

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

JOÃO MARCOS TATIM

**AS RELAÇÕES BRASIL-MOÇAMBIQUE: A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO
PROPULSORA DO DESENVOLVIMENTO MOÇAMBICANO (2003-2012)**

Porto Alegre

2014

JOÃO MARCOS TATIM

**AS RELAÇÕES BRASIL-MOÇAMBIQUE: A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO
PROPULSORA DO DESENVOLVIMENTO MOÇAMBICANO (2003-2012)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientadora: Profa. Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2014

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

CIP - Catalogação na Publicação

Tatim, João Marcos

As relações Brasil-Moçambique : a cooperação técnica como propulsora do desenvolvimento moçambicano (2003-2012) / João Marcos Tatim. -- 2014.
125 f.

Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Brasil. 2. Moçambique. 3. Cooperação Sul-Sul. 4. Governo Lula. 5. Política externa. I. Pereira, Analúcia Danilevicz, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

JOÃO MARCOS TATIM

**AS RELAÇÕES BRASIL-MOÇAMBIQUE: A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO
PROPULSORA DO DESENVOLVIMENTO MOÇAMBICANO (2003-2012)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 19 de março de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Profª. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dr. Luiz Dario Teixeira Ribeiro
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Profª. Dra. Kamilla Raquel Rizzi
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

AGRADECIMENTOS

Ao final de mais uma etapa, agradeço a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a realização do presente estudo.

Em primeiro lugar, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de bolsa, que viabilizou minha dedicação integral na segunda metade do curso. Ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que me acolheu como pesquisador, possibilitando a expansão de meus conhecimentos, bem como concedendo o auxílio necessário para a realização de minha pesquisa.

Agradeço, especialmente, à minha orientadora Prof^a Dr^a Analúcia Danilevicz Pereira, pela inteligência generosa e por ter acompanhado minha trajetória como pesquisador, servindo de exemplo pela sua seriedade acadêmica e conduta pessoal. Ao corpo docente do PPGEEI pelos ensinamentos, à secretária do programa, Alanna Teixeira, pelo profissionalismo e às bibliotecárias Vivian e Lílian, pela gentileza.

Ao Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Fundação Oswaldo Cruz, Fundação de Atendimento Socioeducativo e aos entrevistados, que foram fundamentais para a qualificação da minha dissertação.

Agradeço também aos grandes amigos, Marco Aurélio e Valentín, que estiveram presentes em minha vida nesses dois anos de mestrado.

Aos meus queridos pais, João e Edi, pelo amor incondicional e ao meu irmão Edivan, pelo apoio.

Por fim, um agradecimento especial para minha irmã Janaína, pelas preciosas contribuições, comentários e pela companhia durante meu período na pós-graduação.

Para Moçambique, o Brasil é como um tio rico: encontramos nessa relação uma possibilidade de estarmos presentes no mundo, por via do outro.
(Mia Couto, escritor moçambicano)

Sob chuva e sol escaldante uma melancólica criatura percorre há longos meses selvas e sertões. No coração do continente negro, nem feras nem canibais parecem atemorizar o intrépido explorador. Seguido por um contingente de homens que à cabeça transportam miçangas e fazendas bem como modernas ferramentas científicas de exploração conta também em suas hostes com Sua Majestade El-Rei de Portugal, ou pelo menos com sua vontade inscrita em decreto régio e com quem acima deste está, a quem todas as criaturas chamam de Criador e de cuja voz se dá conta na Bíblia. Mas se as pernas avançam por vontades superiores, soberanas ou divinas, já o coração, o mais insolente músculo de toda a anatomia, dita em paralelo, outras razões para a marcha.

(Prólogo do filme Tabu, de Miguel Gomes)

Não há antagonismo entre as realidades da existência de vários grupos étnicos e a Unidade Nacional. Nós lutamos juntos, e juntos reconstruímos e recriamos o nosso país, produzindo uma nova realidade – um Novo Moçambique, Unido e Livre. A luta continua!

(Eduardo Mondlane, líder revolucionário e ideólogo da nação moçambicana)

RESUMO

As mudanças implementadas na política externa brasileira, após o final da Guerra Fria, fizeram com que o país formulasse políticas de aproximação com o continente africano, que viriam a afetar significativamente a sua inserção internacional e o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul. O presente estudo discute a cooperação técnica brasileira como fator propulsor do desenvolvimento moçambicano, enfocando o período de 2003 a 2012. Apresenta-se uma breve consideração acerca das influências que levaram Moçambique a uma ruptura revolucionária na década de 1970 e os pressupostos da cooperação Sul-Sul, que passou a ser um dos elementos norteadores da atual cooperação técnica entre Brasil e Moçambique. Procede-se uma revisão histórica da formação do Estado moçambicano, principalmente após sua independência em 1975, para compreender a experiência socialista e a transição para uma economia de mercado, a qual facilitou a aproximação com o Brasil. Traça-se, também, um panorama histórico da política africanista brasileira e das relações entre Brasil e Moçambique, a fim de destacar as áreas nas quais estão se desenvolvendo importantes projetos de cooperação, discutidos na parte final do estudo. Conclui-se que é cedo para avaliar os impactos da cooperação entre os dois países, no entanto, um debate acerca dessa prática se faz necessário para melhor compreender a dinâmica das relações Sul-Sul e a maneira como Brasil e Moçambique se inserem no contexto internacional.

Palavras-chave: Brasil. Moçambique. Cooperação Sul-Sul. Governo Lula. Política externa.

ABSTRACT

The implemented changes in Brazilian foreign policy after the end of Cold War induced the country to formulate a policy of rapprochement with African continent, that would affect significantly its international integration and the development of South-South cooperation. This study discusses Brazilian technical cooperation as a factor that drove the Mozambican development, focusing on the period from 2003 to 2012. This study also presents a brief consideration about the influences which led Mozambique to a revolutionary breakthrough in the 1970s and assumptions of the South-South cooperation, that became one of the guiding elements of current technical cooperation between Brazil and Mozambique. It was made a historical overview about formation of the Mozambican State, especially after its independence in 1975, in order to comprehend the socialist experience and the transition to a market economy, which facilitated rapprochement with Brazil. Thus it also draws a historical panorama of the policy and the relations between Brazil and Mozambique, in order to emphasize areas in which important cooperation projects are being developed; this projects are discussed in the final part of this study. It can be concluded that is early to evaluate impacts of cooperation between these two countries, however, a discussion about this practice is necessary to better understand the dynamic of South-South relations and how Brazil and Mozambique insert themselves in the international context.

Keywords: Brazil. Mozambique. South-South Cooperation. Lula Administration. Foreign Policy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS	17
2.1	Influências que levaram à ruptura revolucionária em Moçambique	18
2.2	A Cooperação Sul-Sul	27
3	MOÇAMBIQUE: DA EXPERIÊNCIA SOCIALISTA AO ESTABELECIMENTO DE UMA ECONOMIA DE MERCADO	32
3.1	Moçambique pré-revolucionário: a formação da Frelimo e o processo de independência.	32
3.2	As bases do regime socialista	41
3.3	Da Guerra Civil à transição para uma economia de mercado	50
4	AS RELAÇÕES BRASIL-MOÇAMBIQUE: DA GEOPOLÍTICA DA GUERRA FRIA AO ESTREITAMENTO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL	57
4.1	A política africana do Brasil (1961-2010)	59
4.2	As relações entre Brasil e Moçambique	68
4.3	O caminho para a consolidação da parceria estratégica	75
5	A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DE MOÇAMBIQUE	77
5.1	O Brasil e a cooperação técnica para o desenvolvimento	78
5.2	O setor de saúde moçambicano e a cooperação brasileira: a implementação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos	83
5.3	A educação em Moçambique e a cooperação com o Brasil: o programa Universidade Aberta	92
5.4	O Setor Agrícola Moçambicano e a cooperação com o Brasil: o ProSavana	100
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
	REFERÊNCIAS	120

1 INTRODUÇÃO

O sistema internacional atravessa um momento de intensas transformações com as perspectivas do final da bipolaridade. Decorrente disso, o Brasil se posiciona como uma potência regional, constituindo um espaço qualificado nos marcos de um sistema multipolar. As mudanças observadas na diplomacia brasileira após o final da Guerra Fria fizeram com que o país formulasse políticas de aproximação com o continente africano, que viriam a afetar significativamente a sua inserção internacional e o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, bem como trariam desdobramentos passíveis de avaliação nos países africanos, sobretudo os de língua oficial portuguesa.

Após um longo período de afastamento, as relações do Brasil com a África ganharam novo impulso com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A prioridade conferida a essas relações, bem como ao estabelecimento do eixo Sul-Sul de cooperação, refletem uma antiga aspiração brasileira que não havia sido levada adiante com determinação. Nessa perspectiva, a presente dissertação se insere na parcela dos estudos destinados a compreender as relações entre o Brasil e o continente africano, em especial a cooperação brasileira para o desenvolvimento de Moçambique. Trata-se de uma exposição dos resultados de pesquisas a respeito do modo como o Brasil se insere internacionalmente no cenário pós-Guerra Fria e suas escolhas no estabelecimento de parcerias no âmbito das relações Sul-Sul, que trouxe como uma das prioridades o estreitamento dos laços de amizade e cooperação com o país africano em questão.

Para tanto, fez-se necessário entender a dinâmica desse tipo de relação, o desenvolvimento da política africanista brasileira e os componentes essenciais da formação do Estado moçambicano, para então demonstrar através de estudos de casos, iniciativas da cooperação brasileira que estão sendo colocadas em prática, no sentido de auxiliar o desenvolvimento moçambicano. A exposição que segue enfoca, como ponto de partida, as alterações que ocorreram no sistema internacional nas últimas décadas e as novas alianças que se formaram a partir delas.

As mudanças que começaram a surgir com o final da Guerra Fria e da bipolaridade trouxeram novos paradigmas para a compreensão das relações internacionais e alterações significativas na forma como os Estados passariam a se relacionar, proporcionando uma nova dinâmica. Pode-se dizer que a globalização produziu desafios inéditos para as nações, que sofreram fortes impactos advindos das nuances do sistema internacional em transição.

O papel da política externa dos países mostrou-se um elemento fundamental para compreender o posicionamento de cada região frente a esse novo cenário. Desse modo, a inserção internacional dos Estados que se encontravam marginalizados na concertação mundial, teve como resultado posicionamentos de resistência frente às demandas do Norte desenvolvido. Por conseguinte, novas parcerias começaram a ser desenhadas no âmbito da cooperação Sul-Sul.

O período caracterizado pelo fim dos conflitos da Guerra Fria causou alterações profundas no sistema internacional, em curso até os dias de hoje. Esse processo deu início a uma tendência de regionalização em várias partes do globo. O rearranjo na geometria do poder mundial fez com que emergissem megablocos econômicos, como o Nafta, a União Europeia e a Bacia do Pacífico. O impacto desse movimento integracionista e de abertura dos mercados atingiu, sob expressões variadas e particulares, cada área do então mundo subdesenvolvido.

Esse movimento se deu, sobretudo, a partir do declínio do poder absoluto da maior potência mundial de então, os Estados Unidos. Em sua obra *Depois do Império*, publicada originalmente na França em 2002, o cientista político Emmanuel Todd, argumenta que o sistema americano estaria entrando em decomposição. Segundo o autor, os Estados Unidos, principalmente durante o governo George W. Bush, insistiram em exibir poder perante o mundo, tomando decisões unilaterais, o que seria inadequado a um país de proporções continentais. Juntam-se a ele uma série de intelectuais que passaram a ser denominados como “declinistas”, pois atestam em seus trabalhos que os Estados Unidos estariam perdendo seu papel como potência hegemônica.

Na visão desses autores, os Estados Unidos estariam surgindo como um fator de desequilíbrio internacional, tornando-se um problema para o mundo. Uma postura unilateral frente até mesmo a seus aliados, a fatídica “guerra contra o terror”, a incursão no Iraque e o denominado "eixo do mal" (constituído por Estados de importância secundária) seriam não mais que pretextos para manter dado nível de tensão internacional, uma situação de guerra limitada mas endêmica (TODD, 2003).

Seguindo a tese de uma reorganização do sistema internacional pós-Guerra Fria sob uma lógica multipolar, Paulo Vizontini (2006, p. 15) afirma que “[...] a globalização tendeu a materializar-se como regionalização, e vários pólos regionais emergiram em torno de Estados de grandes dimensões e forte peso relativo no plano internacional”. Sendo assim, o declínio do poder norte-americano, tanto nas esferas social, econômica e cultural, surgiu acompanhado

do aparecimento de “blocos econômicos” que mais tarde viriam a se constituir como “blocos de poder”.

A partir desse ponto de vista, a nova configuração do sistema mundial pode ser entendida como uma tendência histórica que se esboça progressivamente. A construção de um sistema multipolar começou a partir dos processos de integração regional e se consolidará através de uma crescente cooperação multilateral entre os Estados, regulados pela Organização das Nações Unidas (ONU), num quadro de equilíbrio de poder (VIZENTINI, 2006).

Países antes considerados periféricos, como Brasil, China, Índia e África do Sul, passaram a desenvolver uma diplomacia mais independente e a construir um espaço regional de influência. Nesse sentido, a chamada cooperação Sul-Sul surge como um forte propulsor para a formatação de um mundo multipolar, onde os Estados antes considerados marginais passam a ocupar um papel cada vez mais relevante.

Num cenário onde a regionalização passa a ser tendência nas mais diversas partes do globo, desenha-se também uma oportunidade de diálogo entre os blocos que começam a se formar no pós-Guerra Fria. A afirmação de um conceito de sistema multipolar, fomenta uma maior interação entre os países, que ganham força por estarem agindo como parte de um bloco, e passam a vislumbrar oportunidades de desenvolvimento na cooperação, tanto econômica, quanto nas demais áreas, com parceiros antes inalcançáveis ou insignificantes. É nesse contexto que começa a se estabelecer uma relação mais forte entre o Brasil e o continente africano, através de iniciativas tomadas dentro de uma ótica da cooperação Sul-Sul.

Para entender como se deu a aproximação efetiva entre Brasil e Moçambique, é necessário considerar a maneira como esses dois Estados se inserem nessa nova lógica do cenário internacional. A visibilidade das ações que passaram a ser enquadradas dentro do escopo da cooperação Sul-Sul tem provocado mudanças relevantes na formatação das parcerias para a cooperação, principalmente a partir da década de 2000. O Brasil passou a ocupar uma posição estratégica entre os países do Sul, não somente como uma liderança regional, mas como um ator importante para a consolidação desse novo modelo de cooperação, estruturado nos princípios de horizontalidade e orientado pelas demandas de desenvolvimento dos países parceiros.

A cooperação técnica passou a ser vislumbrada pelo Brasil como um instrumento de política externa no final dos anos 1990 e se consolidou nos anos 2000 com a diplomacia do

Governo Lula. No período que se estende de 2003 aos dias atuais, a cooperação Sul-Sul brasileira deu um salto quantitativo e qualitativo. Esforços foram empreendidos para que as práticas de cooperação se voltassem para os mais diversos setores, de acordo com as prioridades de desenvolvimento das partes cooperantes. O Brasil estendeu a parceria para diversos países africanos, principalmente Moçambique, foco de análise do presente estudo.

