. 2010). Surgiu como programas regulares de assistência técnica por parte dos Estados Unidos da América e das principais potências coloniais europeias (Fernandes, 2011).

Puente (2010) distingue quatro fases da Cooperação para o Desenvolvimento, em diferentes períodos: fase de Preenchimento de lacunas (1950-1960); fase de dimensão social (1970); fase do ajuste estrutural (1980) e, por último, fase do após

guerra fria e boa governança (1990). Cada fase tem características peculiares, como será descrito abaixo (Puente, 2010).

A *Fase de Preenchimento de Lacunas* se constituiu em investimento de capitais nos países subdesenvolvidos, países que não dispunham de poupança interna suficiente, com deficiência de mão de obra especializada, necessitando de capital exógeno para o seu desenvolvimento. Havia também o anseio de manter as alianças estratégicas e promoção comercial entre os países por meio da cooperação. Além desses aspectos, a cooperação para o desenvolvimento era também um instrumento da diplomacia da Guerra Fria. A Cooperação para o Desenvolvimento era dirigida por interesses comerciais e expansão do capitalismo (Puente, 2010 & Fernandes, 2011).

Na década de 1970, a Cooperação para o Desenvolvimento foi classificada como *Fase da Dimensão Social*. Nessa fase houve questionamento tanto do ponto de vista dos doadores quanto das condições do aparato de Estado dos países recipiendários. Os doadores avaliavam que os aparatos dos Estados recipiendários não estavam preparados para receber as doações e por outro lado, os Estados recipiendários consideravam que os recursos recebidos eram inadequadamente aplicados e acrescentava-se o argumento de dependência das economias periféricas em relação às economias desenvolvidas. Dentre os temas sociais, a luta contra a pobreza ganha visibilidade. Outro aspecto relevante desse período foi que parte do Terceiro Mundo inicia o Movimento dos Não Alinhados e cresce a necessidade desses Países por uma Nova Ordem Internacional. E foi, nesse contexto que ocorre o primeiro anseio denominado posteriormente de cooperação sul-sul (Fernandes, 2011). Nesta fase, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) acrescenta-se o aspecto qualitativo na Cooperação para o Desenvolvimento com o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O CAD cria uma lista de países receptores baseados no nível de renda per capita (Fernandes, 2011).

Nos anos de 1980 ocorreu a *Fase do Ajuste Estrutural*. Com a crise do petróleo, os países desenvolvidos-doadores diminuíram o volume de cooperação internacional voltando os recursos para estruturar as suas economias internas. Com recursos escassos, a Cooperação para o Desenvolvimento adquire condicionalidades (Fernandes, 2011). O Fundo Monetário Internacional (FMI) recomenda reorientações rígidas e equilíbrio das balanças de pagamentos e inaugura-se o Consenso de Washington, que consistia de maneira geral, em um manual de recomendações

macroeconômicas, retração da atuação do Estado, abertura da economia, privatizações, desregulamentação, reforma fiscal e proteção da propriedade privada e intelectual (Puente, 2010).

O impacto do Consenso de Washington nos países desenvolvidos foi enorme. O período de instabilidade econômica fez com que os países doadores se voltassem para seus próprios problemas e este fato fez com que os temas sociais mundiais perdessem força. Com a participação crescente de Organizações Não Governamentais (ONG) houve questionamento quanto a efetividade da cooperação, devido ao pífio resultado dos anos anteriores (Puente, 2010).

Em 1990, na Fase denominada de *Após Guerra Fria e da Boa Governança* o mundo se encontra em um novo cenário, com o fim do mundo bipolar mas acrescentado de inúmeros outros conflitos, como a instabilidade e os problemas humanitários crescente. Do ponto de vista da Cooperação, havia várias críticas como a corrupção, a falta de compromisso dos recipiendários, desvio da ajuda para outros fins que não o desenvolvimento e o conceito de apropriação local, parceria e sustentabilidade. A lista de países doadores e receptores se altera devido ao final da Guerra Fria, adicionando à lista de receptores, os países do Leste europeu e da Ásia Central. Nesta década a cooperação Sul-Sul retomou sua expansão e ganha força no início do século XXI com o tema desenvolvimento, com a ideia de parceria, a apropriação (ownership) e o resultado foi o crescente número de novas alianças do Sul, por meio das instituições já existentes de cooperação sul-sul (Puente, 2010 & Fernandes, 2011).

Na entrada no XXI, os temas terrorismo internacional e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) ganham destaque acrescentando mudanças significativas no que tange a Cooperação Internacional.

Em 2002, a Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, realizada em Monterrey, conhecida pelo Consenso de Monterrey, reiterou os Objetivos do Milênio (ODM) e acabou por destacar a Ação Internacional de Combate à Fome e à Pobreza como seu primeiro objetivo, devido aos passos lentos na implementação dos ODM.

Os autores Inoue & Vaz (2012) apresentam uma historiografia enfocando diferentes aspectos. Apesar de se identificar a origem da política internacional de cooperação datada de 1950, a evolução da política de assistência externa pode ser dividida em quatro períodos. O primeiro é de 1969 a 1978 onde se caracteriza pela

tentativa de criar um sistema de coordenação de cooperação técnica e o primeiro acordo com os países em desenvolvimento. O segundo momento é de 1978 a 1987. No ano de 1978, em Buenos Aires, se criou um Plano de Ação para Promover e Implementar Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD) que foi assinado e se constituiu como um documento base qualificando o Brasil como um país a oferecer cooperação técnica. O terceiro período é marcado pela criação da Agência Brasileira de Cooperação em 1987 (Inoue & Vaz, 2012).

Vale ressaltar que, em 1978, na Conferência de Buenos Aires, um relevante aspecto novo se apresentou que foi a evolução do conceito de cooperação, que passou de assistência técnica internacional para cooperação técnica internacional e com esse novo aspecto houve a sugestão ao Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (*United Nations Development Program*) da realização de uma Conferência Mundial para Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento, que ocorreu no mesmo ano de 1978. Esse fato inaugurou essa modalidade de cooperação como uma modalidade oficial no sistema internacional e o Brasil começou a utilizar a cooperação horizontal como forma de sobrepor as limitações da cooperação norte-sul (Inoue & Vaz, 2012). Essa modalidade de cooperação horizontal inicia um aspecto importante na relação de hierarquia que se estabelece na cooperação internacional e é possível indicar esse fato como o nascedouro da cooperação sul-sul, pois essa cooperação seria ainda mais abrangente que uma cooperação técnica, que inclui aspectos de assistência não-técnica, como por exemplo perdão de dívidas, cooperação econômica ou assistência humanitária (Inoue & Vaz, 2012).

Em 2003, o Presidente Lula da Silva toma posse e inicia um novo momento da política externa brasileira. Nesse mesmo ano, um importante passo foi dado no que concerne a cooperação sul-sul. Foi a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), reafirmando o interesse de trabalho em temas comuns desses países, visando o multilateralismo, promoção da paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável e o combate à fome e à pobreza (Fernandes, 2011).

Em 2004, o Brasil junto com outros países e o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, reunidos em Genebra, instituíram um Grupo Técnico sobre Mecanismos Inovadores de Financiamento para construir fontes adicionais de financiamento ao desenvolvimento (Fernandes, 2011)

Em 2009, a Declaração de Nova Iorque sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza foi aprovada por 110 países, buscando políticas de combate a fome e à

pobreza no curto e médio prazo.