Moçambique, ademais, tem se mostrado receptivo à construção de agendas comuns com o Brasil, inseridas na lógica das relações Sul-Sul. Por meio de projetos de cooperação técnica, principalmente nas áreas da saúde, educação e agricultura, o Governo moçambicano passou a contar com o Brasil como uma fonte de benefícios para que se possa atingir o desenvolvimento desses setores. Como será elucidado nas considerações teóricas e reforçado na primeira seção do estudo, Moçambique destaca essas áreas como fundamentais para atingir seu desenvolvimento desde a ruptura revolucionária ocorrida nos anos 1970. Essas áreas configuram-se, portanto, como basilares e remetem ao passado socialista do país. Nesse sentido, o problema de pesquisa constitui-se na tentativa de discutir de que maneira a cooperação técnica brasileira, desenvolvida no período de 2003 a 2012, tem promovido o desenvolvimento moçambicano.

Dado o contexto, a hipótese central é de que a cooperação técnica brasileira tem favorecido o desenvolvimento de Moçambique. Coloca-se como hipóteses relacionadas:

- a) as dificuldades de estabelecer um modelo de desenvolvimento em Moçambique, bem como a guerra civil, como elementos chave para compreender o pouco interesse da diplomacia brasileira no país até a aproximação efetiva abordada no estudo;
- b) que a política africanista brasileira, após períodos de avanço e recuo, efetivou-se com a presidência Lula, que inaugurou um novo capítulo nas relações Brasil-África;
- c) que a aproximação recente entre Brasil e Moçambique reflete as mudanças ocorridas no sistema internacional pós-Guerra Fria;
- d) o enquadramento das relações contemporâneas entre Brasil e Moçambique como cooperação Sul-Sul.

Antes de abordar a construção do Estado em Moçambique, fez-se necessário um apanhado das influências que levaram o país ao processo de ruptura revolucionária, bem como uma breve conceitualização e periodização das revoluções de cunho marxista que

ocorreram desde a formação da URSS às experiências no chamado Terceiro Mundo. Após compreender esse processo histórico, fica mais fácil perceber as motivações que levaram a Frelimo a estabelecer um regime marxista-leninista e a construir um Estado baseado nesses princípios em Moçambique. Da mesma forma, para compreender como Brasil e Moçambique se inserem como atores da cooperação Sul-Sul no século XXI, um breve apanhado conceitual acerca da cooperação Sul-Sul será feito na mesma seção.

A trajetória de Moçambique foi marcada pelo período da colonização portuguesa, pelo processo de independência em 1975 – e a tentativa de estabelecimento de uma economia e sociedade socialistas – e pela transição para uma economia de mercado que se iniciou nos anos 1990 e vem se estabelecendo até os dias de hoje. Moçambique ocupa uma posição de destaque na África Austral e tem uma história cruzada com os demais povos africanos, asiáticos e europeus. A presença portuguesa em Moçambique, por mais que tenha durado cerca de quatro séculos, pode ser considerada fragmentada, pois a princípio, o fator econômico (através do tráfico de escravos) era o que mantinha o interesse português no território. Com a Conferência de Berlim (1884-1885), se concretiza a ocupação do território e desenvolve-se o aparato colonial que se efetivou através da administração burocrática, violenta e repressora.

A frágil situação política de Portugal e a derrocada do regime salazarista, abriram caminho para as independências dos territórios sob domínio colonial na África. Na década de 1960, uma onda de independências no continente africano começou a alterar a correlação de forças e a presença do europeu ficou insustentável. Nesse contexto, nascem os movimentos de libertação e com eles a expectativa de mudanças radicais no seio das sociedades africanas. Em Moçambique, após o longo período colonial e quase uma década de guerra pela libertação, a Frelimo surge com a proposta de edificação de uma nova sociedade e economia baseada em princípios marxistas-leninistas.

A independência nacional criou expectativas de transformações profundas. A assinatura dos acordos de paz em Lukasa (1974) marcou a transferência da soberania portuguesa sobre o território moçambicano para o movimento revolucionário da Frelimo. Proclamada em 1975, a independência fez com que os revolucionários ascendessem ao poder com o discurso de construção de uma Nação próspera, alicerçada sobre um projeto socialista e que servisse de exemplo para os demais movimentos revolucionários.

A implementação do socialismo foi caracterizada por alterações institucionais, nacionalizações e intervenções públicas na economia através do Plano estabelecido pela

Frente. Entretanto, o país passaria por uma Guerra Civil um ano após sua independência. Fatores externos, contrários ao modelo de desenvolvimento adotado por Moçambique, aliados à hostilidade dos regimes minoritariamente brancos dos países do entorno e ao fortalecimento da guerrilha oposicionista da Renamo, desencadearam um período de crise profunda, que surgiu como um obstáculo para as aspirações da Frelimo. A Guerra Civil e a crise econômica que se estabeleceu em Moçambique se reforçaram mutuamente, levando o país à beira do colapso.

A segunda metade da década de 1980, representa a mudança dos rumos políticos e econômicos em Moçambique. A guerra generalizada e a situação de crise econômica profunda, levaram a Frelimo a mudar sua estratégia de desenvolvimento. Ocorreu, então, uma abertura política e econômica, que aliada às mudanças no cenário externo, como o fim da Guerra Fria e do regime segregacionista na África do Sul, conduziram Moçambique à adoção de um modelo capitalista e à implementação de uma economia de mercado.

O acordo de Nkomati, seguido pelo Acordo Geral de Paz (1992), que pôs fim a Guerra Civil, juntamente com a adesão de Moçambique às instituições financeiras internacionais provocaram uma mudança no cenário político e econômico interno e nos rumos da política externa do país. A ONU esteve presente no processo de pacificação e reconstrução nacional, através de um programa no qual o Brasil foi um dos colaboradores. Também começaram a chegar ao país grandes quantidades de ajuda humanitária e investimentos externos, que conferiram uma recuperação da economia.

O fim da Guerra Fria e a diminuição da influência do bloco soviético em Moçambique fizeram com que o país se abrisse aos investimentos do Ocidente. Nessa perspectiva, a nova ordem mundial que se estabelecia, refletiu-se na aproximação de Moçambique com as potências ocidentais, na reestruturação das relações com os países vizinhos e, conseqüentemente, com os países em desenvolvimento, como o Brasil.

Antes de entrar numa análise específica das relações entre Brasil e Moçambique, será abordado o desenvolvimento da política africanista brasileira, que ganhou novos contornos através da diplomacia do governo Lula. A partir de 2003, após um longo período de afastamento, as relações entre o Brasil e o continente africano ganharam impulso, devido ao estabelecimento do eixo Sul-Sul de cooperação e da prioridade dada aos países africanos de língua portuguesa.

A política africanista brasileira apresentou momentos de avanço e recuo no decorrer de sua trajetória. Com a Política Externa Independente (PEI), de 1961 a 1964, houve uma

primeira aproximação, seguindo-se uma fase de distanciamento durante os dois primeiros governos militares (1964-1969). Do governo Médici até o final do governo Sarney (1969-1990), houve um salto qualitativo nas relações Brasil-África, com uma intensa cooperação em diversas áreas. Entretanto, com os governos neoliberais de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (1990-2002), caracterizados pelo aprofundamento do processo de globalização, houve um novo distanciamento. Essa lógica viria a ser revertida na virada do século, a partir do início do governo Lula, momento em que o continente africano passou a ser uma das prioridades da agenda de política externa brasileira.

No contexto do fim da Guerra Fria e da criação do Mercosul, em 1991, a África foi considerada um cenário secundário na agenda de política externa brasileira. Contudo, a década de 2000 abriu um novo capítulo nas relações entre o Brasil e a África. A ascensão de Lula à presidência do Brasil marcou o restabelecimento dessas relações, combinadas com uma transformação social interna e uma nova visão da ordem internacional. Nesse momento, vários Estados africanos foram identificados como parceiros estratégicos, no âmbito das relações Sul-Sul. A partir de então, criaram-se perspectivas de aprofundamento da cooperação bilateral entre Brasil e Moçambique. Muitas dessas iniciativas podem ser consideradas fruto das tendências de projeção internacional do Brasil e do interesse moçambicano em desenvolver a cooperação a partir de atividades que atendam às suas prioridades de desenvolvimento.

No período de 2003-2010, houve um aumento significativo nas trocas comerciais entre os dois países e a descoberta de Moçambique pelo empresariado brasileiro, que começou a prospectar negócios em solo africano. As visitas oficiais de Lula à Moçambique também indicaram o interesse em consolidar as relações bilaterais. Mas é através da cooperação técnica, que a política externa brasileira se projeta mais fortemente sobre o país. Por meio dos esforços do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Cooperação, Moçambique tornou-se o principal parceiro do Brasil na África, em número de projetos em execução. Tais projetos estão inseridos na lógica de cooperação para o desenvolvimento, e abrangem setores prioritários para o governo de moçambique, como saúde, educação e agricultura.

Uma análise desses projetos será feita na terceira seção do estudo, através da caracterização dessas áreas prioritárias em Moçambique e das iniciativas de cooperação que estão sendo desenvolvidas. No campo da saúde, será destacada a cooperação brasileira na implementação de uma fábrica de medicamentos, em parceria com a Fiocruz. No setor

educacional, as iniciativas do Ministério da Educação em parceria com a ABC e universidades brasileiras e moçambicanas serão relatadas, em especial o programa Universidade Aberta. Na área da agricultura, serão descritos os projetos da Embrapa para Moçambique e serão expostos alguns impactos da implementação do ProSavana, uma iniciativa trilateral entre Brasil, Moçambique e Japão, que visa a implementação de um modelo de desenvolvimento agrícola para a região das savanas tropicais.

Para melhor compreender essas relações, optou-se pelo uso de uma metodologia variada, o que demanda uma abordagem múltipla, capaz de dimensionar a cooperação brasileira com Moçambique. Nesse sentido, além da revisão bibliográfica, realizou-se coleta de dados, análise de documentos e registros oficiais, visitas à instituições diplomáticas e observação direta e participante aos assuntos relacionados com o tema. Realizou-se, também, uma visita guiada à unidade da Fiocruz no Rio de Janeiro, organização responsável pela execução do projeto de cooperação na área da saúde. Na mesma ocasião, uma entrevista foi realizada com um dos técnicos responsáveis pela implementação do projeto de construção da Sociedade Moçambicana de medicamentos. Também foi feito contato com as instituições participantes do programa Universidade Aberta e com a coordenadora do UAB Moçambique da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Da mesma forma, obteve-se uma entrevista com o economista e consultor da Fundação de Atendimento Socioeducativo – Fase, sobre os possíveis impactos do ProSavana em Moçambique. Cabe destacar que as entrevistas e visitas foram fundamentais para qualificar o debate acerca dos estudos de caso abordados no trabalho. O método de abordagem principal será o qualitativo, que proporcionará uma compreensão adequada do fenômeno, através de estudos de caso da cooperação Brasil-Moçambique, sem perder de vista o contexto de transformação do sistema internacional.

O primeiro capítulo versará sobre a formação do Estado moçambicano, com enfoque no período pós 1975, ano da independência, passando pela Guerra Civil e o estabelecimento de uma economia de mercado. A proposta dessa abordagem será de investigar as condições que fizeram Moçambique um ator importante na África Austral e proeminente parceiro do Brasil. Na segunda etapa, a política africanista do Brasil será exposta, bem como as iniciativas de aproximação entre Brasil e Moçambique, de 1975 aos dias atuais. Na terceira, será exposta e debatida a cooperação técnica desenvolvida nas áreas da saúde, educação e agricultura, a fim de comprovar que as relações entre Brasil e Moçambique se efetivaram a partir do governo Lula e são um importante laboratório da cooperação Sul-Sul.

Assim, a reaproximação do Brasil com o continente africano denota um claro posicionamento de cooperação no âmbito de relações Sul-Sul, visando um concerto internacional mais heterogêneo e inclusivo. Com essa postura, o Brasil começa a despontar como um dos mais proeminentes atores de uma nova ordem internacional, baseada no multilateralismo e no diálogo mais aberto e oportuno para as nações. Nesse sentido, cabe explorar as iniciativas, tanto de cunho social, como político-econômico que estão sendo implementadas através da cooperação para o desenvolvimento de Moçambique. A pesquisa mostra-se relevante para os estudos estratégicos internacionais, por demonstrar que a parceria entre Brasil e Moçambique se insere numa lógica de cooperação Sul-Sul e atende às estratégias de desenvolvimento dos dois países.

2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

A presente seção tem o objetivo de apresentar uma discussão teórica acerca de alguns elementos que serão caros à compreensão do estudo. Primeiramente, serão abordadas as influências que levaram Moçambique à ruptura revolucionária em 1975. Para tanto, serão expostos alguns conceitos identificados nas obras de pensadores clássicos, com a finalidade de apresentar suas contribuições para o entendimento da concepção de imperialismo, revolução e partido político. Segue uma análise da formação dos Estados revolucionários e uma breve periodização das revoluções de inspiração socialista que se deram no século XX. A abordagem proposta visa à compreensão da gênese da ruptura revolucionária em Moçambique, um país do então Terceiro Mundo, cujos líderes da Frelimo apoiaram-se no ideário socialista para estabelecer um novo regime econômico, político e social no país.

Como será visto no decorrer do estudo, o fim da Guerra Fria, entre outros fatores internos e no âmbito regional, impactou sobre o projeto socialista da Frelimo. Dessa forma, embora o país tenha feito a transição para uma economia de mercado, seguindo a via do capitalismo, deve-se considerar que existe uma percepção de Estado, economia e sociedade bastante particular em Moçambique. Pode-se inferir que apesar da abertura, não houve um rompimento com o ideário terceiro-mundista, visto que os desafios do desenvolvimento em Moçambique são semelhantes aos dos países periféricos. Esses laços de identificação com os países em desenvolvimento são um dos fatores que aproximaram Brasil e Moçambique e constitui-se como a base concreta da cooperação Sul-Sul. Sobre os desafios de desenvolvimento dos países do Sul, Samir Amin (2003, p.183) destaca:

Será preciso retornar ao conceito incontornável de que todo desenvolvimento é necessariamente auto-centrado. Desenvolver-se é, em primeiro lugar, definir os objetivos nacionais que permitem ao mesmo tempo a modernização dos sistemas produtivos e a criação das condições internas que a coloque a serviço do progresso social, logo depois submeter os modos de relação da nação com os centros capitalistas desenvolvidos às exigências desta lógica.

Na análise de Amin, os regimes políticos de muitos países do Sul não são democráticos. Essas estruturas de poder autoritárias, muitas vezes, favorecem interesses ligados à expansão do capitalismo imperialista global. Nesse sentido, é necessária a construção de uma frente de países do Sul, que sirva de alternativa ao modelo atualmente imposto pelas demandas do norte desenvolvido (AMIN, 2003). Refundar a solidariedade dos

povos do Sul passa a ser, portanto, um imperativo para que se alcance uma ordem internacional mais justa e igualitária.

Levando em consideração as alterações do sistema internacional pós-Guerra Fria e a necessidade de aprofundar as relações entre os países em desenvolvimento, o tema em destaque, num segundo momento, será a cooperação Sul-Sul. Através da contextualização e caracterização desse tipo de cooperação, será possível compreender a dinâmica do estreitamento das relações entre Brasil e Moçambique e o modo como as iniciativas de cooperação entre ambos colaboram para o fortalecimento de uma ordem internacional multipolar e para a própria inserção desses Estados como importantes atores da cooperação Sul-Sul.

2.1 Influências que levaram à ruptura revolucionária em Moçambique

Embora Karl Marx não tenha desenvolvido um estudo consistente sobre as relações internacionais, tampouco uma teoria do sistema internacional, sua doutrina tornou-se essencial para o pensamento da disciplina. Nesse sentido, nos estudos de Marx, e posteriormente no marxismo-leninismo, encontram-se as bases para pensar os conceitos de revolução e processo histórico, caros ao entendimento dos processos de ruptura revolucionária.

Pode-se dizer que a escola de inspiração marxista insere-se no campo das relações internacionais com Vladimir Ilitch Lênin, em sua teorização sobre o imperialismo, na obra *O Imperialismo: Etapa Superior do Capitalismo*, de 1917, em que o autor, através de método, teoria e pesquisa, argumenta que a compreensão do processo revolucionário passa pelo entendimento das relações entre as nações capitalistas (imperialistas) e as nações exploradas através de práticas colonialistas. Lênin (2011, p.218) sintetiza o conceito de imperialismo da seguinte forma:

O imperialismo é, pois, o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trustes internacionais e terminou a partilha de toda terra entre os países capitalistas mais importantes.

Lênin estabelece correlações entre a economia política do capitalismo, a partilha de mercados e o imperialismo neocolonial. Depreende-se de sua análise que o imperialismo monopolista desencadeia uma intensa concorrência por mercados entre os países capitalistas avançados e, conseqüentemente, abre espaço para a revolução social. Por isso, a obra de

Lênin teve grande impacto para estudos que, posteriormente, buscariam interpretar as relações internacionais através de uma ótica marxista.

Sobre a importância das ideias apresentadas por Lênin em seu estudo sobre o imperialismo, Fred Halliday (2011, p.70) pondera que “[...] a tentativa do marxismo no período de 1900-1920 de teorizar o sistema internacional em torno do conceito de ‘imperialismo’, entendido como a rivalidade estratégica interestatal, é uma das mais ambiciosas e criativas jamais feitas antes”. Por possibilitar um maior entendimento acerca das estruturas sociais e de dominação, a corrente marxista oferece um arcabouço teórico importante para compreender as relações internacionais com base no processo histórico de evolução das relações sociais e econômicas, bem como uma concepção sobre o processo revolucionário.

Do ponto de vista marxista, a revolução é produto da destruição violenta da superestrutura política antiquada. Ao mesmo tempo em que se configura como um instrumento de tomada de poder, ela desencadeia uma transformação mais profunda nas estruturas sociais. Para Marx (1996, p. 52), a dinâmica que provoca as revoluções se dá da seguinte forma:

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, política e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa do seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que nada mais é do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas até então se tinham movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas essas relações se transformam em seus grilhões. Sobrevém então uma época de revolução social. Com a transformação da base econômica, toda a enorme superestrutura se transforma com maior ou menor rapidez.

Assim, fica evidente em Marx a luta de classes como motor da história. Essas relações de antagonismos entre a classe dominante e a classe explorada levariam a uma superação dialética no plano histórico. Como afirmam Marx e Engels no *Manifesto Comunista*, a história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes, assim sendo, a classe explorada seria o agente da mudança. Os autores explicitam no *Manifesto* que, na época de dominação da classe burguesa, de todas as classes que se opõem à burguesia, só o proletariado é uma classe verdadeiramente revolucionária, e seria, portanto, o movimento autônomo da imensa maioria em proveito da imensa maioria (MARX; ENGELS, 2010). Marx

e Engels, entretanto, centraram mais seus estudos no sentido de compreender o funcionamento do modo de produção capitalista, não explicitando em sua obra o papel que o partido teria como organização central para desencadear o processo revolucionário.

O partido proletário surgiria como a organização central no processo revolucionário com Lênin. Na sua concepção, o partido seria a organização que provocaria um nível superior de consciência nas massas trabalhadoras, o que levaria a uma mobilização para a ruptura revolucionária. A ideia de organização através do partido permitiria uma intervenção no campo político, através da representação do social numa esfera mais ampla, rompendo com a passividade do proletariado frente à luta de classes.

A concepção leninista sobre partido é sintetizada na obra “*Que Fazer?*”, de 1902, onde o autor capta as contradições políticas da sociedade russa pré-revolucionária, tendo como interlocutor o movimento social-democrata. No prefácio da obra, Lênin se dirige a seu público da seguinte maneira: “[...] o carácter e o conteúdo essencial de nossa agitação política; nossas tarefas de organização, o plano para a construção de uma organização de combate para toda a Rússia [...]” (LÊNIN, 2013), deixando evidente a necessidade de organização. Assim, o partido seria a síntese do movimento revolucionário, sendo capaz de expor as contradições sociais e de exprimir, através da ação, as demandas populares.

Ainda em Antonio Gramsci, encontramos uma visão semelhante sobre a finalidade do partido como organizador da mobilização revolucionária contra-hegemônica. Na sua obra *Cadernos do Cárcere*, escrita entre 1926 e 1937, Gramsci faz uma análise pormenorizada da função do partido e dos intelectuais de conduzir a revolução socialista e de combater a hegemonia burguesa. Na visão do autor, o partido tem o papel, através da educação e direção, de orientar uma ideologia superior, unindo as partes conflituosas de sua classe social. Sobre a tarefa do partido, diz Gramsci (2006, p.24):

O partido político, para todos os grupos, é precisamente o mecanismo que, na sociedade civil, realiza a mesma função que o Estado realiza em medida mais ampla e de modo mais sintético na sociedade política; ou seja, ele proporciona a articulação entre intelectuais orgânicos de um dado grupo, o dominante, e intelectuais tradicionais, e essa função é cumprida pelo partido precisamente na dependência de sua função fundamental, que é a de elaborar os seus próprios componentes, elementos de um grupo social que nasceu e se desenvolveu como “econômico”, até transformá-los em intelectuais políticos qualificados, dirigentes, organizadores de todas as atividades e funções inerentes ao desenvolvimento orgânico de uma sociedade integral, civil e política.

Seguindo essa visão, o papel dos intelectuais é o de cumprir funções táticas e estratégicas através dos partidos políticos, de modo a formar um “exército político organicamente preparado”, capaz de governar e dirigir uma sociedade:

[...] um ‘movimento’ ou tendência de opiniões se torna partido, isto é, força política eficiente do ponto de vista do exercício do poder governamental: precisamente na medida em que possui (elaborou em seu interior) dirigentes de vários graus e na medida em que esses dirigentes adquiriram determinadas capacidades. [...] Por isso, pode-se dizer que os partidos têm a tarefa de elaborar dirigentes qualificados; eles são a função de massa que seleciona, desenvolve, multiplica os dirigentes necessários para que um grupo social definido [...] se articule e se transforme, de um confuso caos, em exército político organicamente preparado (GRAMSCI, 2006, p.84-85)

O partido é a organização em que há atuação direta dos intelectuais, a qual visa dirigir, educar e elaborar dirigentes da sociedade civil e política, e possibilitar a transformação da classe social, no que se refere a sua função político-partidária. Assim, tanto em Lênin, quanto em Gramsci, o partido tem papel fundamental para desencadear uma revolução dentro da sociedade capitalista, com o intuito de provocar uma transformação na superestrutura e combater a posição hegemônica burguesa.

Quanto à revolução, a importância do pensamento de Lênin vai além das formulações teóricas, pois, aprimorando conceitos da obra de Marx e Engels, ele se tornou o articulador da Revolução Russa de 1917, tendo seus conceitos se materializado na construção do socialismo na URSS. Através de uma ação consciente da classe, emerge, então, a necessidade da tomada do poder e da construção de um novo modelo de sociedade, baseado no poder proletário. A revolução socialista surge como uma ação da classe operária, na perspectiva de uma necessidade de mudança histórica.

A experiência soviética, dessa forma, serve como ponto de partida para analisar as demais rupturas revolucionárias que se deram nas mais diversas circunstâncias e países no decorrer do século XX, apresentando-se como um marco na história contemporânea, por inaugurar um novo tipo de organização social e impactar não somente a política nacional na URSS, mas também a política internacional. Para Fred Halliday (1999, p. 147):

A Revolução Bolchevique de 1917 estabeleceu a fissura fundamental das relações internacionais deste século, uma [vez] que, baseada em dois sistemas sociopolíticos competitivos e distintos, respectivamente contribuiu e depois dominou as fricções do período entre guerras e do mundo pós-guerra [...] a divisão já constituída entre os Estados capitalistas e os comunistas era composta por, e em interação com, uma avalanche de revoluções no Terceiro Mundo.

Daí a constatação de que as revoluções geram impactos tanto nacionais quanto externos, por afetarem o núcleo no qual se baseia a ordem vigente (sistema capitalista) e inspirar rompimentos nesse ordenamento, geralmente guerras generalizadas ou conflitos internos, como as guerras civis. Todas as consequências deste tipo de ruptura decorrem de uma mudança inesperada, geralmente um cisma violento, com a substituição do regime derrotado por um novo ordenamento jurídico-político e socioeconômico. Por conseguinte, no caso da transição para um modelo de inspiração socialista, reorganiza-se a economia segundo os princípios de planejamento centrado (em substituição ao mercado) a propriedade dos meios de produção torna-se coletiva e o comércio exterior e a atividade dos bancos passam a ser de controle do Estado.

Halliday constata que as revoluções são eventos internacionais em suas causas e efeitos revelando um padrão uniforme. Para o autor, as revoluções estão ligadas tanto à transformação interna de uma sociedade, quanto à aspiração de mudanças no sistema internacional. Nesse sentido, na sua interpretação, as revoluções também são igualmente afetadas pela estrutura deste sistema. Com base em exemplos históricos, o autor identifica algumas áreas a serem examinadas:

[...] a causa, até que ponto os fatores internacionais produzem revoluções; a política externa, como os Estados revolucionários conduzem as suas relações externas; as respostas, as reações dos outros Estados; a formação, como, em um período de tempo mais longo, os fatores internacionais e o sistema como um todo constroem o desenvolvimento interno pós-revolucionário dos Estados e determinam as suas evoluções políticas, sociais e econômicas (HALLIDAY, 1999, p. 149).

A respeito das causas da revolução, o autor define duas condições para que ela ocorra: a revolta dos dominados e a impossibilidade dos governantes continuarem governando. Dessa forma, o estímulo à revolta é um dos primeiros pontos identificados para a causa das revoluções e geralmente associa-se a esse fator uma incitação externa para a desordem. No entanto, baseado em teóricos da “terceira onda”, ressalta que o enfraquecimento dos Estados seria a outra dimensão que faria dos fatores internacionais agentes promotores da revolução:

Os fatores internacionais desempenham um papel múltiplo em trazer à tona revoluções, mas é fundamentalmente pelo enfraquecimento dos Estados que eles contribuem para a mudança: através da derrota ou da crise na guerra, através das mudanças econômicas internacionais que destroem as ordens tradicionais, através de confrontos entre os Estados e as sociedades provocados pela mobilização de recursos para a competição internacional, através da remoção das garantias do poder hegemônico (HALLIDAY, 1999, p.149).

Assim, o autor define que pode acontecer de os Estados descobrirem-se enfraquecidos internamente como decorrência de sua atuação e de alianças internacionais. Contudo, além do fator de o abatimento que ocorre nos Estados ser a dimensão central em sua análise, o encorajamento dos revolucionários também deve ser levado em consideração como fator de causa das revoluções, pois através do uso do fornecimento de armas, sustentação política e, acima de tudo, o encorajamento ideológico e a força do exemplo, os estímulos externos tornam-se cruciais. Entretanto, se não houver o enfraquecimento dos Estados, tais estímulos podem ter um efeito diminuto.

Sobre o modo pelo qual os Estados revolucionários conduzem sua política externa, Halliday ressalta que, apesar da maior parte da literatura priorizar a questão da “nova diplomacia” (papel da ideologia revolucionária e da ação não-convencional), tal abordagem seria secundária. Para o autor, deve-se levar em consideração que: “[...] a ideologia e a interferência também desempenham um papel nas políticas externas dos poderes do *status quo* e os Estado revolucionários tem políticas externas distintas” (HALLIDAY, 1999, p.150), pois cada Estado persegue objetivos diferentes, o que contradiz a literatura (realista e liberal) que prega que os Estados revolucionários têm práticas semelhantes aos outros Estados.

Numa análise de casos históricos, percebe-se que quase todos os Estados revolucionários tentaram promover a revolução em outros Estados, colocando um desafio para o sistema internacional quanto à diplomacia: o conteúdo de sua política externa tem como prioridade, percebida quase que como um direito ou obrigação, a transformação das relações políticas e sociais de outros Estados (HALLIDAY, 1999).

A interação entre a revolução internacional e a contrarrevolução é outro ponto-chave da análise do autor. Para Halliday, tanto um, quanto outro, podem iniciar de maneira independente, por motivos internos e sistêmicos e serem conduzidos a uma confrontação:

Se o internacionalismo revolucionário é um resultado quase que universal das revoluções, isso também vale para seu oposto, o internacionalismo contra-revolucionário, a tentativa dos poderes do *status quo* de impedir a disseminação das revoluções, de promover a sua reforma e, onde possível, a sua derrubada. Esta interação coloca mais duas outras questões que, talvez, são mais recompensadoras e que nos levam ao núcleo do sistema internacional. Uma é a questão da tendência do sistema internacional à homogeneização, isto é, em direção a uma organização similar das relações entre os Estados e de seus sistemas políticos e sociais internos [...]. A segunda questão é a da durabilidade do sistema de Estados. Todos os Estados tentaram promover a revolução no exterior, “exportá-la”; no sentido direto do termo, nenhum jamais teve sucesso (HALLIDAY, 1999, p.151).

Assim, o autor critica a “teoria do dominó” em relações internacionais, pois na sua visão, a criação de regimes análogos em Estados vizinhos ocorre somente por meio de guerras interestatais. Essa visão aplica-se também para a contrarrevolução conduzida pelo Estado, que dificilmente logra sucesso.

O período de manutenção dos Estados também é explorado pelo autor. Na sua visão, o provável é que apesar de todo bombardeio dos períodos de conflito revolucionário, o sistema de Estados tende a manter-se no curto prazo. Nesse sentido, o curto-prazo de que fala é significativo, pois:

O fato de que eles introduzem tréguas, abandonam a retórica internacionalista e participam da diplomacia não significa, entretanto, que os Estados revolucionários tenham sido “socializados”. Uma rápida olhada na história de longo prazo dos Estados revolucionários mostra que, enquanto suas ordens internas pós-revolucionárias permanecem intactas, eles continuam a representar um desafio ao sistema de outros Estados. (HALLIDAY, 1999, p. 152)

Ao observar exemplos como o da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (que produziu efetivamente a revolução no exterior nos anos 1940 e na década de 1970, e não nos anos 1920, e o caso de Cuba (a onda revolucionária na América Latina fracassou nos anos 1960, mas em 1975 as forças cubanas foram fundamentais no contexto africano), o autor deduz que a perspectiva de longo-prazo sugere a dificuldade da “socialização” da revolução, deixando clara a premissa de que o desafio recorrente, mesmo que normalmente frustrado, das revoluções é um produto tanto de fatores internos como de externos. Assim, fica evidente que enquanto não houver uma re-imposição da homogeneidade (na ordem interna dos Estados revolucionários), os poderes revolucionários e não-revolucionários permanecerão em conflito.

Dando sequência à problematização das revoluções, como visto anteriormente, a Revolução Russa foi a primeira aplicação de um regime de orientação marxista-leninista. A implementação do socialismo na URSS impulsionou sucessivas ondas de revoluções de inspiração socialista ao longo do século XX. Tem-se a Revolução na Mongólia como o exemplo temporal mais próximo da repercussão da Revolução de 1917. A proclamação da República Popular da Mongólia, em 1924, conforme os moldes soviéticos, é tida como “o segundo regime socialista” da história.