Hoje o Brasil tem como um dos seus objetivos na cooperação internacional para o desenvolvimento, o modelo sul-sul, como uma das ferramentas de política externa do país promovendo a solidariedade entre os países em desenvolvimento, como também promovendo seus próprios interesses. A horizontalidade pressupõe que o país é a fonte do conhecimento e atuará frente a uma demanda recebida de outro país, sem condicionalidades ou ingerência de assuntos internos (Fernandes, 2011).

A política de cooperação Sul-Sul contém três principais objetivos: aprofundar as relações entre os países vizinhos com uma estratégia regional, procurando proeminência e papel de liderança; incentivar as relações com potências emergentes dentro do IBAS e destacando o BRICS, enfatizando uma liderança coletiva (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); e recuperar o diálogo com os países menos desenvolvidos.

Em contrapartida da cooperação Norte-Sul, a cooperação Sul-Sul abrigava algumas características marcantes, além da não ingerência nos assuntos internos, os custos operacionais que seriam menores, a aplicação de boas práticas desenvolvidas em condições semelhantes. Essa modalidade de cooperação também envolve interesses comerciais, estratégicos, diplomáticos.

## **Segurança Alimentar e Nutricional**

Os três projetos de cooperação que serão analisados neste artigo, são projetos de cooperação triangular entre Estados Unidos da América, Brasil, Japão e Moçambique, como exemplos de cooperação dessa modalidade. As três cooperações que serão descritas e analisadas se referem a segurança alimentar. Para ilustrar como esses projetos se tornaram cooperações internacionais, apresentaremos um breve histórico do tema e como cada Estado Membro desenvolve sua responsabilidade dentro de cada cooperação triangular.

A governança global da Segurança Alimentar teve início com a criação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, em 1945. Nesse mesmo período houve a criação do Comitê Mundial da Alimentação (World Food Board). Havia também intenção de se controlar o aumento de preços dos alimentos, do acesso de alimentos em situação de emergência e dos excedentes com a criação da Reserva Mundial da Alimentação (World Food Reserve).

A Declaração de Direitos Humanos adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, no seu artigo XXV, traz o direito à alimentação acrescida à questão de que a fome gera dor ou desconforto físico, ao consumo inadequado de alimentos, gerando subnutrição (má nutrição devido à dieta fraca em nutrientes), ou desnutrição (quantidade inadequada de ingestão de alimentos para alcançar a quantidade calórica necessária para a sobrevivência).

Após a Segunda Guerra Mundial, a falta de alimentos necessários ficou ainda mais acentuada na Ásia e na África afetando milhões de pessoas (Fernandes, 2011).

Nos meados de 1950, o tema Segurança Alimentar ganha expressão como preocupação global. No princípio, as iniciativas focavam em assistência humanitária com transferência de alimentos para os países em necessidade.

A revolução verde, que ocorre no período aproximadamente entre 1940-1970, trouxe um sentimento de aparente prosperidade, aumentando a produção agrícola e expansão econômica e crescimento populacional, fazendo crescer a demanda por alimento.

Durante esse período, houve uma campanha em 1963 denominada – Freedom from Hunger – que nesse caso a FAO buscava chamar atenção pública e encorajar governos no combate à fome. Em 1966 a ONU adotou um Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais onde reconhece o conceito de Direito Humano à Alimentação adequada.

Durante o período de 1970-1980 ocorre uma crise grave de alimentos no mundo, por vários motivos. Segundo Fernandes um dos motivos foi uma mudança climática em 1972 e em 1973 a crise do Petróleo que gerou aumento de preços em geral e, por consequência, preços mais altos na produção de alimentos (SHAW, 1945, *apud* Fernandes, 2011).

Diante da crise, em 1974, na Conferência Mundial da Alimentação, realizada em Roma, estabeleceu um mínimo de Segurança Alimentar onde se contaria com o apoio da comunidade internacional. Neste momento, se discutia a dimensão quantitativa do alimento, com o foco na produção e comércio de alimentos (Fernandes, 2011).

A partir de 1990, a Segurança Alimentar ganha força nas Conferências Internacionais. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) organizou uma Cimeira Mundial da Alimentação em Roma, onde 112 estados membros assinaram a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial.



Nessa Declaração definiu-se quatro dimensões. A *primeira* considera a disponibilidade de alimentos observando a comunidade e o mercado. A *segunda*, a capacidade econômica de comprar alimentos e a possibilidade física de ter acesso a esses e que o acesso não poderia sofrer haver restrições em caso de imposições geográficas, política, guerras ou acidentes ambientais. A *terceira* considerava a qualidade de alimentos e a qualidade desse alimento no sentido biológico, seus nutrientes e, a *quarta* dimensão, a estabilidade contínua das dimensões anteriores (Fernandes, 2011).

A partir de 2000 cunhou-se o termo de direito à alimentação adequada, ou seja, condição básica nutricional para que um indivíduo viva uma vida digna e que essas condições são inegociáveis.

Nesse mesmo ano, líderes mundiais se reuniram na sede da ONU para a adoção à Declaração do Milênio e além disso, detalhou-se as Metas de maneira que fosse possível monitorá-las nos Países membros. Foram apresentados oito objetivos, incluindo os principais tópicos discutidos nas conferências mundiais dos anos de 1990. São 18 as principais Metas e, diretamente ligada à Segurança Alimentar, está o primeiro Objetivo do Milênio – a erradicação da extrema pobreza e da fome até 2015.

Observa-se que nos últimos relatórios dos ODM, devido a crise financeira mundial em 2007 e 2008, houve uma desaceleração no atingimento das Metas, um aumento nos preços dos alimentos, a renda familiar diminuiu, a taxa do desemprego subiu e assim o acesso e distribuição de alimentos foram afetados (Fernandes, 2011 & ODM, 2010).

Vislumbra-se dificuldade nesse objetivo do milênio para 2015. No caso do Brasil, dados da FAO indicam que em 1990 havia 25,6% da população na pobreza e que, em 2008, passou para 4,8%. Mesmo com essa redução o Brasil ainda tinha 8,9 milhões de brasileiros com renda domiciliar inferior a US\$1,25 por dia em 2008. No mundo, a FAO avalia que haverá redução da pobreza em 2015 mas os dados fornecidos à FAO pelo Banco Mundial indicam que a crise financeira adicionou 64 milhões de pessoas para o grupo de extremamente pobres ao final de 2010, conseqüentemente estima-se que 53 milhões de pessoas não conseguirão sair da pobreza até 2015, como indica a Meta da ODM (ONU).

Fernandes pontua que os aumentos de preços dos alimentos foram de até 40%, resultado do aumento do preço do petróleo, transporte, manutenção da atividade

agrícola e industrial, sendo os países em desenvolvimento os que mais sofreram, obrigando-os a importar alimentos gerando revolta nas ruas do México, Indonésia, Tailândia, Filipinas, Haiti, Mauritânia, Marrocos, Moçambique, Iêmen, Paquistão, Senegal e Camarões (Fernandes, 2011).

Além da crise do petróleo, observa-se outros fatores estruturais, como a má regulação do mercado agrícola, falta de investimento no setor agrícola e a diferença entre a oferta e demanda (Fernandes, 2011).

### **Segurança Alimentar no Brasil e em Moçambique**

Um breve histórico das experiências do Brasil e Moçambique em Segurança Alimentar serão apresentados tendo em vista que são essas experiências que promoveram o interesse desses dois países a se unirem em Cooperação para superação da problemática nacional. Tanto os Estados Unidos e Japão, que são parte da Cooperação Triangular, se encontram em condições diferenciadas sobre segurança alimentar. A similaridade entre Brasil e Moçambique sobre a segurança alimentar, no que diz respeito ao acesso ao alimento básico da população ou mesmo escolar, levam esses dois países a se unirem para que soluções do mesmo problema sejam encontradas localmente como fez o Brasil.

#### ***Brasil***

As primeiras experiências de Segurança Alimentar no Brasil ocorreram em 1940, com ações pontuais. Ainda assim, sofreram períodos de descontinuidade das políticas públicas sobre a questão. Entre os anos de 1940 e 1990 o Ministério da Saúde coordenou alguns programas de alimentação e nutrição. Em 1955, o Ministério da Educação inicia o programa de alimentação escolar que hoje é denominado de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A população brasileira cresceu até 2011 de 141,6 para 186,9 milhões, a extrema pobreza decresceu de 36,2 para 8,9 milhões de pessoas, mas ainda existe um índice de 20% da população que se encontra abaixo da linha da pobreza. As regiões norte e nordeste ainda concentram o maior número de indivíduos na situação de pobreza e os mais vulneráveis são os desempregados, os trabalhadores das zonas rurais, as crianças, população quilombola, indígena e ribeirinhos como os mais vulneráveis (Fernandes, 2011).

No ano de 1970, as políticas públicas na área de Segurança Alimentar foram

modificadas devido a ineficiência dos modelos existentes, mas as assistências eram diretas aos grupos, com doação de alimentos.

A partir desse período, inúmeros programas foram criados como por exemplo o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição em 1972, que foram reformulados em 1973, mas que não obteve êxito por falta de recursos financeiros. Outra etapa foi reiniciada no período de 1976-1979, que abordou de maneira diferenciada a questão, fortalecendo o pequeno agricultor e os alimentos básicos com a preocupação de distribuir a renda no país. Em 1975 houve distribuição de alimentos gratuitos, o Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda. Em 1977, o lançamento do Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos e, em 1986, o Programa Nacional do Leite voltado para crianças (Fernandes, 2011).

A partir de 1994, ocorrem Conferências Nacionais sobre a Segurança Alimentar a cada quatro anos, para que as políticas públicas pudessem absorver a demanda nacional, incluindo os segmentos da sociedade civil e seus representantes, principalmente os representantes das categorias da sociedade brasileira mais vulneráveis, incluindo um sistema de cotas de representação conforme o grau de vulnerabilidade.

No Governo Lula da Silva, o programa Fome Zero lançado em 2003, teve repercussão nacional e com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) inúmeras políticas públicas sobre a questão foram lançadas como o Bolsa Família, Mais Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa de Cisternas, Banco de Leite, Hortas Comunitárias, Restaurantes Populares, como também um impulso significativo com ações conjuntas em vários ministérios para fortalecer a agricultura familiar e geração de renda. Além disso, houve um incentivo nas diretrizes para cooperações técnicas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (Fernandes, 2011).

Em 2006, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e no mesmo ano, foi criada a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que estabelece diretrizes para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e coordena as políticas públicas relativas ao tema (Fernandes, 2011).

A institucionalização da política de Segurança Alimentar contou com o Decreto nº 6.273, que formou a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar, que objetiva integrar vários órgãos na Administração Pública, culminando com uma

Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, reconhecendo a constitucionalidade do direito à alimentação como um dos direitos sociais.

O Brasil vem se destacando no que diz respeito a Segurança Alimentar mas não carece de críticas como a tendência assistencialista, problemas de ordem institucional, lentidão na implementação dos projetos, falta de coordenação entre os órgãos, irregularidades na distribuição de benefícios, além da dificuldade de difundir os programas para toda sociedade brasileira e, por fim, a falta de campanhas contínuas do aleitamento materno e da alimentação saudável (Fernandes, 2011).

O aspecto da alimentação saudável também é alvo de críticas, devido ao alto uso de agrotóxico, a produção agrícola voltada para a agroexportação e monocultura, assim como o uso da terra afetando diretamente a questão do meio ambiente no Brasil (Fernandes, 2011).

### ***Moçambique***

Moçambique, um país com aproximadamente 20,7 milhões de habitantes contando com aproximadamente 38% de sua população de desnutridos. As principais causas, no que diz respeito a essas altas taxas de insegurança alimentar, são a baixa fertilidade do solo, degradação ambiental, os conflitos civis, as restrições político-econômicas, alta incidência de AIDS que prejudica a qualidade de vida, a má distribuição de alimentos e profundas desigualdades sociais.

Outro aspecto diz respeito a infraestrutura de transporte de alimentos, que é precário dificultando o acesso do alimento por parte dos setores mais vulneráveis da sociedade, portanto o auxílio ao País se faz necessário uma vez que as metas do ODM dificilmente serão atingidas, dificultado por essas características citadas (Fernandes 2011).

No governo do Presidente Lula da Silva, Moçambique recebeu a visita de representantes do Alto Nível da Administração Brasileira, incluindo o Presidente e Vice-Presidente, em anos diferentes, e o Brasil recebeu visitas de representantes do Governo Moçambicano (MRE, 2013).

### **Cooperação Triangular**

A Cooperação Triangular, assim como a Cooperação Sul-Sul, são modalidades de cooperação que, apesar do grande ênfase dado pelo Governo do Presidente Lula da

Silva, como uma prioridade na política externa brasileira, não há ainda um documento oficial definindo os conceitos, as prioridades, os objetivos e estratégias ou mesmo uma orientação geral para a assistência externa. A partir das experiências que estão em andamento será possível construir uma lista de componente básicos para essas modalidades (Inoue & Vaz, 2012).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) definiu cooperação triangular quando ocorre interesse de dois países, ou um país e uma organização internacional que a partir de ações conjuntas, buscarão a qualificação profissional, fortalecer instituições locais e trocar experiências em favor de um terceiro parceiro (Inoue & Vaz, 2012, *apud* Farani, 2009).

Apesar de não serem antagônicas a Cooperação Norte-Sul e a Cooperação Sul-Sul o desgaste nas relações norte-sul fez com que os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos buscassem alternativas na ordem internacional vigente, no que tange a cooperação para o desenvolvimento (Fernandes, 2011).

Além dessa mudança significativa na construção de parcerias, há uma tentativa de construção de um novo conceito de diplomacia, que diz respeito a uma diplomacia solidária; a busca por interlocução internacional mencionada acima além de buscar meios para participar do processo de reconstrução da arquitetura internacional de governança da ajuda (*Aid*). Um dos indícios desse interesse, diz respeito a participação crescente de representantes brasileiros, do Estado ou privado, em fóruns internacionais (Inoue & Vaz, 2012).