Num segundo momento, eclodem as “revoluções pelo alto”, que afetaram o Leste Europeu ao final da Segunda Guerra Mundial. A constituição das democracias populares, decorrente dos movimentos anti-fascistas e apoiadas por Moscou, fizeram parte do contexto de emergência da Guerra-Fria. Ao mesmo tempo, cabe ressaltar as revoluções autônomas na

Albânia e na Iugoslávia, onde praticamente não houve ajuda externa para que os comunistas chegassem ao poder.

A onda subsequente tem como referência a Revolução Chinesa, que teve sua origem na década de 1920, com a criação do Partido Comunista da China. A revolução marxista chinesa se deu após séculos de guerras e guerrilhas, podendo ser caracterizada como uma longa marcha. Fortemente marcada pela questão camponesa, a revolução socialista chinesa tem características seculares, podendo-se dizer que está, de certa forma, em curso até os dias de hoje. Na esteira da experiência revolucionária chinesa, desenvolveu-se a Revolução Coreana, que acabou ficando restrita ao Norte da península e a primeira etapa da luta pela libertação nacional na Indochina.

Todos os exemplos citados até agora ocorreram na primeira metade do século XX, com forte referência nas revoluções de Rússia e China, que podem ser consideradas basilares ou fundadoras. Uma característica comum entre elas, como lembra Visentini é que:

[...] ocorreram na “periferia do centro”, ou seja, as potências capitalistas industriais que dominavam o centro do sistema entraram em conflito aberto (corrida imperialista, Primeira e Segunda Guerra Mundiais), enquanto lutavam por redefinir o sistema mundial e, dentro dele, a posição hegemônica. Assim, foi possível a vitória de duas revoluções e regimes estruturantes de nova realidade mundial, a soviética e a chinesa, que se encontravam na periferia do espaço geopolítico afetado pela gigantesca confrontação e transformação, bem como de alguns países membros. (VISENTINI, 2013, p.21)

Já as revoluções que ocorreram na segunda metade do século XX, o autor define como revoluções no centro da periferia, isto é, na região meridional do planeta ainda não industrializada, onde ocorria a expansão do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo. Esta etapa se caracteriza pelo movimento de descolonização e os nacionalismos no Terceiro Mundo. Pode-se dizer também que foram revoluções democrático-populares que tiveram como palco países periféricos:

Trata-se das revoluções de libertação nacional, das democráticas, das anti-imperialistas e das “antifeudais” do Terceiro Mundo, geralmente ligadas à descolonização e ao nacionalismo. Nelas, os elementos deflagradores foram revoltas populares, mobilizações reformistas, golpes de Estado (inclusive militares) e lutas de guerrilha como as teorizadas e promovidas por Mao Zedong, Ho Chi Minh, Fidel e Raúl Castro e Che Guevara, Amílcar Cabral, entre outros. Nelas, havia uma aliança entre segmentos da pequena burguesia e do campesinato, além de setores do proletariado. (VISENTINI, 2013 p. 18).

As revoluções cubana e vietnamita são exemplos de rupturas revolucionárias de orientação socialista dentro deste escopo e “acabaram se tornando paradigmáticas e tendo

efeitos sistêmicos por todo o mundo”, por terem desenvolvido dinâmicas particulares. No mundo islâmico, entre o final dos anos 1960 e 1970, ocorreram as revoluções sul-iemenita, etíope e afegã, frutos das contradições políticas e econômicas dos regimes que estavam no poder, bem como da descolonização tardia (Iêmen do Sul) e da falência de estruturas monárquicas antiquadas (Etiópia e Afeganistão).

Uma característica específica dessas revoluções no mundo islâmico e também nos países africanos foi que a construção do Estado nacional ainda se encontrava numa etapa primitiva, o que revela uma maior complexidade. Nos países africanos, além da problemática da formação tardia do Estado-Nação, havia a questão do colapso do aparato burocrático e repressivo herdado do período colonial. Cabe ressaltar, também, que as revoluções na África se deram num período de construção do próprio sistema interafricano de relações interestatais, marcado pelo pan-africanismo e clivagens entre setores progressistas e neocolonialistas. Sobre as particularidades africanas, Visentini destaca:

As revoluções africanas alteraram o precário equilíbrio que ia se estabelecendo entre os jovens e frágeis Estados, gerando amplo efeito desestabilizador. A porosidade das fronteiras, que muitas vezes separavam um mesmo povo, bem como o efeito “demonstração” que uma revolução desencadeava nos Estados vizinhos, perturbavam gravemente a estabilidade de suas elites e as relações delas com as ex-metrópoles. Em grande parte, as revoluções africanas estiveram associadas ao próprio processo de descolonização, seja como ponto culminante formal (como em Angola e Moçambique), seja como seu aprofundamento, em busca de autonomia político-diplomática e transformação sócio-econômica (como em Benin e R.P. do Congo) (VISENTINI, 2013, p.19-20).

Outro ponto da análise é que a Guerra Fria aprofundou os conflitos relacionados com as revoluções da década de 1970 na África, no sentido de que ocorreram numa conjuntura em que era possível buscar alianças diplomático-militares alternativas. Algumas revoluções que foram resultados de longas guerrilhas, como é o caso de Moçambique, que terá maior atenção na etapa seguinte deste estudo, tiveram efeitos internos e externos profundos, como a eliminação da estrutura colonial arcaica.

Assim, para o autor, as revoluções africanas “[...] estiveram associadas, desde suas origens, a redes internacionais e alteraram o perfil da descolonização”, permitindo o apoio externo (Cuba, URSS, Alemanha Oriental e China Popular) e sendo fundamentais para a queda de ditaduras, além de promover a democratização tanto em Portugal, quanto em outros países africanos, como a Rodésia, Namíbia e África do Sul.

Diante do exposto, resta pensar de que forma essas revoluções de orientação socialista se apoiaram na doutrina marxista. Pode-se dizer que a prática do marxismo-leninismo

representou, para esses Estados, uma doutrina atrativa para que pudessem resolver uma série de problemas que enfrentavam.

Nesse sentido, Visentini elabora cinco pontos em sua análise sobre os atrativos que essa doutrina oferecia aos Estados que optaram pela via revolucionária: "(i) o marxismo oferecia uma doutrina revolucionária de conquista e manutenção de poder", ou seja, os revolucionários que optavam pela via marxista a consideravam uma alternativa radical e progressiva ao *status quo* vigente; (ii) *o marxismo oferecia uma doutrina de desenvolvimento*, pois, uma vez livres das amarras do aparato colonial, seriam capazes de elaborar uma estrutura desenvolvimentista alicerçada no planejamento central, distribuição socialista e, quando possível, industrialização; (iii) *a construção da nação, fosse ela unitária ou multiétnica*, forjando uma nação em novas bases; (iv) *a construção do Estado*, advindo da necessidade de organizar um aparato estatal de novo tipo, baseado numa ideologia de controle e (v) *a utilização da doutrina marxista-leninista como fonte de apoio internacional*, necessário num contexto de Guerra Fria para a sobrevivência desses novos regimes (VISENTINI, 2013, p. 22).

Assim, as revoluções e regimes de orientação socialista encontraram no marxismo-leninismo as bases para uma transformação nas estruturas vigentes, muitas vezes com o intuito de construir uma sociedade pós-capitalista. Exposta a teoria, a periodização das revoluções de orientação socialista e os atrativos que essa doutrina oferecia para uma série de países do então Terceiro Mundo, cabe agora, uma análise da cooperação Sul-Sul, uma das vias adotadas por Moçambique após ter abandonado seu projeto socialista e ter iniciado a transição para uma economia de mercado.

2.2 A Cooperação Sul-Sul

Desempenhada por países emergentes, a cooperação Sul-Sul pode ser entendida como um mecanismo de desenvolvimento conjunto frente a desafios comuns. Dessa forma, surge como uma alternativa à Cooperação Norte-Sul, pois através da promoção de práticas inovadoras no que diz respeito à cooperação técnica e à transferência de conhecimento, busca criar vínculos solidários entre os países cooperantes. Assim, a prioridade volta-se para relacionamentos de caráter horizontal, em vista a diminuir as assimetrias verificadas em práticas tradicionais de cooperação.

A cooperação Sul-Sul surge também como uma plataforma, no sentido em que os atores engajados podem estabelecer suas prioridades de cooperação visando o

desenvolvimento mútuo. A busca pelo entendimento e conceitualização da cooperação Sul-Sul é de caráter crucial para enquadrar os casos de cooperação analisados no presente estudo, uma vez que o Brasil surge como um importante ator na promoção dessa nova agenda. A transferência de conhecimento brasileiro em áreas temáticas, como Saúde, Educação e Agricultura, serão analisadas sob uma ótica de cooperação Sul-Sul, pois, no entendimento do autor, a cooperação entre Brasil e Moçambique se fortalece no sentido de promover o desenvolvimento mútuo, configurando-se, assim, como um laboratório desse tipo de cooperação.

No contexto pós Segunda Guerra Mundial, a cooperação internacional assume um papel fundamental para os países (nesse momento os desenvolvidos), enquanto instrumento de política externa. Com o passar do tempo, os países subdesenvolvidos começaram a reunir esforços para promover uma maior articulação entre os países do Sul a fim de discutir estratégias para o desenvolvimento e de partilhar suas experiências.

Pode-se dizer que o “nascimento” do Terceiro Mundo data da Conferência de Bandung (1955), ocasião que pode ser considerada o marco histórico nas agendas da cooperação Sul-Sul. Segundo Carlos Milani e Tassia Carvalho:

Bandung foi um dos primeiros passos da cooperação política entre países em desenvolvimento com o objetivo de combater as diferentes versões do colonialismo e da dominação ocidental, em nome da solidariedade entre os países do Terceiro Mundo. Além disso, também decorreram desses primeiros passos algumas posturas diplomáticas e geopolíticas de distanciamento em relação às duas superpotências da ordem da Guerra Fria. A inspiração para o movimento dos não alinhados (MNA) surgiu em Bandung, embora a sua fundação tenha ocorrido somente em 1961, em Belgrado (MILANI; CARVALHO, 2013, p.13).

A conferência contou com a participação de 29 países¹ africanos e asiáticos e reuniu, de forma inédita, os principais líderes do Terceiro Mundo, configurando uma grande cúpula sem a participação dos Estados europeus, Estados Unidos ou União Soviética. Algumas características em comum entre esses países deram o tom do encontro, dentre elas:

- a) o passado de dominação colonial;
- b) o interesse na preservação da paz mundial;
- c) o repúdio ao colonialismo e ao neocolonialismo;
- d) o direito à autodeterminação dos povos e
- e) a igualdade de todas as raças.

¹ Afeganistão, Arábia Saudita, Mianmar, Camboja, Ceilão (futuro Sri Lanka), China, Costa do Ouro (futura Gana), Egito, Etiópia, Filipinas, Índia, Indonésia, Iraque, Irã, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Nepal, Paquistão, Síria, Sudão, Tailândia, Turquia, Vietnã do Norte e Iêmen.

Resultou do encontro um comunicado em que foi estabelecido os dez princípios de Bandung, dentre os quais se destacam o respeito aos direitos humanos, à soberania, à integridade territorial das nações e a promoção de interesses mútuos e da cooperação.

Bandung representou, portanto, um encontro político de extrema importância. Sinalizou o associativismo de um jovem grupo de países - em que pesem diferenças políticas, econômicas, sociais e culturais - em prol da inserção internacional independente e autônoma, com base na identificação de interesses mútuos (LEITE, 2012). Principalmente, forjou-se, em Bandung, uma convergência de forças que não estava alinhada a nenhum dos blocos dominantes e viria a transcender o contexto afro-asiático dali em diante. Nesse sentido, a condição de subdesenvolvimento aplicava-se também aos países da América Latina, que viriam a articular-se com os países africanos e asiáticos, formando uma correlação de forças do Sul, com o intuito de promover o desenvolvimento de forma mais igualitária.

Bandung serviu também como inspiração para a formulação do movimento dos não alinhados (MNA) que seria fundado no ano de 1961, em Belgrado. A essas iniciativas, decorrem uma série de conferências, encontros e fatos que marcam o desenvolvimento da aliança terceiro mundista e a consolidação do pensamento voltado para a cooperação Sul-Sul, como enumera Milani e Carvalho (2013, p. 14):

A Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (1964); a cooperação cubana por meio do envio, desde os anos 1960, de médicos e professores a inúmeros países em desenvolvimento [...] a criação do G-77 nas Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional; a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e as duas crises dos anos 1970; a Conferência de Buenos Aires e seu Plano de Ação sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1978) [...] o Programa de Ação de Caracas (1981) e a criação do sistema geral de preferências comerciais entre países em desenvolvimento; a criação da Agência Brasileira de Cooperação em 1987 [...] o reestabelecimento, com a mudança terminológica, da Unidade de Cooperação Sul-Sul no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1996) [...] o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2003; a Primeira Cúpula do Sul (celebrada no Marrocos, em 2003) que redefiniu as bases do Comitê de Cooperação Sul-Sul, bem como a Segunda Cúpula do Sul (Doha, em 2005) e a Conferência de Alto-Nível das Nações Unidas sobre cooperação Sul-Sul (Nairóbi, em 2009) [...] o debate entre os BRICS sobre a criação de um banco de desenvolvimento, a partir da iniciativa indiana em 2012, entre outros.

Do ponto de vista histórico, pode-se dizer que a década de 1970 foi marcada por uma forte expressão desses países, no que diz respeito à agenda de desenvolvimento econômico. O propósito de instaurar uma nova ordem, em substituição das velhas estruturas, guardava em si um elemento inédito: a possibilidade – entreaberta pelas transformações ora em curso no

sistema internacional – de os países subdesenvolvidos terem a oportunidade de uma participação efetiva na elaboração do novo parâmetro da ordem mundial (LAFER, 1982).

No entanto, nas décadas de 1980 e 1990, apesar de algumas iniciativas importantes, como citado anteriormente, houve um esvaziamento no debate da cooperação Sul-Sul no plano internacional, pois a maioria dos países em desenvolvimento enfrentavam crises de endividamento externo e passavam por políticas de reajuste estrutural. Foi somente nos anos 2000 que o debate voltou com força para a agenda de países como Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul e outras potências regionais, que passaram a discutir novas perspectivas de cooperação, visando o desenvolvimento e a inserção internacional.

Embora o termo cooperação Sul-Sul esteja sendo amplamente utilizado, há dificuldades para formular um conceito que dê conta de abranger todas as iniciativas consonantes com as práticas desse tipo de cooperação. Conforme Maria Regina Soares de Lima (2008), pode-se enquadrar a análise das relações Sul-Sul de duas formas. A primeira se define pela coalizão terceiro-mundista, exposta anteriormente, constituída por países em desenvolvimento, com vistas à constituição de um foro para discussão de temas pertinentes às relações Norte-Sul. Dentro deste escopo, com uma crítica direcionada aos princípios liberais que regulavam as relações econômicas e na tese de que era injusto tratar “desiguais” como “iguais”, pode-se citar a criação do Grupo dos 77 (G77)², do qual o Brasil assumiu a liderança nos anos 1960, como um expoente da cooperação Sul-Sul. Através dessa iniciativa, por exemplo, esse grupo de países passou a reivindicar um tratamento diferenciado para fazer frente à competição desigual na ordem econômica internacional.

No segundo enquadramento para a análise das relações Sul-Sul, deve-se considerar as mudanças contemporâneas na ordem internacional. Nesse caso, pode-se falar de uma resignificação das relações Sul-Sul. Para a autora, a expansão territorial e a configuração de um capitalismo realmente global, juntamente com a incorporação da periferia ao sistema de Estados retiraram os últimos entraves políticos à globalização do capitalismo (LIMA, 2008). Dessa forma, os Estados periféricos começaram a se integrar mais fortemente à economia global, configurando uma categoria de novos países emergentes no sistema internacional.