A Cooperação Sul-Sul, defendida pelo Governo Brasileiro, foi consagrada e discutida no nível global e multilateral quando o Sistema das Nações Unidas acolheu o novo conceito que se projetou durante o Consenso de Monterrey. Essa modalidade de cooperação foi vista como das formas de superar a crise financeira global e seus impactos nos países em desenvolvimento. Com essa possibilidade de contribuição em superar a crise financeira global, foi sugerida uma Conferência dos Países do Hemisfério Sul (Southern Summit) que incentivou encontrar outras iniciativas como a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africana (New Partnership for African Development-NEPAD) e a buscar as prioridades apontadas pelos países da África e do Sul.

Identifica-se também que o governo do Presidente Lula da Silva aprovou no período de 2003-2009 mais de 400 cooperações técnicas Sul-Sul incluindo as Horizontais e Triangulares. O número de países dobrou de 21 para 56 países. Outro

aspecto importante a ressaltar é que o governo brasileiro, buscou com essa modalidade, a integração regional e a parceria com a África. No caso da África, houve uma acentuada participação dos países lusófonos como os principais parceiros (Inoue & Vaz, 2012).

Outro importante aspecto a ressaltar é que as relações internacionais não precisam ser soma zero e sugere que o Brasil tenha uma posição moral alternativa de expressão de solidariedade aos parceiros dos países do sul ao invés de somente os interesses nacionais. Sabe-se que a cooperação com os países lusófonos e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs) abrem o mercado e criam novas possibilidades econômicas, sociais e política. A capacidade técnica do Brasil poderá reposicionar o País e auxiliar a sua capacidade de influência no cenário internacional. Isso indica que mesmo havendo um grau significativo de solidariedade, no caso da cooperação para com os países do sul, há interesses econômicos (Inoue & Vaz, 2012).

Essa mudança conceitual importante sobre ajuda externa, doador e assistência ao desenvolvimento, faz com que o Brasil busque uma alternativa ao que está em curso nas parcerias internacionais Norte-Sul, sendo que a linguagem parceria e colaboração é a tônica na cooperação sul-sul, horizontal e triangular.

Puente resalta que com a África, a partir do Governo do Presidente Lula da Silva, a motivação solidária é a principal vertente, conforme mencionada acima no texto. Um elemento ético de reparação com a História do Brasil, um reconhecimento pela contribuição, em condições degradantes da escravidão, que milhões de africanos deram ao País (Puente, 2011).

Os indicadores da Cooperação Técnica em Países em Desenvolvimento (CTPD) entre os anos de 1995-2005, demonstram que a cooperação técnica; a vertente africana e em especial nos países lusófonos; tem a PALOP como destinação maior da CTPD brasileira, do total de cooperações 94% destinados a projetos e 68.9% destinados à ações pontuais em países lusófonos (Puente, 2010).

Com a criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) permitiu-se uma visão multidisciplinar, reforçando assim uma das características básicas da cooperação horizontal e triangular brasileira impulsionada pelo Governo do Presidente Lula da Silva, que foi o tema de combate à pobreza e à fome. Conforme indica os ODM, no seu primeiro objetivo, a redução da pobreza até 2015.

## ESTUDOS DE CASOS

Dentre as cooperações triangulares, enfocaremos três em particular – em execução - conforme quadro abaixo:

Temáticas	Países			Projetos	Objetivos
	Brasil	Estados Unidos	Moçambique		
(1)Segurança Alimentar	FNDE/MEC	USAID (Universidade da Florida e Estadual de Michigan)	Ministério da Educação	Apoio técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique (Alimentação Escolar)	Permitir a transferência de conhecimento e suporte técnico com o propósito de promover meios para que o Governo de Moçambique implemente o projeto experimental – Hortas Vivas.
(2)Agricultura e Segurança Alimentar	FNDE/MEC	USAID (Universidade da Florida e Estadual de Michigan)	Ministério da Agricultura (MINAG)	Apoio técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique (Produção e agroprocessamento de Hortaliças)	Fortalecer a capacidade dos sistemas de inovação e transferência tecnológica em áreas estratégicas relacionadas a produção e ao consumo de vegetais considerando agroprocessamento
(3)Agricultura	EMBRAPA	JAPÃO	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM)	Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique	Fortalecer o sistema nacional de investigação agropecuária de Moçambique, visando tornar eficiente o planejamento, a coordenação, o controle e avaliação das ações de investigação.

Quadro 1. Lúcia Lopes

### Marco Estratégico – Brasil e Estados Unidos

O Protocolo de Cooperação Triangular com a USAID, permeará todos os Projetos de Triangulares que serão abordados nesse artigo envolvendo Brasil e Estados Unidos, conforme tabela acima, ingressa-se, nesse momento, numa nova era de parceria estratégica conforme documento da USAID. Durante a visita do Presidente Barack Obama em 2011, foi assinada com a Presidente Dilma Rouseff, Protocolos estabelecendo parcerias para o desenvolvimento em terceiros países. A redução da pobreza e inclusão social formam o conceito principal no sentido de levar para a arena internacional as experiências aplicadas no Brasil, como veremos a seguir.

O Marco Estratégico para Cooperação Triangular, assinado em março de 2011, entre Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID/Brasil) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC), pretende ser um modelo para atingir objetivos comuns. O exercício dessa cooperação aproveitará os recursos,

os conhecimentos técnicos, as estruturas institucionais e processo detalhado para atingir os resultados comuns (USAID/Brasil & ABC, 2012).

O Marco Estratégico, documento assinado entre ABC e USAID/Brasil, considera quatro fases e que ocorrerão concomitantemente ou sequenciais.

As fases são :

(1) Concepção do Programa e alinhamento - A ABC identificará a demanda do País beneficiário e articulará um objetivo de desenvolvimento mensurável. Após essa identificação, USAID/Brasil e ABC analisarão e avaliarão a capacidade do país beneficiário de contribuir e de se beneficiar do programa e a capacidade do país em dar continuidade ao Projeto após sua conclusão. Essa avaliação e a viabilidade do projeto passa por identificar o impacto que o Projeto trará ao País e os recursos necessários para sua execução. Após essas definições USAID/Brasil e ABC efetuarão uma missão conjunta ao país beneficiário para discussão dos elementos básicos e alinhamento das partes envolvidas e a partir dessa ação o Projeto segue adiante.

(2) Desenho do Programa – A ABC coordenará o desenho por parte do Governo Brasileiro, tendo em vista a participação de uma ou mais organizações para implementação do Projeto. A Embaixada do Brasil manterá um forte laço com o País beneficiário enquanto que a USAID/ Brasil fará a articulação com a Missão USAID no país beneficiário para obter contribuições das missões efetuadas no país. O Desenho do Programa conta com a elaboração de um documento com as atividades, desafios de desenvolvimento, resultados esperados, indicadores de impacto, papéis e responsabilidades, orçamento detalhado, cronograma e etapas de execução, avaliações e conclusão do programa. Nesta fase do Programa conta-se também com um Acordo de Cooperação Triangular entre ABC e USAID e o país beneficiário que conterá as diretrizes e estratégicas que será um anexo do Acordo.

(3) Execução do Programa – Como não há um desenho definido *a priori* para essa modalidade de cooperação, cada cooperação triangular pode ocorrer de várias formas, dependendo da complexidade de cada Projeto, fazendo com que cada um seja definido de maneira única, conforme as necessidades de cada programa. No entanto, os princípios estão definidos no Marco Estratégico. Nesse caso, é fundamental a comunicação entre as partes com objetivo de assegurar que as metas sejam cumpridas, conforme o plano de trabalho. Para acompanhar o andamento do Projeto, um Comitê



Gestor de Alto Nível será montado com autoridades de cada país para identificar qualquer problema na implementação do Projeto.