No âmbito dessas novas relações, o Brasil começou a esboçar um maior interesse em reativar ou estabelecer elos mais fortes com países do Sul, reorganizando sua agenda internacional sem, no entanto, deixar de dialogar com os parceiros convencionais. A

² O Grupo dos 77 foi criado em 15 de junho de 1964, quando 77 países em desenvolvimento adotaram, na conclusão da Primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, uma declaração conjunta. Disponível em: <<http://www.g77.org/40/commemoration-p.htm>>. Acesso em 04 mai. 2013.

reaproximação com o continente africano, especialmente com a África Austral, tornou-se uma realidade através de ações conjuntas com os países da região. Principalmente a partir da década de 2000, a política externa brasileira destacou a cooperação Sul-Sul como uma das prioridades de sua agenda, investindo recursos em programas voltados para a cooperação com parceiros até então não-convencionais, como é o caso do estreitamento de laços com países da América Latina e Caribe, África e Ásia.

3 MOÇAMBIQUE: DA EXPERIÊNCIA SOCIALISTA AO ESTABELECIMENTO DE UMA ECONOMIA DE MERCADO

A presente seção tem por objetivo tratar da formação do Estado moçambicano. Para tanto, será feito um breve apanhado da situação pré-revolucionária, destacando a formação da Frelimo e o processo de independência. Na sequência, serão apresentadas as bases do regime socialista implementado após a independência e alguns fatos que marcaram o período. Por fim, será destacado o período da Guerra Civil e a abertura para uma economia de mercado. A abordagem desses temas é fundamental para entender a evolução política e econômica moçambicana e as razões que fizeram com que o Brasil se aproximasse do país.

3.1 Moçambique pré-revolucionário: a formação da Frelimo e o processo de independência

Moçambique está localizado na parte austral do continente africano, mais precisamente na parte sudeste do continente. Banhado a leste pelo Oceano Índico (2.515 km de litoral), faz fronteira ao norte com a Tanzânia, a noroeste com Malawi e Zâmbia, a oeste com Zimbábue e a sudoeste com Suazilândia e África do Sul. Maputo (Lourenço Marques até 1976), a capital e maior cidade do país, está localizada no extremo sul do território, perto da fronteira com a África do Sul e a Suazilândia.

territorial, baseada mais no fator econômico através do tráfico de escravos. Mais tarde, deu-se através do processo de conquistas militares no interior, apoiadas pelo trabalho missionário, juntamente com o estabelecimento de feitorias e do sistema de prazos (escoamento de mercadorias no vale do rio Zambeze, ao norte do país), considerada a primeira forma de colonização.

Apesar de algumas lutas de resistência local, o poder colonial português efetivou-se através da violência da administração colonial, com aparato repressor e consentimento passivo da maior parte da população nativa, da desagregação da identidade e da perda de iniciativa provocada pelo racismo. Sobre a hegemonia colonial, Elimar Pinheiro do Nascimento aponta que:

A questão da hegemonia colonial pode ser melhor entendida se nos lembrarmos quem é o seu sujeito e como este exerce seu poder. O sujeito da hegemonia colonial não são os colonos nem o povo da nação colonizadora, mas simplesmente a burguesia colonial. Uma burguesia que tem sua reprodução assentada na força de trabalho dos colonizados. O seu poder, porém, é exercido indiretamente. Não se trata da mediação estatal, que não tem nenhuma singularidade, traço constitutivo que é das sociedades de Estado, mas da intermediação de outros grupos sociais que simultaneamente se interpõem e se articulam com ela. Mais particularmente, dois grupos sociais: os colonos e os “assimilados”. Ambos apresentam-se aos colonizados, embutidos na categoria de “Nativos”/“Não Civilizados”/“Indígenas”, como detentores do poder e seus auxiliares diretos. Na cadeia de poder, em que estes grupos se articulam como elos, o sujeito hegemônico, ao mesmo tempo que se reveste de invisibilidade, assume a aparência de um outro: o colono. Assim, este perde seu caráter ambíguo de dominado e simples participante (menor) da dominação, para aparecer como o dominador. Por sua vez, o “assimilado”, de simples subalterno que é, assume a aparência de um co-artífice da dominação. (NASCIMENTO, 1989, p.224)

Assim, com a proibição do tráfico de escravos, na segunda metade do século XIX, a mão de obra passou a ser ocupada dentro do próprio território africano. Com a descoberta das minas do Rand sul-africano, e a necessidade do escoamento pelo porto de Lourenço Marques, bem como o movimento rumo às minas e plantações nas Rodésias (Zâmbia e Zimbábue), houve uma migração de mão de obra moçambicana em direção ao sul. Terras aráveis foram desapropriadas ao norte, o que, juntamente com a imposição de trabalho forçado em outros territórios, intensificou a resistência à colonização.

Nessa fase inicial, apesar de ter ocorrido greves e insatisfações, a agitação dos trabalhadores não se generalizou a ponto de tornar-se um movimento organizado. A estrutura burocrática e repressiva do aparato colonial se manteve nas décadas seguintes. O nacionalismo em Moçambique só viria a se consolidar após o término da Segunda Guerra Mundial, com as independências (no início dos anos 1960) da Tanzânia, Malauí e Zâmbia. A

partir desse ponto, principalmente na fronteira norte do país, desenvolveram-se organizações e a formação de movimentos anticolonialistas, que juntavam forças de exilados intelectuais e ex-assimilados do sul para formar o movimento que lutaria pela independência moçambicana de Portugal.

Já em Portugal, durante as décadas de 1950 e 1960, a situação política era frágil. A oposição ao regime de Salazar não foi suficiente para que ocorressem mudanças fundamentais. Na década de 1950, por exemplo, as colônias constituíam um importante mercado de matéria prima e também um destino para os produtos industriais portugueses. Adicionalmente, as colônias africanas sob jurisdição de Lisboa absorveram boa parte da emigração portuguesa, que se destinava ao Leste da Europa e América e passaram a servir como fonte da ocupação econômica e administrativa dos territórios na África. Portanto, as colônias representavam um fator vital para a economia da metrópole.

Nesse contexto, aceleraram-se os movimentos independentistas na África, primeiramente nas colônias inglesas e francesas, o que fez com que Portugal, objetivando a manutenção de seus domínios, convertesse o território moçambicano em província ultramarina. Contudo, os grupos independentistas começaram a tomar forma, mesmo que nesse momento fossem reprimidos pelo governo português, que passou a fomentar o tribalismo como maneira de barrar os nacionalismos.

Cabe ainda ressaltar o litígio entre Portugal e a ONU sobre as províncias ultramarinas. A respeito disso, Ana Lobato Castanheira aponta:

A 23 de Janeiro de 1963 a luta armada nas colônias portuguesas alarga-se à Guiné-Bissau. A *Comissão de Descolonização*, atribuindo prioridade ao debate dos territórios portugueses, reúne em Março e Abril do mesmo ano, com a recusa do representante português em tomar parte nos trabalhos. De destacar que na sequência destas reuniões é recebido o líder de um dos movimentos de libertação de Angola, Holden Roberto, representante da FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola). Resolve então a Comissão recorrer ao Conselho de Segurança, sendo a sua convocação exigida pelos representantes da recém constituída OUA (Organização de Unidade Africana). É assim aprovada a resolução S/5380 de 31 de Julho na qual se rejeita o conceito português de «províncias ultramarinas», decidindo-se que a situação em tais territórios perturbava seriamente a paz em África. Apelava-se ainda Portugal a reconhecer o direito à autodeterminação e à independência e pedia-se que nenhum Estado facilitasse a repressão ou a acção militar portuguesa naqueles territórios. De assinalar que esta resolução do Conselho de Segurança teria larga repercussão no campo da imprensa internacional bem como na opinião pública portuguesa (CASTANHEIRA, 2010, p.6).

Neste processo, o posicionamento da ONU e da comunidade internacional era de crítica ao governo de Salazar, quanto ao direito de autodeterminação dos povos. Assim, Portugal entrou numa fase de isolamento, sendo forçado a adotar algumas mudanças na forma

como conduzia a questão colonial. Primeiramente, houve o abrandamento de políticas discriminatórias, que foram substituídas por mecanismos menos explícitos, seguido da redução de políticas econômicas protecionistas. Contudo, a conjuntura fez com que o movimento pela libertação se reforçasse, como afirma João Mosca:

A natureza da guerra e do regime português, a situação colonial, o apoio dos países socialistas ao movimento de libertação, a necessidade da articulação das guerras de guerrilha com as populações e a influência de intelectuais nacionalistas formados na Europa, contribuíram para que o movimento de libertação iniciasse um processo de identificação política com ideologias de esquerda e o objetivo da luta começou a ultrapassar a meta da independência política e do nacionalismo (MOSCA, 1999, p. 58).

Assim, a luta pela libertação nacional de Moçambique começava a se afirmar, com contornos de uma revolução democrático popular, na busca não apenas da independência, mas da construção de uma nova sociedade e Estado. Entra em cena, então, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo).

Fundada em 25 de junho de 1962, em Dar-es-Salaam-Tanzânia, a Frelimo nasceu como resultado da união de três movimentos nacionalistas, a saber: a Udenamo (União Democrática Nacional Africana de Moçambique), criada em 1960, na ex-Rodésia do Sul (atual Zimbábue), formada por lideranças moçambicanas que lá se exilaram cujos estatutos serviram como base constituinte da filosofia política da Frelimo; a Unami (União Nacional Africana de Moçambique Independente), organização criada em 1961, na ex-Niassilândia (atual Malauí), formada majoritariamente por moçambicanos do norte do país, e a Manu (União Nacional Africana de Moçambique), cujos líderes eram moçambicanos emigrados no Quênia e na Tanzânia.

A figura de Eduardo Mondlane (1920-1969) foi fundamental para a criação da Frelimo, pois ele se tornaria o dirigente maior e mentor da Frente. Considerado o arquiteto da Unidade Nacional, Mondlane nasceu na província de Gaza, filho de um chefe tradicional. Realizou seus estudos secundários na África do Sul, passou pela Universidade de Lisboa e doutorou-se em sociologia nos Estados Unidos. Posteriormente, foi funcionário no Departamento de Curadoria das Nações Unidas, onde investigou os acontecimentos que levaram às independências dos países africanos. No ano de 1961, em visita a Moçambique, por conta de uma missão suíça, percebeu que as condições para o estabelecimento de um movimento de libertação estavam latentes. Em sua obra póstuma, *Lutar por Moçambique* (1995), o líder detalha o funcionamento do sistema colonial português em Moçambique e

aponta os elementos necessários para que o país se desenvolvesse, enfocando principalmente a importância da destruição total do aparato colonial e da construção de um novo país.

Assim, a frente nasceu como uma fusão de membros de diferentes movimentos e grupos de intelectuais, unindo comunidades étnicas do norte e estudantes oriundos das zonas urbanizadas do sul. A Frelimo definia-se como uma organização política, “[...] onde todos os moçambicanos, independente das suas origens, raças, etnias, origem social e credos podiam ser militantes. Estava em causa a independência nacional que deveria congrega todos os cidadãos nacionalistas” (MOSCA, 1999, p.58). O intuito era varrer, de forma imediata e completa, a dominação colonial portuguesa e todos os vestígios do imperialismo.

No primeiro congresso da Frelimo, em 1962, foi estabelecida como finalidade do movimento a libertação nacional. Nesse mesmo congresso, desenvolveram-se as estratégias e táticas necessárias para que o objetivo fosse alcançado. Segundo seus líderes, a unidade era fundamental para o sucesso da Frente, pois a divisão era a causa principal do fracasso na resistência ao colonialismo. Ao incorporar elementos da identidade africana, amparados nos paradigmas marxistas, os primeiros guerrilheiros, treinados e equipados militarmente na Argélia, lançaram-se à luta no dia 25 de setembro de 1964, com ataques a postos administrativos e militares nas províncias de Cabo Delgado e Niassa (porção setentrional do território). Sobre as investidas, Mosca afirma:

As opções estratégicas de guerra e a grande heterogeneidade política, social, étnica e racial da Frelimo, acelerou o debate político e ideológico no seio da direção do movimento de libertação. Estes processos foram desenvolvidos com períodos de crises internas, particularmente a de 1968, que foi aproveitada pelo governo português para lançar a operação Nó Górdio, que pretendia eliminar ou travar o avanço da guerra [...]. A Frelimo, seguindo os cânones da guerrilha, dispersou as suas forças abrindo novas frentes e mantendo pequenas unidades para realizar ações de desgaste no Nó Górdio. A situação militar resultou favorável à Frelimo e como consequência, a guerra alastrou-se a vastas regiões do Centro de Moçambique, alcançando zonas de grande importância econômica e ampliando as zonas sob comando do movimento de libertação, as chamadas zonas libertadas. (MOSCA, 1999, p. 59)

Os ideais da revolução em Moçambique trouxeram, além da libertação de um povo oprimido pelo colonialismo, uma luta contra todo tipo de repressão. Para a Frelimo, o governo que estava nascendo deveria ser fundado na vontade popular, respeitando os direitos do homem. Pode-se dizer que esse discurso está diretamente associado à ideologia marxista-leninista, fortemente instigada por Eduardo Mondlane, assassinado em 1969 pela polícia política portuguesa (PIDE-DGS), quando abria uma encomenda-armadilha, a qual continha a tradução em francês das *Obras Escolhidas* do escritor russo marxista Plekhanov. Dentre os

ideais da Frente, além do entusiasmo anticolonialista, estava a construção de um país novo, fundado pelo *homem novo*. Sobre o termo, Lorenzo Macagno ressalta:

A expressão homem novo (ou novo homem comunista/socialista) foi usada desde a década de 1920, tanto por seguidores como por críticos do comunismo soviético, com o intuito de descrever certa transformação não só na ordem econômica, mas também no âmbito da personalidade individual. Essa transformação ocorre, ou deveria ocorrer, tanto sob o socialismo quanto sob a plenitude do comunismo, para a qual o socialismo supostamente conduz. Segundo a ideologia do homem novo, uma vez que o homem possui uma essência histórica, sob uma nova ordem econômica torna-se, em certo sentido, uma criatura diferente, com valores e aspirações integralmente novos. (MACAGNO, 2003, p.81)

Essa ideologia política, que guardava os paradigmas marxistas, seria reafirmada por Samora Machel, considerado mais radical, que substituiu Mondlane no comando do partido após seu assassinato. Machel representava a ala militar do movimento, viria a liderar a Guerra da Independência e posteriormente se tornaria o primeiro presidente do país.

No entanto, cabe destacar que desde o momento pós-formação da Frelimo, houve problemas de coesão. As lutas no seio do movimento de libertação incrementaram-se e resultaram em processos depurativos de grande profundidade e na radicalização política e ideológica da direção do movimento (MOSCA, 1999, p. 61). Alguns dos militares marginalizados viriam, inclusive, a formar a oposição posteriormente. Dentre as principais causas dos desentendimentos, pode-se citar a própria base fundacional da Frelimo, formada por diversos grupos nacionalistas menores, de diferentes regiões e orientações políticas. Sobre as divergências internas na Frelimo, Nascimento observa:

Provenientes de meios tão díspares, não era de se estranhar a existência de divergências e mesmo de dissidências entre os fundadores da Frelimo. [...] O início e desenvolvimento da luta armada apenas ampliaram a tensão interna, provocando novas cisões. Enquanto alguns saíam, no seu interior formavam-se dois blocos intelectuais que passaram a disputar arduamente os mecanismos de decisão: o Bloco Intelectual Conservador (BIC), formado por militantes provindos do meio migrante e das comunidades étnicas, e o Bloco Intelectual Revolucionário (BIR), composto por militantes originários do meio urbano do Interior e do meio universitário do Exterior, embora com participação também de intelectuais de origem rural. Todos estes alojados, sobretudo, nos comandos das Forças Populares de Libertação Nacional (FPLN) (NASCIMENTO, 1989, p.225).