(4) Avaliação do Programa – Para essa fase as lições aprendidas são importantes, o que auxiliará as experiências em futuros programas de cooperação triangular. Cada País envolvido avaliará sua agência responsável no meio do Projeto e no final. Na oportunidade da avaliação do meio da execução do Projeto, qualquer alteração no sentido de atingimento de metas, poderá ser corrigido.

Importante ressaltar o interesse em divulgar essa experiência e compartilhar os objetivos de beneficiar com os intercâmbios das duas equipes e das duas agências. A Cooperação Triangular tem prioridade em ambos os Países, Brasil e Estados Unidos, portanto será necessário utilizar parte do orçamento do programa de ambos os países, para fortalecer o sucesso da cooperação triangular. Além disso, devido ao seu ineditismo, é necessário reinventar os processos e procedimentos que tiveram impacto em todo o processo da cooperação para o desenvolvimento. Neste sentido, sugere-se que todas as ferramentas e recursos da ABC e USAID/Brasil disponíveis busquem focar no caminho mais simples e rápido para atingir o resultado, que nesse caso é de redução de pobreza (USAID/Brasil & ABC, 2012).

## **Japão**

Em 1990, com objetivo de implementar a Cooperação Técnica dos Países em Desenvolvimento, criou-se o Programa de Treinamento em Terceiros Países (TCTP) que previa capacitação no Brasil, com formadores brasileiros e japoneses, o fomento em recursos humanos em terceiros países. Inicialmente na América Latina e posteriormente na África lusófona. Esse TCTP possibilitou a transferência de conhecimentos e tecnologias beneficiando América Latina e África, capacitando 1500 técnicos que se tornaram modelo de cooperação triangular. A partir de 2000 ocorreu a assinatura do Programa de Parceria entre o Brasil e Japão. Diante dessa parceria estabeleceu-se a ABC e JICA como entidades coordenadoras.

Um dos primeiros países beneficiários foi Moçambique com as áreas temáticas como saúde, agricultura, capacitação institucional e recursos humanos. O Programa de Parceria Brasil-Japão até 2004 ficou restrito a missões de identificação, cursos e treinamento, ministrados no Brasil. A restrição foi devido a falta de menção explícita

à atuação em terceiros países no Acordo Básico de Cooperação Técnica. Em 2005, após uma solução jurídica, foi retomado o Programa de Parceria que permitiu a execução de projetos e programas a serem executados em terceiros países, o que deu continuidade aos trabalhos na África (Puente, 2010).

### **Detalhamento dos Projetos**

Para melhor entender os projetos será preciso descrevê-los com objetivo de verificar suas principais considerações.

#### ***(1) Apoio técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique (Alimentação Escolar)***

Conforme documento da ABC, num total de alunos de aproximadamente 6,0 milhões de alunos há um compromisso do Governo de Moçambique em garantir uma educação de qualidade a todo cidadão. Nas últimas décadas, o Governo vem aumentando o número de alunos matriculados e hoje existem no País cerca de 14.875 instituições de ensino. Mesmo com as significativas melhoras, Moçambique ainda se encontra na posição número 184 (total de 187) no Índice de Desenvolvimento Humano. No total de aproximadamente 20,7 milhões de habitantes cerca de 55% se encontram na pobreza (ABC) e 38% no total de desnutridos (Jaiantilal, 2013).

Pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) com parceria do Governo de Moçambique, em 1977, iniciou-se um Programa de Alimentação Escolar abastecendo Centros Internatos e Lares com arroz, farinha de milho, papa de soja, óleo, conserva de peixe para manutenção da dieta básica aos alunos internos. Com o PMA abasteceu-se 193 Centros Internatos e Lares beneficiando um total 45.000 alunos. Esses alunos eram crianças que necessitavam de formação escolar mas ainda não faziam parte da rede escolar.

No ano de 1995, foi implementado, ainda de forma experimental, o lanche escolar nos centros urbanos, parceria formada entre Governo de Moçambique e Comunidade Europeia (CEE). No ano 2000, uma parceria com Joint Aid Management (JAM) implantou em 690 escolas com aproximadamente 321.822 alunos o programa Lanche Escolar em quatro províncias. Em 2002, em parceria com o PMA mais 163 escolas primárias foram beneficiadas com o Lanche Escolar. Esse programa se

estendeu até 2011. O fornecimento do alimento era importado pelos Parceiros de Cooperação mas eram confeccionados nas escolas com recurso do combustível de lenha.

Esse modelo demonstrou insustentável devido a importação de produtos e seus custos; custo de armazenamento devido a quantidade; promoção do produto importado em detrimento do nacional; consequências negativas para a produção, indústria de processamento e mercados locais.

A partir de 2012 dois modelos vigoravam em Moçambique, com objetivo de amenizar a transição, quais sejam: o programa baseado na importação de produtos e o início do programa baseado na produção local.

O interesse do Brasil nessa cooperação visa trocar experiências com Moçambique uma vez que o próprio Brasil passou pela importação de alimentos do PMA e transitou para sua autonomia no que diz respeito a alimentação escolar brasileira. Com ressalvas, o programa de alimentação nas escolas hoje no Brasil conta com a Lei nº11.947, de 16.06.2009 onde cerca de R\$1.18 bilhões devem ser investidos na compra direta de produtos provenientes da agricultura familiar, estimulando assim o desenvolvimento das comunidades agrícolas e a toda a cadeia de valor de alimentos.

Para acompanhar e desenvolver o trabalho dessa cooperação triangular, a parceria com a USAID, selecionou a Universidade da Flórida (UF) e a Universidade Estadual de Michigan (MSU), que contam com Instituto de Alimentação e Ciências Agrárias (UF) e Departamento de Agricultura, Alimentação e Recursos Econômicos na Faculdade de Agricultura e Recursos Naturais para auxiliar nos dados e possuem um histórico em projetos internacionais.

O projeto cumprirá as seguintes quatro macro-etapas: elaboração de um Plano de Trabalho entre MINED, FNDE, Universidade da Florida e Estadual de Michigan, com enfoque em formação e pesquisa aplicada; expansão de formação de gestores para acelerar o processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique (PRONAE); elaboração de diagnóstico da infraestrutura das escolas e o estado nutricional dos alunos de uma área geográfica selecionada e, situação agrícola, agroprocessamento e outras variáveis condicionantes relativas ao PRONAE e; por último, desenho e implementação de uma avaliação de impacto abrangente que permita ampliação das lições da experiência do piloto do projeto tripartite para auxiliar na implementação do PRONAE.

A participação do Brasil será a de trocar experiências sobre o trabalho feito nas escolas, criar com eles a metodologia que melhor se adapta a realidade de Moçambique.