As rixas internas levaram a confrontos violentos. O auge transcorreu entre 1968 e 1970, quando o BIC foi largamente destituído da organização. Assim, o BIR e a Frelimo passaram a ter uma identidade mais homogênea, assumindo um caráter de partido de Estado.

A partir desse ponto, os desentendimentos internos foram resolvidos por meio da reestruturação do grupo, em 1969, quando a liderança de Machel foi consolidada.

Após a reestruturação da Frente, Portugal se viu obrigado a adotar estratégias defensivas contra a guerrilha, apoiando as lideranças tribais tradicionais e impulsionando algumas evoluções na administração e na economia moçambicana. Segundo Mosca, a estratégia portuguesa visava “iludir as pressões internacionais, articular as alianças regionais e formar uma elite negra que fosse aliada das transformações políticas”. Sobre o processo de *moçambicanização* do aparelho estatal, o autor afirma:

O crescimento econômico dos anos 1960 e a redução da natureza nacionalista da política econômica colonial fez emergir o embrião de uma classe de empresários a partir da população portuguesa, cujos processos de acumulação se iniciaram localmente [...], abriram-se determinadas oportunidades de negócios e na formação profissional para os moçambicanos. As áreas do comércio, da pequena agricultura e dos transportes de curta distância, constituíram os setores onde estas iniciativas começaram a ser permitidas [...], os moçambicanos com estas oportunidades eram criteriosamente selecionados entre as elites da sociedade tradicional, das autoridades gentílicas, muitos deles com formação escolar básica nas escolas públicas e nas missões religiosas. Eram os chamados assimilados (MOSCA, 1999, p. 62-63).

Muitos destes moçambicanos viriam a juntar-se aos dissidentes da Frelimo no período pós-independência, formando uma frente de oposição ao movimento guerrilheiro e partidos políticos que contestariam a hegemonia da Frente. Muitos dos dissidentes e militantes expulsos do movimento durante as crises internas foram detidos e enviados para campos de reeducação. Dessa forma, a Frelimo, no início dos anos 1970, intensificou a guerra, com o intuito de garantir posições favoráveis nas posteriores discussões sobre a descolonização, em parte por conta dos acontecimentos de abril de 1974 e da situação menos combativa do exército de Portugal.

Os acontecimentos de abril de 1974 em Portugal favoreceram a vitória da Frelimo no fim da guerra pela libertação. Em 25 de abril de 1974, ocorreu em Portugal uma revolta militar, comandada por oficiais do Movimento das Forças Armadas (MFA), uma ala politicamente mais próxima da esquerda, a qual depôs o regime autoritário do Estado Novo, iniciando um processo de transição para um regime democrático, conhecido como A Revolução dos Cravos. Este período conturbado marcou um momento de instabilidade política em Portugal, que se refletiu como discordâncias sobre os rumos da situação em Moçambique e nos demais processos de descolonização das colônias africanas. Ao passo que Spínola, o novo presidente de Portugal, preferia uma transição lenta, no que diz respeito à

independência de Moçambique, o MFA buscava uma solução imediata, por meio da retirada das tropas portuguesas do território moçambicano.

Diante do quadro de divergências do governo de Portugal, criaram-se as condições necessárias para a tomada de poder em Moçambique, o que permitiu à Frelimo um avanço até as cidades costeiras, bem como a formulação de suas reivindicações para por fim ao conflito. A assinatura dos acordos de paz em Lusaka (Zâmbia), em 7 de setembro de 1974, fez com que o Estado português reconhecesse formalmente o direito de independência de Moçambique. No acordo ficava estabelecida a transferência da soberania que Portugal mantinha sobre o território de Moçambique à Frelimo. Assim, um governo de transição foi instalado, o que prepararia o território para a independência moçambicana, proclamada em 25 de junho de 1975, data que coincide com o aniversário de fundação da Frelimo.

Samora Machel assumiu a presidência na data proposta nos acordos, tornando-se o primeiro presidente do país. Mas o período de transição, que durou nove meses, foi bastante conturbado, pois o governo central não possuía controle sobre todo o território do país, causando uma situação de ausência de poder institucional e agravamento dos radicalismos. Uma tentativa de golpe de Estado, articulada pelos partidos formados após o 25 de abril e pelos demais grupos contrários à Frelimo, resultou em atos de violência e tomadas de algumas instituições, fazendo com que boa parte da população branca e de mão de obra qualificada organizasse uma fuga massiva do país.

No âmbito internacional, esse contexto de independência indicava uma situação favorável para os movimentos revolucionários, no âmbito da Guerra Fria e da luta das potências por espaços e influência política e econômica. Sobre o período, Mosca afirma que o momento teve características particulares:

A nível internacional, muitos movimentos de libertação nacional ou contra ditaduras alcançavam importantes vitórias através de processos semelhantes em vários continentes. O mundo ocidental atravessava uma de suas maiores crises do pós-guerra, a chamada crise do petróleo. Os países socialistas aparentavam estar numa fase de esplendor. Na região, as lutas de libertação do Zimbábue e da Namíbia aumentavam de intensidade e incrementou-se a crise interna do *apartheid* na África do Sul (MOSCA, 1999, p.66).

Nesse cenário, a luta pela independência em Moçambique teve uma orientação ideológica influenciada pela rivalidade entre os blocos do período da Guerra Fria e pelo movimento de descolonização. Após a independência, acentuou-se a influência soviética sobre o país, de modo a garantir a hegemonia nas regiões onde estavam ocorrendo as rupturas revolucionárias. Pode-se dizer, portanto, que a estratégia marxista-leninista da URSS para os

novos Estados independentes africanos também era uma maneira de conter a influência ocidental e a penetração chinesa no Terceiro Mundo, garantindo, assim, seu espaço de influência.

3.2 As bases do regime socialista

Após a guerra da independência, a Frelimo apresentava-se como um partido legítimo, já que conquistara a liberdade política e a vitória militar. O movimento trouxe esperança para a população moçambicana no período imediatamente após a independência, pois mobilizava esforços para realizar profundas transformações na sociedade, o que gerou muitas expectativas, visto que os anos anteriores haviam sido marcados por uma década de guerras e uma transição bastante traumática. Construiu-se, assim, o discurso de fundação de uma nova Nação, livre de todo tipo de discriminações, em que a luta por maior igualdade social e econômica seria o princípio basilar.

A experiência socialista apresentada pela Frelimo, deveria obedecer a esses propósitos, objetivando também a eliminação total das formas de violência do antigo sistema colonial e a criação das condições necessárias para que o novo Estado atingisse um desenvolvimento econômico e social que servisse de modelo para os países em desenvolvimento. Foi no III Congresso, no ano de 1977, que a Frente tomou para si o *status* de partido marxista-leninista, declarando na ocasião o intuito de formatação de um novo país, deixando evidente que a edificação da nova estrutura seria baseada num modelo de sociedade e economia socialista. A nova elite política do país se apercebia que muito havia por ser feito. A organização do Estado deveria, assim, obedecer e interpretar as aspirações da população, majoritariamente constituída por camponeses pobres, dispersos no território e organizados em clãs, etnias e bases familiares, sem acesso a recursos, educação e marginalizada dos serviços básicos.

O intuito de constituição de um país socialista foi interpretado de diversas formas, tanto por aqueles que eram simpáticos ao projeto, quanto por forças opostas, que enxergavam algumas contradições no modelo proposto e viriam a acirrar os processos de resistência. Na escala internacional, a Frelimo contava com a solidariedade e cooperação do bloco socialista, e parecia ignorar a possibilidade de formação de forças contrárias, tanto regionais, quanto no âmbito da guerra fria, que pudessem travar o projeto nacional. Nos anos após a independência, ampliaram-se alguns fatores, tanto internos, quanto externos, que viriam a se materializar como uma radicalização ideológica de uma parcela do grupo que estava no poder.

Esses fatores também se refletiriam no modo de aplicação do modelo econômico e na repressão de forças contrárias, como lembra Mosca:

A implementação do socialismo caracterizou-se pela vontade de introduzir transformações profundas na sociedade e na economia. As alterações institucionais, as nacionalizações e intervenções públicas na economia, os apoios aos movimentos de libertação do Zimbábue e ao ANC (African National Congress) sul-africano e a previsão de um clima de conflitualidade com a Rodésia do Sul e o apartheid, os processos de afirmação cultural do país e das populações, a reestruturação do Estado, a mobilização e entrega voluntariosa da maioria da população, entre muitos fatores, introduziram um ambiente de mudanças que possuíam um grande apoio popular, consciente ou não, e a contribuição generosa da maioria dos quadros militares da Frelimo (MOSCA, 1999, p. 14-15).

Mesmo que o projeto socialista da Frelimo permanecesse como uma força mantenedora de apoio de uma parcela considerável da população e dos militantes, a situação começou a desencadear resistências nos primeiros anos de implementação do novo Estado. Algumas medidas econômicas estabelecidas frustraram a expectativa de certos grupos sociais, que alertavam para o fato de as mudanças não terem alcançado impacto considerável na melhora do nível de vida da população. Um clima crescente de instabilidade viria a impactar a nova conjuntura, principalmente depois das guerras com a Rodésia e mais tarde com a África do Sul, e com a consolidação da Renamo como uma guerrilha de oposição. A Guerra Civil, que teve início em 1977, dois anos após a libertação nacional, teve custos sociais e econômicos que marcaram profundamente a formatação da economia e sociedade moçambicana no longo prazo.

A estrutura política instaurada em Moçambique após a independência era uni-partidária, e, segundo a Constituição adotada, o centro do poder era formado pelas figuras do Presidente da República (presidente da Frelimo), pelo Primeiro-Ministro e pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular. Dessa forma, a Assembleia Nacional Popular tinha como objetivo formal legislar, fiscalizar o aparato do governo e garantir a implementação das políticas estabelecidas pela base governamental. Com vistas a estimular a participação popular e garantir, assim, sua representatividade, o Partido estabeleceu assembleias populares regionais, que serviram como um mecanismo de aproximação entre o governo e a população. O modelo de representação adotado facilitava a participação democrática, mesmo o sistema sendo baseado no centralismo democrático de moldes leninistas.

Além das Assembleias Populares, outras frentes de representação foram criadas. Instituições populares, como a Organização das Mulheres Moçambicanas, os Conselhos de Produção, as Organizações Democráticas de Massa, a Organização dos Trabalhadores

Moçambicanos, a Organização da Juventude Moçambicana, além de outras entidades de caráter semelhante, são exemplos de iniciativas tomadas no sentido de garantir a mobilização das populações que se encontravam marginalizadas no antigo sistema colonial. Tais iniciativas resultavam em apoio político para o modelo socialista que estava sendo instaurado.

No plano internacional, a independência moçambicana representou uma alteração de forças na África Austral, o que viria a influenciar a política externa adotada pelo novo regime. No período anterior a 1975, a estratégia das potências ocidentais para a África Austral era a de manutenção do domínio branco, a fim de garantir que o espaço permanecesse como parte do mercado capitalista mundial, estratégia que se refletia no apoio e aliança do ocidente aos governos que detinham o poder na região.

Com a derrocada do colonialismo português, os governos da África do Sul e da Rodésia passam a enfrentar uma situação de atrito com os movimentos progressistas que começavam a se desenvolver no seu entorno e que vinham incentivando as libertações nacionais, assumindo uma posição de discordância com os regimes brancos. O apoio a esses regimes minoritários que persistiam em manter as velhas estruturas de poder passou então a ser confrontado, o que resultou no enfraquecimento do bloco branco e numa reação do Ocidente, como aponta Hilário Simões Cau:

O Ocidente, liderado pelos Estados Unidos, tomou a dianteira, tentando amenizar o impacto da independência de Angola e de Moçambique na região Austral por via de retirada de apoio aos regimes sul-africano e rodesiano, pressionando-os no sentido de fazerem concessões e reformas que evitassem a radicalização dos movimentos de libertação. O objetivo era o de impedir um processo semelhante ao das colônias portuguesas, que definiu a transmissão do poder a uma maioria africana, mas com um governo “moderado”, isto é, colaborador no Zimbábue e na Namíbia, e uma participação dos sul-africanos no governo da África do Sul. Em relação aos países recém-independentes, os EUA urdiram planos tendentes a controlar estes Estados, impedindo a estabilização dos governos revolucionários em Angola e Moçambique, abrindo caminho para a instalação de governos também moderados. (CAU, 2011, p. 33)

A posição tomada pelo Ocidente, capitaneada pelos EUA, pretendia, em suma, evitar a politização das populações africanas majoritariamente negras, que começavam a enxergar nos movimentos de libertação uma alternativa às imposições do regime minoritário branco. As elites brancas, por sua vez, foram pressionadas pelo bloco ocidental a impor governos moderados. No entanto, optaram por uma estratégia de intervir contra os países recém-independentes, travando guerras abertas com Angola, principalmente, e conflitos latentes com Moçambique.

A posição de confronto direto tomada pela África do Sul, Rodésia e Zaire tinha como objetivo principal travar a evolução desses regimes revolucionários, que começaram a surgir

no seu entorno. Além de serem vistos como um fator desestabilizador para a região, os novos Estados revolucionários prestavam apoio político e logístico aos movimentos de libertação que estavam em formação na África. Apresentavam-se, portanto, como ameaças para a hegemonia econômica da África do Sul e passaram a desestruturar o equilíbrio de forças na África Austral.

Para os países imperialistas, a idéia de explorar a África Austral e manter os países da região sob o jugo do capitalismo, através de alianças com a elite branca, tornou-se inviável. O desenvolvimento capitalista e a manutenção do domínio desses mercados africanos precisavam de uma nova estratégia. Para manter a região dentro do seu sistema, as potências capitalistas optaram por sacrificar a hegemonia branca a favor dos novos desígnios neocolonialistas, passando a dar apoio às elites de convergência ao imperialismo e buscando evitar a radicalização dos movimentos de libertação nacional e contra os regimes brancos (CAU, 2011).

As independências de Angola e Moçambique alteraram significativamente a correlação de forças na África Austral. O bloco minoritário branco passou a ser questionado pelas populações africanas, em decorrência dos ideais que surgiram com as lutas de libertação nacional. O início do processo de politização do povo africano e um maior entendimento do sistema capitalista a que estavam subjugados podem ser considerados um avanço notável para a população da região da África Austral e para o continente como um todo. Essa nova dimensão regional se refletiu também na política externa do novo regime moçambicano.