***(2) Apoio técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique (Produção e agroprocessamento de Hortaliças)***

Conforme documentos fornecidos pela ABC, dados atuais indicam que Moçambique tem aproximadamente 20,7 milhões de habitantes e dentre esses 14,3 milhões se encontram em áreas rurais. Com 8,4 milhões exercendo atividades formais na economia 90% trabalham no setor rural. A base produtiva está assentada na agricultura familiar de subsistência e ocupa cerca de 97% dos aproximadamente 6,0 milhões de hectares cultivados o país. Com pouca tecnologia os rendimentos agrícolas tem baixa produtividade. A fonte de caloria de Moçambique atinge 75% na dieta alimentar que provém do consumo de mandioca, milho, arroz e trigo. Os dados indicam que 44% das crianças com menos de cinco anos de idade foram diagnosticadas com desnutrição crônica. No caso das crianças vivem na área rural a desnutrição atinge 46% das crianças com crescimento retardado e 27% são consideradas de baixo peso (ABC, 2013).

O modelo de agricultura é baseado na agricultura de subsistência com um (1) hectare cultivado por cada grupo familiar e ainda de maneira desorganizada, com um setor de agroprocessamento ineficiente acentuando-se a um sistema de circulação de mercadoria ainda precário.

O Projeto de Cooperação encontra o agroprocessamento de Moçambique da seguinte maneira: (1) cerca de 90% da indústria transformadora é constituída por unidades pequenas e microempresas principalmente localizadas nas regiões urbanas e suburbanas; (2) abundância de produtos e recursos naturais no meio rural subaproveitados devido à falta de processamento; (3) implantação de indústrias de processamento agroalimentar dependem da preexistência da infraestrutura como água, energia e vias de acesso (ABC, 2013).

O Projeto busca aumentar a produção agropecuária e conseguir a autossuficiência em alimentos no campo e com isso obter excedentes para as áreas urbanas. Para esse objetivo será necessário intervir e integrar a cadeia de valor incluindo assim a produção agrícola, semiprocessamento ou processamento e

distribuição. Para isso, a pesquisa e transferência de tecnologia se faz necessário.

Importante aspecto levantado pelo Projeto é a preservação dos hábitos alimentares, assim como os aspectos históricos e culturais e, que os produtos valorizados e consumidos em larga escala possam ser de fácil acesso às camadas mais vulneráveis da população (IIAM, 2010).

### ***(3) Suporte Técnico a Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique***

O Projeto para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (ProSAVANA –JBM) é um programa de desenvolvimento agrícola e rural na região do Corredor de Nacala, Moçambique. Esse projeto visa aumentar a competitividade do setor, tanto no que diz respeito a segurança alimentar em parceria com os pequenos produtores visando o aumento da produtividade, como também na geração de excedentes exportáveis, a partir de uma agricultura voltada para o agronegócio.

O fortalecimento da pesquisa agrícola com uma base tecnológica, alteração da dispersão física e institucional de pesquisa e assistência técnica com treinamentos, buscará ações integradas com foco nos pequenos agricultores e criação de um modelo sustentável ambientalmente e economicamente de agricultura. Criar laboratórios, unidades de beneficiamento de sementes, criar centros capazes de planejar, coordenar e executar projetos em pesquisa agrícola em conjunto com ações de assistência técnica e extensão rural fazem parte dos objetivos do projeto.

O projeto tem a preocupação de desenvolver um plano agrícola e rural na região, tendo como base a situação produtiva local e considerando as lacunas da demanda produtiva. A transferência de tecnologia buscará formar e capacitar técnicos em extensão rural e agricultores para implementação de projetos-piloto de produção agrícola participativa. A produção de sementes e mudas deverá ocorrer em torno dos centros produtivos. Algumas capacitações se darão no Brasil, onde 150 técnicos moçambicanos serão treinados nas áreas de gestão de tecnologias, utilizando os recursos naturais em agricultura, produção, transformação e comercialização de sementes, gestão, processamento e comércio da produção agrícola.

Esse projeto tem a duração de cinco anos, a partir da assinatura do Termo de Compromisso assinado entre as Partes e envolverá um conjunto de 40.000 agricultores em produção e processamento de produtos animais e agrícolas; desenvolvimento de ferramentas, infraestrutura, técnicas com espécies variadas

visando o mercado agrícola.

A estrutura do Projeto para criar modelos de desenvolvimento agrícola sustentável na região da savana tropical de Moçambique leva em conta: (1) a preservação do meio ambiente com uma produção agrícola, rural e regional com capacidade competitiva (2) focar na região do Corredor de Nacala, como projeto-piloto (3) as principais culturas existentes no País e setores de produção (4) os produtores locais, cooperativas e associações de produtores como o público foco e, (5) a cooperação horizontal ou triangular envolvendo a cooperação técnica da JICA e Brasil (ABC, 2010).

Os componentes principais dessa cooperação são: (1) capacidade operacional dos centros de pesquisa do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) Nordeste e Noroeste; (2) os recursos naturais, o impacto ambiental resultante da utilização de novas tecnologias agrícolas e as condições socioeconômicas no Corredor de Nacala; (3) tecnologia de melhoria do solo para uso agrícola no Corredor de Nacala; (4) tecnologia para cultivo e pecuária no Corredor de Nacala e, (4) nova tecnologia agrícola desenvolvida e validada implementada nas unidades demonstrativas (ABC, 2010).

### **Análise**

A análise dos projetos em questão são baseadas em documentos acessíveis no momento, considerando que todos os projetos mencionados se encontram em execução, portanto, dificultado uma avaliação definitiva dos resultados.

É possível identificar que a concertação de interesse no tema de Segurança Alimentar na Cooperação Triangular entre Estados Unidos, Japão, Brasil e Moçambique tem um apelo significativo do ponto de vista do desenvolvimento social e de solidariedade internacional que são acompanhados por metas internacionais indicadas pelas Nações Unidas, tendo em vista o grau de dificuldade de países como o Brasil e Moçambique em solucionar definitivamente suas questões de desigualdade e insegurança alimentar. Brasil e Moçambique, apesar dos avanços significativos, ainda mantém um número elevado de cidadãos abaixo de condições básicas de alimentação. Acentua-se a situação da agricultura em grande escala, o uso de agrotóxicos prejudicando a qualidade do alimento e do solo, a distribuição ainda precária dificultando o acesso ao alimento e o ainda baixo apoio aos pequenos agricultores que suprem de alimento as nações.

O Projeto de Cooperação Triangular –Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar, conta com a experiência brasileira do Projeto Educando com a Horta Escolar, iniciado em 2004 e executado em municípios piloto, passa em 2012 com uma nova parceria, com a Universidade de Brasília, o Centro de Excelência em Turismo (CET/UnB), com objetivo de revisar a metodologia e acrescentar a gastronomia, como um novo campo de conhecimento. Com essa nova parceria, abre seleção para os estados e municípios que queiram participar do projeto Educando com a Horta Escolar e a Gastronomia, formando agentes para dinamização da Alimentação Escolar no Espaço Educativo, incluindo a sustentabilidade como um conceito na produção do alimento. Essa experiência brasileira auxiliará e trará subsídios às experiências em Moçambique (ABC, 2010).

O Projeto de Cooperação Triangular que envolve a capacidade dos sistemas de inovação e transferência tecnológica, produção e consumo incluindo processamento de alimentos e requer investimento em pesquisadores investirá em tecnologia adequada para suprir a necessidade de alimento, tanto em quantidade quanto qualidade do alimento. Nesse caso, o Brasil contribuirá com experiências do Programa de Aquisição de Alimentos, por exemplo, que promove e compra alimento de pequenos produtores mas ainda sofre com problemas de estocagem em regiões de difícil acesso, desafio também enfrentado em Moçambique. No âmbito de sementes, os bancos de sementes brasileiras, de tradição indígena e de culturas locais, como as crioulas, ainda tem dificuldades de armazenamento em grande escala. Essas sementes das comunidades tradicionais precisarão ser resgatadas em Moçambique, para que esse estoque cultural seja mantido e com isso facilitado para a distribuição aos pequenos produtores de alimento. Todo o arsenal cultural integrante dessa atividade precisa ser aglutinado por pesquisadores locais, universidade e pequenos produtores, tendo em vista a não dependência do País em obter sementes para produção de alimentos. Esse projeto enfatiza a questão ambiental, tanto do ponto de vista de corrigir o solo já danificado em Moçambique, como também produzir considerando as futuras gerações. Para que isso aconteça, será necessário avaliar as premissas respeitadas do Projeto, para que resultado seja sustentável.

E, por último, o ProSAVANA, que gerou controvérsias. Uma recente pesquisa realizada pelo Dr. Dipac Jaiantilal analisou o Plano Diretor do ProSAVANA, a partir de documentos disponíveis no início de 2013 no distrito de Monapo e Cidade Nampula entre comerciantes, produtores, sociedade civil e empresários além de

organizações como Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Nampula (ACIANA), GAPI/Banco Terra (Jaiantilal, 2013).

O autor da pesquisa ressalta algumas questões importantes como por exemplo o modelo do agronegócio, o mercado de insumos, a recuperação cultural da produção, a questão da terra e do desenvolvimento rural.

Quanto ao modelo do agronegócio, novo nome dado ao modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária do sistema mundial dominante, tem sua origem no sistema de plantações (*plantation*) que visam a exportação e tem gerado exploração da terra e do trabalho de quem nela se emprega. O agronegócio moderno se faz com mecanização de grande porte, impacto ambiental, aumento das máquinas expulsando as pessoas do campo e de seus postos de trabalho, cultivando grandes extensões de terra com monocultivo e aplicação de pesticidas venenosos e fertilizantes (Jaiantilal, 2013).

No que diz respeito à posse e uso da terra, Moçambique é um país de grandes dimensões mas com baixa densidade demográfica, da sua população total, cerca de 70% da população estimada em 23 milhões de habitantes vivem em zonas rurais, mantém um déficit de 38% da população em estado de desnutrição.

Alguns exemplos são significativos como foi o caso do algodão que vem sendo produzido desde o período colonial em Moçambique. A produção de algodão foi abolida como trabalho forçado em 1974, fazendo com que os camponeses voltassem para suas terras, suas regiões de residência. Alguns mantiveram a produção familiar, outros abandonaram a cultura definitivamente. Até meados de 1980, o paradigma da terra foi estatizante e de economia centralizada, a produção tinha mecanismos coletivos, como cooperativas e os camponeses eram apenas executores dos planos e metas fixadas. Com o conflito armado a zona centro e norte do País estabeleceu concessões, com direitos legais de monopólio para comercialização de culturas de rendimentos, onde se manteve a produção do algodão. Hoje, o setor de algodão é dominado pelas empresas concessionárias por um período médio de 20-25 anos, e as opiniões apontam em diferentes direções no que diz respeito a relação dos concessionários e os produtores camponeses. Para os concessionários o presente modelo proporciona benefícios mútuos pois o papel de fomentadoras pode reduzir custos e as perdas, transferindo o risco para os produtores. No entanto, para os produtores, apesar de terem adiantamentos em sementes, pesticidas e compradores assegurados, o preço final nem sempre compensa pois as jornadas de trabalho, tempo



dispendido na cultura do algodão, são de 150 contra cerca de 90 jornadas de trabalho, exigidas nas culturas alimentares. Esses elementos fazem com que haja uma insatisfação constante e queixas sistemáticas sobre o preço do produto (Jaiantilal, 2013).

É neste contexto que o ProSAVANA é introduzido como um projeto trilateral entre Brasil, Japão e Moçambique. Uma Carta Aberta das Organizações e Movimentos Sociais Moçambicanos e União Nacional do Camponeses (UNAC) criticam a falta de debate com os principais interessados. Particularmente a UNAC, apresenta severas críticas ressaltando a insuficiência de informação e reduzida transparência por parte dos principais atores envolvidos, além de exclusão da sociedade civil no processo e, principalmente, as organizações de camponeses, condenam o reassentamento de comunidades e expropriação de terras dos camponeses para introdução de monoculturas de soja, cana-de-açúcar, algodão e outras; conforme Carta Aberta das organizações locais, há indicação de que fazendeiros brasileiros do agronegócio estão se deslocando para Moçambique, transformando camponeses moçambicanos em seus empregados e em trabalhadores rurais e, por último, a demanda por grandes extensões terra onde a realidade local demonstra a falta dessas grandes extensões de terra disponíveis, pois estão sendo usadas pelos camponeses. A pesquisa vislumbra para um eventual conflito de terra no futuro, principalmente após o Decreto nº66/98 de 15 de julho de 1998, que revoga o Decreto nº16/87. Esse Decreto nº66/98 regulamenta, simplifica os procedimentos administrativos e facilita o acesso à terra por parte dos investidores nacionais e estrangeiros (Boletim da República, 1998). Sobre a questão ambiental, os entrevistados reagiram apreensivos quanto desmatamento das florestas para fins da agricultura; a necessidade de reduzir o uso intensivo de pesticidas e outros químicos que danificam ainda mais o solo; preocupação quanto ao uso de agroquímicos próximos às fontes de água e, por último, a necessidade de estudos sobre impacto ambiental (Organizações e Movimentos Sociais Moçambicanos, 2013).

É inevitável a comparação entre o ProSAVANA e o PRODECER<sup>1</sup>, pelos

---

<sup>1</sup>Com o objetivo de tornar a área mais produtiva aproveitando todo seu potencial, bem como estimular a migração racional, foi criado o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER. O programa teve início em um comunicado conjunto assinado pelo primeiro-ministro japonês Kakuei Tanaka, e pelo então Presidente do Brasil Ernesto Geisel, em setembro de 1974, que estabelecia a relação entre os dois países sobre o desenvolvimento agrícola. Os objetivos principais do programa foram: estimular a

atores envolvidos e pela semelhança de vários elementos, que também chamou atenção do pesquisador. Segundo seus dados a densidade demográfica no Cerrado no início do PRODECER era de 2,5 pessoas/km<sup>2</sup>, enquanto que nos 14 distritos do Corredor de Nacala, a densidade populacional em 2011 é de 56,2 pessoas/ km<sup>2</sup>, atingindo no Distrito de Monapo 97,2 pessoas/km<sup>2</sup>. Outro aspecto relevante para efeito de comparação é que a dependência de recursos florestais, fibra, madeira, carvão vegetal, plantas medicinais, carnes silvestres é considerada maior no Corredor de Nacala hoje do que foi no Cerrado, 40 anos atrás. Se hoje há preocupação com o desmatamento rápido do Cerrado brasileiro, que se mantida poderá desaparecer em 2030, além do esgotamento de águas superficiais e subterrâneas, o governo teve que tomar medidas para a conservação (Jaiantilal. 2013).