No contexto da bipolaridade, por mais que a Frelimo recebesse ajuda da URSS para estruturar o novo regime, a política externa moçambicana era de não alinhamento. Joaquim Chissano, que viria a substituir Samora Machel como líder da Frente e presidente moçambicano no fim dos anos 1980, definiu a situação da política externa de Moçambique independente, em entrevista de 1989, da seguinte maneira:

A porta estava aberta para o mundo inteiro participar no apoio a Moçambique durante a luta por libertação, e nossa visão sempre foi a de cooperação com o mundo todo na base de objetivos comuns. [...] Nós atingimos nosso principal objetivo e, portanto, não tínhamos rixa com ninguém. As relações com países socialistas foram imediatamente continuadas porque durante a luta eles nos apoiaram em outras maneiras, militar ou humanitariamente, e isso simplesmente continuou. [...] Quando eu falo do Ocidente, preciso dizer que eu excluo alguns países que sempre cooperaram conosco, como os países nórdicos e a Holanda. [...] Nós obtivemos algum sucesso em alguns países começando com a Itália e mais tarde a França, e bem mais tarde a Grã Bretanha, e hoje nós vemos os Estados Unidos da América vindos como quarto – isso desde 1983 (CHISSANO, 1989³, p.72).

³ CHISSANO, Joaquim. 1989, p.72 - apud VISENTINI et al. 2013, p. 370.

Mesmo durante os anos 1960, quando se deu início ao processo de formação da guerrilha da Frelimo com vistas à libertação nacional, o contexto da Guerra Fria estava latente. Os EUA e a OTAN apoiavam claramente Portugal, o que levou a Frente a alinhar-se à União Soviética e China. Ainda durante os anos 1970, o abrandamento da Guerra Fria fez com as potências mudassem suas estratégias para a África Austral, como visto anteriormente. O domínio dos mercados do Terceiro Mundo deu algumas esperanças para os países da região de ter acesso a financiamentos para viabilizar a modernização da economia. O contexto moçambicano, entretanto, era de introdução de uma política de desenvolvimento socialista.

Em 1981, ainda que estivesse recebendo ajuda externa soviética, Moçambique não fora aceito no Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON), considerado o agrupamento de países de orientação socialista, liderados pela URSS em resposta ao Plano Marshall. A justificativa soviética para o não aceite de Moçambique no grupo, fora de que não havia recursos suficientes para subsidiar o país, assim como fazia com Vietnã e Cuba. Para Visentini,

Além de a justificativa ser verdadeira, a situação da economia e do regime era precária e Moscou também se ressentia da não autorização para a instalação de bases em portos moçambicanos. [...] Um envolvimento militar maior implicaria em um confronto direto com a África do Sul, numa situação bem diferente de Angola, onde a defesa da soberania era o que estava em jogo. [...] A bem da verdade, a Alemanha Oriental desenvolveu uma cooperação intensa, assessorando econômica e militarmente a Frelimo e recebendo milhares de trabalhadores e estudantes moçambicanos. [...] Em 1982 o país africano começou a cortejar países ocidentais para obter apoio capital e político, inclusive buscando se aproximar dos Estados Unidos. (VISENTINI, 2013, p.370)

No contexto do início dos anos 1980, dada a independência do Zimbábue (1980), formou-se a Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), atualmente SADC, que, juntamente ao acirramento da Guerra Fria com a ascensão de Reagan nos EUA e Thatcher na Grã-Bretanha, trouxe consequências para Moçambique e outros Estados que seguiam uma linha socialista, rotulados como regimes comunistas. O apoio indireto dos EUA à África do Sul, por exemplo, ao encorajar a guerra de desestabilização contra Moçambique, que se estendera aos anos 1990, traria prejuízos inestimáveis ao projeto de desenvolvimento moçambicano.

O projeto preconizado pela Frelimo, imediatamente depois da independência, deveria, além de organizar a estrutura administrativa, aplicar um modelo econômico e social com base na experiência adquirida nas zonas libertadas durante a guerra e obedecer ao programa de transformação orientado pelo socialismo. Assim, a Frente traçou as estratégias para mudar

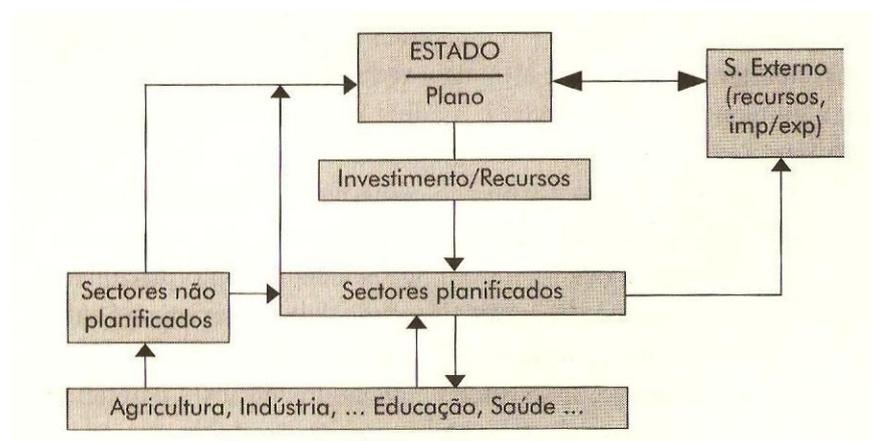
totalmente a estrutura econômica do país, as quais passavam, necessariamente, pelo exercício de controle estatal e intervenção nos setores econômicos e sociais. A preocupação imediata era erradicar a dependência econômica externa e varrer qualquer traço da herança colonial.

Nesse sentido, pode-se dizer que, o propósito do governo moçambicano, além da implementação de um governo de orientação socialista, estava intimamente relacionado com os ideais do Movimento dos Países Não Alinhados. Esses interesses identificavam-se com as iniciativas voltadas para o Terceiro Mundo, como a Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI), que pretendia alçar os países periféricos no sistema econômico mundial.

O planejamento econômico centralizado foi adotado pela Frelimo para acabar com a dependência econômica moçambicana em relação à antiga metrópole e aos países mais desenvolvidos do seu entorno, como África do Sul e Rodésia. Com a realização do III Congresso, no início de 1977, foram avaliados os parâmetros para que se garantisse o funcionamento da economia, devastada pela guerra, e edificassem as bases nas quais se assentaria o novo sistema econômico moçambicano.

Foi nesse período que se deu início às intervenções e nacionalizações, e também à formação dos setores socialistas de produção, com vistas na implementação do plano. No caso moçambicano, “observa-se uma estatização radical dos setores modernos da economia, através da estruturação de um padrão de acumulação concentrado no Estado, impedindo a reprodução dos setores não planejados e/ou não planejáveis” (MOSCA, 1999, p.88). A Figura 1 ilustra, de forma esquemática, os elementos contidos no modelo e seus mecanismos de reprodução:

Figura 1 – Modelo do Padrão de Acumulação Dominante



Fonte: MOSCA, 1999, p.89.

Por meio do plano, o Estado passou a concentrar o padrão de acumulação. Assim, o gerenciamento dos recursos obtidos na economia passaria pelo Estado antes de ser distribuído para os demais setores, conforme o planejamento e de acordo com a nova estratégia de desenvolvimento. Os setores planejados seriam os principais beneficiados dentro deste modelo, permitindo o crescimento dos setores socialistas. Numa análise econômica, o aparelho de Estado socialista, impunha a implementação de uma economia pesada e politizada, que contribuiu, a princípio, para o crescimento rápido da economia e dos serviços, mas, num segundo momento, para o surgimento das ineficiências e distorções, para a crise e baixa competitividade econômica (MOSCA, 1999).

A estratégia de desenvolvimento adotada pela Frelimo sistematizou a reforma econômica moçambicana. Assim, a intenção dos dirigentes era a de introduzir ritmos elevados de crescimento e investimentos estatais nos setores públicos, principalmente de serviços, considerados cruciais para a melhora de vida da população. Como referido na Figura 1, os setores preferenciais dos investimentos seriam os de educação, saúde, agricultura e indústria.

Os objetivos deveriam ser concretizados no curto prazo, o que levou os dirigentes a certa urgência em estabelecê-los. Por mais ambiciosos que fossem os planos de rápido crescimento no curto prazo, o sucesso na implementação do plano asseguraria o apoio social e a mobilização popular em torno do projeto. Não obstante, o endurecimento do controle estatal pela Frelimo, apesar de ter modificado as estruturas coloniais, gerou alguns impactos, como a radicalização política, como lembra Visentini:

A Frelimo endureceu ainda mais seu controle sobre o país, restringindo as possibilidades de candidatura das pessoas a membro do partido. Além disso, elementos da sociedade tidos como representativos do período colonial também não podiam se candidatar às eleições. Obviamente, estes seriam os expoentes da oposição que enfrentaria o governo através da guerra civil. Para assegurar seu controle sobre a totalidade do território de forma rápida, o partido fundou a Iniciativa de Poder Popular que, entre outras coisas, envolvia os grupos dinamizadores. Estes, por sua vez, eram responsáveis por incentivar a população a continuar produzindo para o bem da economia (VISENTINI, 2013, p. 372).

Dado o cenário de transformações rápidas e profundas, observou-se que a economia não resistiria por muito tempo. O endurecimento político dos dirigentes fez com que uma parcela de empresários e gestores estrangeiros abandonasse o país, causando fissuras na economia, no abastecimento e na manutenção de infraestruturas. Houve uma queda repentina da produtividade, que afetou os principais setores da economia.

No que diz respeito ao setor agrário, a Frente buscou estabelecer uma estratégia para a zona rural voltada para a modernização, conforme o conceito socialista de planificação centralizada. A socialização do campo pretendia transformar as relações de produção. Foi adotada uma política de aldeamentos, que consistia em abrigar as comunidades da zona rural em vilas e distritos, para facilitar o acesso dessas populações aos serviços básicos, como saúde e educação.

Entretanto, como lembra Visentini (2013, p. 372) “[...] essas medidas se mostrariam controversas nos anos posteriores, pois a estratégia abrangente da Frelimo ignorou o fato de que a organização tradicional da sociedade já existia previamente à colonização portuguesa”. Assim, os líderes tradicionais foram, aos poucos, substituídos por dirigentes do partido, o que fazia parte do plano da Frente para assegurar o seu domínio sobre uma parcela cada vez maior do território.

Se por um lado, a melhoria dos serviços básicos durante os primeiros anos de implementação do plano dava melhores condições de vida para a população, por outro lado, assegurá-las não se constituía uma tarefa fácil. Após a queda da produção, relatada anteriormente, houve uma crise no abastecimento urbano e a população começou a sentir-se prejudicada. Ademais, após um tempo, os setores da economia não apresentavam resultados tão favoráveis como previa o plano, o que contrariava a expectativa do governo e começava a preocupar, principalmente, os produtores agrícolas, que passaram a ser prejudicados pelas decisões do governo.

A eficiência dos serviços nacionalizados após o plano, principalmente os de saúde e educação, também começaram a dar sinais de fraqueza, muito devido à saída de alguns profissionais, o que fez decair a qualidade nestes setores. O patrimônio social começou a degradar-se, à medida que a manutenção das escolas e hospitais foi reduzida. O ensino perdeu qualidade com o aumento substancial de ingressos e a falta de profissionais qualificados. Na saúde, a manutenção deficiente reduziu a qualidade da gestão dos hospitais. Todos esses fatores configuraram um processo de agravamento da crise:

Se por um lado as nacionalizações facilitaram os acessos aos serviços, por outro, a redução da qualidade e a deterioração das infra-estruturas dificultaram a satisfação das necessidades dos cidadãos. É difícil apresentar um balanço dos benefícios e dos prejuízos, a curto e longo prazo. Mas pode-se afirmar que a nacionalização, um mês após a independência, surge pressionada entre a importância de transmitir, mesmo que de forma aparente, iniciativas para eliminar as discriminações a que estava sujeita a maioria dos moçambicanos e as dificuldades econômicas de suportar os custos da universalização das acessibilidades e a capacidade técnica e organizativa para manter a qualidade dos serviços (MOSCA, 1999, p. 109).

As tensões decorrentes das decisões tomadas pelo governo começaram, assim, a criar dificuldades para a manutenção do equilíbrio econômico e social. Presentes no próprio mecanismo de funcionamento do plano, os elementos da crise se aprofundaram. A política de aldeamento, por exemplo, passou a prejudicar a população rural, pois a prioridade do governo passou a ser as fazendas estatais, áreas formadas pela nacionalização das *plantations*. Distorções nos pressupostos do modelo começaram a surgir, fazendo com que o descontentamento atingisse os grupos sociais excluídos, o que se refletiu numa situação de pouca correspondência entre a política proposta e a realidade percebida. A situação de crise começava a se alastrar e o Estado passou a enfrentar uma situação de colapso iminente.

Além disso, as secas, dentre outras calamidades naturais, devastaram o país de 1975 a 1983. Esse fator aumentou os efeitos da depressão sobre a economia moçambicana, e fez com que o país passasse a depender de ajuda humanitária para contornar a situação. O cenário internacional também não se apresentava de forma favorável, já que após a Frelimo declarar o não alinhamento e a convicção marxista-leninista, os prováveis doadores, como EUA, África do Sul e Rodésia, se afastaram. Ainda, num contexto de Guerra Fria, o bloco socialista, enfraquecido, pouco pode ajudar financeiramente.

Em suma, as bases do projeto socialista da Frelimo apoiavam-se em alguns pressupostos, a saber:

- a) a preponderância Estatal na economia, através do controle dos mecanismos de acumulação;
- b) a garantia do apoio social através do estímulo à políticas de satisfação de necessidades básicas;
- c) o propósito de crescimento rápido, dando prioridade aos setores da agricultura, indústria, educação e saúde;
- d) a mobilização das populações antes excluídas, através do controle ideológico e
- e) O apoio aos movimentos de libertação no restante dos países da África Austral.

A crise do modelo, entretanto, começou a dar sinais logo após o início da sua implementação. O otimismo da Frelimo quanto à capacidade de transformar e manter uma nova estrutura econômica e social em Moçambique foi estremecido pela crise que se verificou logo nos primeiros anos após a independência, e pela Guerra Civil que estava latente e viria a explodir no ano de 1977.

3.3 Da Guerra Civil à transição para uma economia de mercado

A Guerra Civil Moçambicana, que teve início em 1977 e se estendeu por 16 anos, tendo seu fim com o Acordo Geral de Paz, assinado em 4 de outubro de 1992. Foi o conflito armado que opôs o Exército de Moçambique à Resistência Nacional Moçambicana (Renamo). Pode-se dizer que a guerra e a crise econômica assistida nos primeiros anos após a independência se influenciaram mutuamente. Como exposto anteriormente, a situação de crise econômica e social viria a estremecer as bases do governo da Frelimo. Não obstante, apontam-se, também, o fator regional e o contexto da guerra fria como deflagradores do conflito que desestabilizou o país.

À medida que o movimento antagonista ao governo, a Renamo, adquiriu dinâmicas próprias, no sentido de estruturar-se como uma organização guerrilheira, a situação de conflito civil no país oficializou-se. A formação da Renamo estava diretamente relacionada com os fatores que desestabilizaram a região após a independência moçambicana, particularmente os desentendimentos diplomáticos com a Rodésia:

Às declarações de apoio à população negra do país vizinho, feitas pelo governo moçambicano, foram acrescentadas sanções efetivas a partir de 1976. Estas incluíam o fechamento das fronteiras e o apoio ao ZANU, grupo guerrilheiro que lutava contra o regime racista de Ian Smith na Rodésia, permitindo a instalação de bases no território moçambicano. Tal atitude enfureceu o governo rodesiano, que utilizava os oleodutos, ferrovias e portos de Moçambique para suas exportações e importações. Assim, desde 1976, a Rodésia começou a retaliar, apoiando a formação da Renamo, um grupo composto por exilados negros moçambicanos (VISENTINI, 2013, p.365).