No documento intitulado “Análise do Discurso e dos Antecedentes do Programa ProSAVANA em Moçambique – enfoque no papel do Japão, de autoria de Dra. Sayaka Funada Classen – de Tokyo University of Foreign Studies (2013), a Dra Sayaka admite que o programa ProSAVANA não foi concebido em conjunto com os habitantes da região, nem houve interesse em ir ao encontro das necessidades locais. Esse projeto foi desenhado para que o Brasil e o Japão trabalhassem juntos para alcançar questões diplomáticas, como a reforma da ONU. No Japão há uma publicidade cada vez maior sobre o programa, como um exemplo promissor da assistência para o desenvolvimento. Esse fato ocorre devido a 5ª Conferência Internacional de Tóquio sobre Desenvolvimento da África (5ª TICAD), que se realizou no Japão. Conforme descreve a autora, é difícil compreender o que realmente é o Programa ProSAVANA e qual é o seu objetivo central e, por essa razão, ela decidiu fazer uma análise do discurso sobre o Programa e executar localmente, nas organizações locais da sociedade civil (moçambicanas), entrevistas em Maputo no período de agosto e setembro de 2013 (Classen, 2013). Neste caso, a autora detalha que o discurso observado no apoio ao Programa ProSAVANA durante a primeira fase, enfatizava o fortalecimento das relações diplomáticas entre o Japão e Brasil, e confirma o cenário de que Moçambique é considerado um caso similar ao Cerrado brasileiro e que os discursos de relações públicas enfatizam o benefício do programa

---

produção de alimentos; contribuir para o desenvolvimento regional do país; aumentar a oferta de alimentos no mundo; desenvolver a região do Cerrado.(disponível em <http://www.campo.com.br/proceder/> acesso dia 15 de fevereiro de 2014)

para os africanos e segurança alimentar. Mas observa que o Programa ignorou ou “deixou de fora” as realidades locais ou experiências das pessoas que vivem na área de atuação do ProSAVANA (Classen. 2013).

## **Conclusão**

Com os elementos dos Projetos e análise apresentados, é possível identificar o movimento acertado quanto a criação dessa modalidade de Cooperação Triangular. Um passo importante para uma nova maneira de cooperação para o desenvolvimento, uma contribuição brasileira no contexto internacional.

No âmbito da segurança alimentar, vemos um esforço mundial para sanar a insegurança alimentar e nutricional no mundo. No entanto, a desigualdade mundial nesse quesito ainda é enorme, que acentua as diferenças entre o desenvolvimento igualitário entre os povos e nações. Essa desigualdade atinge de maneira cruel a população de países ou continentes, por falta de condições elementares de igualdade.

A falta de alimento ou de alimento adequado, atinge crianças em idade escolar, muitas vezes provocando efeitos irreversíveis nas suas condições físicas, com a desnutrição aguda. A falta de estímulo a pequenos produtores ou a falta de acesso ao alimento por falta de estradas e/ou condicionamento adequado do alimento, muitas vezes por falta de tecnologia, são premissas inaceitáveis no mundo de hoje, devido a disponibilidade desses elementos no mundo contemporâneo.

Questões como a falta de transparências nos processos, organizações de classe fora dos processos decisórios são elementos que poderiam ter sido superados na atualidade.

As experiências realizadas nos países que fazem parte da cooperação triangular podem auxiliar e sanar os eventuais problemas na execução dos projetos em andamento nos países que fazem parte da parceria. Cabe aos participantes assegurarem que os Países em cooperação triangular criem os mecanismos necessários em busca de um resultado positivo e inclusivo, levando em consideração as questões locais do país beneficiários da cooperação triangular.

Com o lançamento do Ano Africano da Agricultura e Segurança Alimentar lançado pela FAO, lançado durante a Cúpula da União Africana em janeiro de 2014, é mais um reforço para que a atenção se volte para os pequenos agricultores em busca de erradicar a pobreza e a produção sustentável de alimentos. Na África, em particular em Moçambique, é necessário o apoio adequado e acesso a serviços financeiros,

formação, tecnologia, preservando o meio ambiente, sabendo que a agricultura familiar é uma alternativa sustentável às tecnologias que usam insumos e são prejudiciais a qualidade do solo, da terra, da água e biodiversidade.

Esse conjunto de projetos, poderá criar condições para um desenvolvimento social e sustentável, aprofundar as capacidades cooperativas entre países, mas deverá acima tudo, não incorrer nos erros cometidos no passado. O ineditismo na Cooperação Triangular poderá contribuir em bases sólidas para uma verdadeira mudança de paradigma na Cooperação para o Desenvolvimento, aspirando uma relação legítima entre os povos.

### **Referências Bibliográficas**

Brasil, United States Agency, Agencia Brasileira de Cooperação. "Marco Estratégico de Parceria Trilateral para o Desenvolvimento." Ministério das Relações Exteriores, 7. Brasília, nd.

Chichava, Sérgio. Movimento Democrático De Moçambique: Uma Nova Força Política Na Democracia Moçambicana?. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2010.

Classen, Sayaka Funada. Análise do Discurso e dos antecedentes do Programa ProSAVANA em Moçambique - enfoque no papel do Japão. Toquio: Tokyo University of Foreign Studies, 2013.

Exteriores, Ministério das Relações. Moçambique - Dados Básicos. nd.

Fernandes, Thais Domingues Coelho. A Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento: Um enfoque na Segurança Alimentar e Nutricional dos PALOPS. Universidade de Brasília, 2011.

Inoue, Cristna Yumie Aoki; Vaz, Alcides Costa. Brazil as Southern Donor; Beyond Hierarchy and National interest in Development Cooperation? *Cambridge Review of International Affairs* 25, no. 4. 2012.

Jaiantilal, Dipac. Agronegócio em Mampula: Casos e Expectativas do ProSAVANA. 28: Observatório do Meio Rural, 2013.

Cheleca Junior, Gento Roque. UE-África: A Cimeira Das Declarações.

Organizações e movimentos sociais moçambicanas. Carta Aberta das Organizações Sociais Dirigida aos Presidentes de Moçambique, Brasil e Primeiro Ministro do Japão. Maputo, 2013.

Cooperação Técnica entre Brasil e Moçambique. Projeto de Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique (Bra/04/044), 2011.

Publicação Oficial da República de Moçambique. Boletim da República. Imprensa Nacional: Imprensa Nacional de Moçambique, 1998.

República de Moçambique. Projecto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologias para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de

Nacala, Moçambique. Ministério da Agricultura. Maputo, 2010.

Puente, Carlos Alfonso Iglesias. A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como instrumento da Política Externa: A Evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento - CtTPD - no Período 1995-2005. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

Schmink, Marianne, Bowen, Walter, Donovan, Cynthia. Triangular Cooperation to Improve Food Security in Mozambique: Challenges, Innovations, Accomplishments, and Lesson Learned. Universidade da Florida, nd.

Cooperação Técnica Trilateral. Assistência Técnica Complementar ao Projeto de apoio ao desenvolvimento de um Programa de Alimentação Escolar de Moçambique. 2013.

Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM): Plataforma para Investigação Agrária e Inovação Tecnológica em Moçambique. nº3. 2010.

Websites:

[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

[www.campo.com.br/prodecer](http://www.campo.com.br/prodecer)

[www.fao.org](http://www.fao.org)