A guerrilha da Renamo desenvolveu-se internamente, assumindo uma posição ideológica contrária ao governo da Frelimo. Em meados dos anos 1980, o governo moçambicano passou, oficialmente, a considerar a guerrilha como uma ameaça à integridade territorial e à população moçambicana. A Renamo passou a definir um discurso político mais elaborado, com o intuito de legitimar a guerra, utilizando-se de ataques ao governo da Frelimo, definido como corrupto, autoritário e antidemocrático.

O avanço da guerrilha da Renamo deu-se por meio da constituição de uma capacidade militar aprimorada e do apoio social em algumas zonas do país, principalmente no Centro. A guerrilha apoiou-se na insatisfação social de um extrato da população moçambicana, frente à crise econômica, para mobilizar apoio a sua causa. Os casos de coerção verificados na mobilização governamental para a construção das aldeias comunais, de hostilidades no meio

rural, de atuações autoritárias dos poderes locais e da má relação da Frelimo com setores tradicionais da sociedade, foram alguns dos elementos mais utilizados para justificar e alimentar a guerra (MOSCA, 1999).

As mudanças de postura observadas na década de 1980 estão também relacionadas com o contexto regional. No ano de 1980, a Rodésia retornou ao *status* colonial (havia declarado unilateralmente a independência em 1965), com as eleições mediadas pela Grã-Bretanha, que elegeram Robert Mugabe, de viés marxista, como presidente. Mugabe fazia parte da ZANU (União Nacional Africana do Zimbábue), organização que lutava contra o governo de minoria branca na Rodésia. No entanto, após a eleição, formou-se uma coalizão com a ZAPU (União Popular Africana do Zimbábue), e o presidente foi obrigado a fazer concessões à minoria branca para manter a estabilidade do país.

Com a ascensão de Mugabe, o país passou a adotar a denominação africana de Zimbábue, constituindo-se como um território com governo africano e marxista. A África do Sul viu-se isolada na região e começou a investir militarmente contra os vizinhos, através de sabotagens e atentados. Importante ressaltar que os países vizinhos da África do Sul deram abrigo ao ANC e à SWAPO, movimentos contrários ao regime sul africano. Em contrapartida à hegemonia econômica e militar da África do Sul, criou-se a SADCC, que congregava os países da Linha de Frente⁴, no intuito de criar uma rede de cooperação entre os países da região para diminuir a dependência em relação à África do Sul.

Nesse contexto, a Renamo passou a ter o apoio da África do Sul, que representava um aliado mais forte do que o governo rodesiano. O potencial combativo da Renamo aumentou, fazendo com que a Guerra Civil em Moçambique se intensificasse. A guerrilha passou a ter um novo líder, Afonso Dhlakama, e os ataques dentro do território moçambicano criaram um estado de adensamento do conflito. As ações da Renamo foram brutais entre os anos de 1980 e 1983, período em que ocorreram massacres à população e um dano irreparável na infraestrutura do Estado.

A situação do país tornou-se extremamente grave, pois após a luta pela libertação nacional, somaram-se cerca de 16 anos de guerra civil, cujos efeitos psicológicos e sociais para a população permaneceriam por décadas. Segundo Mosca (1999, p. 153), “Moçambique chegou a ter cerca de seis milhões (perto de 40% da população) em situação de desalojados de guerra, sem possibilidades de produzirem, com más condições de habitação e sem acesso aos serviços básicos”. Observou-se, um aumento exponencial da população na capital, Maputo, e

⁴ Tanzânia, Zâmbia, Moçambique, Angola, Botsuana, Lesoto, Suazilândia, Malauí, como observadores o Zaire e os movimentos SWAPO e ANC.

em outros centros urbanos, devido à situação dos refugiados. Todavia, os emigrados passaram a ter suas condições de vida degradadas, frente às perdas econômicas da guerra, passando a viver numa situação de extrema pobreza.

O estado de calamidade no país, aliado ao insucesso econômico do plano da Frelimo e do empobrecimento da população, levaram o governo a adotar medidas emergenciais: como ressalta:

Com a guerra em quase todo país, com o conflito regional e a crise dos países socialistas, com o crescimento da dívida externa e a conseqüente redução dos financiamentos externos [...], bem como a fome crescente agravada pelas secas dos anos de 1982 e 1983 e a capacidade do exército debilitada, além da iniciativa militar do lado da Renamo, entre outros fatores, a Frelimo tomou um conjunto de iniciativas que pretendiam: (a) romper o isolamento diplomático com os principais países ocidentais, considerando a crise das economias socialistas, com o objetivo de obter apoio econômico e ajuda internacional; (b) encontrar soluções para a paz na região e (c) introduzir reformas econômicas que dessem sinais aos países ocidentais e às instituições financeiras internacionais acerca dos reais desejos das mudanças da Frelimo (CAU, 2011, p. 37).

Dentre essas iniciativas, destaca-se o Acordo de Nkomati, firmado entre os governos de Moçambique e África do Sul, no ano de 1984. O presidente moçambicano, Samora Machel e o presidente sul-africano, Pieter Willem Botha, depois de uma série de negociações, assinaram o acordo que previa o fim do apoio da África do Sul à Renamo. Em contrapartida, Moçambique deixaria de apoiar a ANC, cujos membros deveriam abandonar o país. Configurou-se, portanto, como um acordo de não agressão, em que ambos os Estados deveriam interromper o apoio aos movimentos oposicionistas das partes em seus territórios.

Ainda que o Acordo tenha oferecido uma oportunidade para diminuir os conflitos dentro dos territórios e amenizar a situação de desconfiança entre Moçambique e seu vizinho mais poderoso, a Guerra Civil se estenderia até 1992. A Frelimo, acuada pelos efeitos que a guerra vinha trazendo, pela perda do apoio da população e pela situação de quase colapso da economia, resolveu dar início a uma reforma econômica. Esforços foram feitos para que se criasse uma nova imagem do governo no exterior, visando obter aporte de investimentos e ajuda imediata.

Por outro lado, a Renamo, também precisou buscar fontes externas de apoio, que se deram, principalmente, através de grupos religiosos, tanto da África do Sul, quanto do Ocidente. Como a Renamo passou a ser definida pelo governo moçambicano como um grupo terrorista, que ameaçava a integridade territorial e a população do país, seus dirigentes tentaram de diversas maneiras melhorar a imagem da guerrilha. Nesse sentido, “[...] o grupo se remodelou e passou a construir alianças com os setores da sociedade excluídos ou

negligenciados pela Frelimo por representarem, alegadamente, os interesses do antigo sistema colonial” (VISENTINI, 2013, p. 368). Essas alianças representavam a recuperação das lideranças tradicionais, combatidas pela Frelimo, e começavam a ganhar a simpatia de uma parcela da população.

Como a Renamo foi restringida a manter suas operações dentro do país, buscou alternativas nos países vizinhos, principalmente no Malauí. Em contrapartida, a Frelimo passou a buscar apoio dos países do entorno (Tanzânia, Zimbábue e o Malauí) no que dizia respeito ao reforço militar e à supressão das ações da Renamo nesses territórios. De toda forma, a Renamo encontrava seus próprios meios para seguir com seus objetivos e mesmo estando restrita dentro de Moçambique, conquistou territórios importantes, expandindo sua atuação e simpatia nas províncias do interior. A Frelimo, assim, apenas mantinha o domínio efetivo na capital e no seu entorno, nas regiões litorâneas e em centros urbanos, como as capitais de algumas províncias.

O ano de 1986 trouxe algumas mudanças fundamentais para o país. Primeiro, o governo moçambicano passou a formar milícias de agricultores, com o intuito de travar a expansão da Renamo nas zonas rurais, porém sem resultados expressivos. Segundo, Samora Machel sofreu um acidente de avião enquanto sobrevoava o espaço aéreo sul-africano. Muito se fala de que se tratou de um atentado contra o então presidente. No entanto, as causas do acidente, que resultou na sua morte, ainda não foram devidamente esclarecidas. Em substituição à Samora Machel, ascendeu ao cargo Joaquim Chissano, que deu início ao processo de transição do socialismo ao capitalismo, através das reformas econômicas e da adesão de Moçambique a organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI.

Com a ascensão de Joaquim Chissano ao posto de presidente de Moçambique, aprofundou-se a busca por uma reestruturação econômica e uma abertura política do país. As mudanças estruturais eram urgentes e a busca pelas negociações para por fim a guerra se constituiu como um dos objetivos perseguidos pela Frelimo. Como a ajuda soviética era insuficiente para a situação em que se encontrava Moçambique, o novo presidente buscou alianças com os países e organizações ocidentais.

Foi no IV Congresso que a Frelimo lançou as bases da reforma econômica necessária para tirar o país da situação à qual estava submetido. A princípio, as medidas foram no sentido de beneficiar as propriedades familiares e as cooperativas, no setor agrícola. Essas medidas, no entanto, não surtiram efeitos expressivos e o governo teve que pensar num plano que resolvesse a situação com mudanças práticas que tivessem êxito gradualmente. Na busca

por financiamentos internacionais, a Frelimo se candidatou, ainda em 1984, ao FMI. A organização, com a ajuda do Banco Mundial, foi responsável, junto ao governo, pelo Programa de Reabilitação Econômica (PRE), que teve sua implementação a partir do ano de 1987, e previa uma série de mudanças na estrutura econômica do país, como a privatização de alguns setores e a liberalização do mercado de alimentos.

As reformas adotadas, nesse sentido, indicavam a disposição da Frelimo em introduzir mudanças, inclusive políticas, para que os países ocidentais aprofundassem as relações econômicas e diplomáticas. Após as reformas, a ajuda alimentar aumentou significativamente e novas linhas de crédito começaram a surgir. Segundo Mosca:

A inviabilização do modelo anterior iniciava um processo irreversível. O padrão de acumulação já não se centrava no Estado e o setor estatal da economia tinha-se demonstrado incapaz de substituir, nos prazos impostos, o setor privado e de garantir a acumulação para a construção do socialismo. O plano deixou de influir na economia. O mercado determinava cada vez mais a afetação dos recursos e o setor privado possuía uma maior iniciativa econômica (MOSCA, 1999, p. 161).

Traçando um paralelo com as outras experiências de ajuste estrutural, percebe-se que o caso moçambicano não foi diferente das práticas desse programa em outros países africanos e latino-americanos. Os pressupostos fundamentais eram a liberalização dos mercados, interno e externo, e as privatizações dos setores públicos, que na maioria dos casos só aprofundaram a crise. Num plano geral, entretanto, a experiência em Moçambique foi bastante particular. O PRE, nesse caso, facilitou a abertura política e a entrada de grandes contingentes de ajuda, principalmente alimentar, o que reduziu a situação de crise. Muitos críticos, entretanto, consideram que Moçambique estava desenvolvendo uma “Economia de Ajuda”. Não cabe, no presente estudo, analisar os impactos econômicos do reajuste, mas explicitar que nesse momento Moçambique passou a prospectar parcerias com outros países fora da área de influência soviética, como o Brasil.

Cabe também salientar que o PRE não foi implantado em condições normais, devido ao estado de guerra generalizada no país, o que torna a análise ainda mais complexa. Sem dúvida, o Programa trouxe prejuízos sociais à população, como o empobrecimento dos moradores das áreas urbanas, que se viram privados de poder arcar com os custos básicos de educação, saúde e alimentação. O Banco Mundial e o governo, entretanto, buscaram alternativas para reduzir os custos sociais do PRE, como o aumento do salário mínimo, que na perspectiva de presidente Chissano, recuperaria a economia no médio prazo, fazendo com que os desajustes sociais fossem reduzidos gradualmente.

Como uma resposta à politização da Renamo e às mudanças em curso na ordem internacional, a Frelimo foi direcionada para abandonar sua perspectiva marxista-leninista. Um projeto de revisão constitucional foi proposto em 1989 e instaurado em 1990, juntamente com o início das negociações para a paz. A Frelimo, então, adotou o multipartidarismo, restabeleceu a propriedade privada, promoveu a separação dos poderes, introduzindo medidas liberal-democráticas no país, pela primeira vez, desde que assumira o poder (VISENTINI, 2013).

Os anos 1990 trouxeram uma perspectiva de paz para Moçambique. Com o enfraquecimento do bloco soviético e o colapso do socialismo na Europa, a Frelimo passou a abrir o país para o Ocidente. O Acordo Geral de Paz, firmado em Roma, no ano de 1992, pôs fim à Guerra Civil e possibilitou uma transição, indicando o início de uma década de prosperidade. No ano de 1994, houve eleições gerais que legitimaram a Frelimo no poder. Destaca-se que durante esse período, a ONU esteve presente no país, com a função de garantir que as eleições corressesem bem e que houvesse uma transição pacífica para a democracia liberal. A ONU influenciou na desmobilização dos grupos armados dentro do território e nas negociações de paz, o que não foi visto com bons olhos pela Frelimo.

A Frelimo, de certa forma, tentou evitar que a ONU tivesse grande influência no país, pois o governo não queria perder seu espaço de controle. No entanto, a Organização estava comprometida a realizar esforços para que o Acordo de Paz fosse posto em prática. Com esse intuito, organizou-se uma operação de paz, a Operação das Nações Unidas para Moçambique (ONUMOZ), que começou suas atividades em 1993, tendo o Brasil marcado presença como colaborador.

Em setembro de 1994, mesmo ano das eleições, concluiu-se a desmobilização dos dois lados. A partir de então, a Frelimo garantiu legitimidade popular através das eleições e mantém-se no poder até os dias de hoje. A Renamo passou a ser o principal partido de oposição, tendo recebido recursos financeiros do exterior para a sua manutenção.

Com a adesão de Moçambique à *Commonwealth*, em 1986, acelerou-se o processo de criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da qual o país também viria a fazer parte. Dado o contexto de renovação do país, o aporte de investimentos internacionais aumentou significativamente, garantido certa prosperidade para Moçambique. Nesse contexto, as principais potências, entre elas a China, retomaram seus relacionamentos com Moçambique. A China, inclusive, tem uma grande influência não só em Moçambique, mas no continente africano como um todo, através do aporte pesado de recursos financeiros.

A pacificação e o processo de abertura contribuíram para que o Brasil se aproximasse de Moçambique, superando algumas desavenças da época da guerra pela libertação e prospectando novos negócios no país. A diplomacia do presidente Luiz Inácio Lula da Silva fez com que Moçambique se tornasse um parceiro estratégico e prioritário, por meio da cooperação para o desenvolvimento.

4 AS RELAÇÕES BRASIL-MOÇAMBIQUE: DA GEOPOLÍTICA DA GUERRA FRIA AO ESTREITAMENTO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

A política africanista do Brasil, após um longo período de afastamento, ganhou novo impulso a partir de 2003, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A prioridade conferida às relações com a África, bem como ao estabelecimento do eixo Sul-Sul de cooperação, refletem uma antiga aspiração brasileira que não havia sido levada adiante com determinação. Assim, o presente capítulo tem como objetivo analisar a política africanista brasileira, a trajetória das relações entre Brasil e Moçambique e os determinantes para a consolidação da parceria estratégica entre os dois países.

As relações do Brasil com o continente africano, especialmente com os países lusófonos, são antigas e profundas e forjaram laços mais fortes do que com Portugal. Não se trata apenas da africanização do Brasil com a chegada dos primeiros escravos e da fundação de uma estrutura socioeconômica que perdurou durante todo o período colonial e imperial brasileiro, mas do estabelecimento de um eixo estratégico de relações políticas e econômico-comerciais que ganhou dinâmica própria ao reduzir, gradativamente, a capacidade de ingerência de Portugal, já no século XVII.

Com o advento da Pax Britânica, o Atlântico Sul, o Brasil e a África ganharam novo significado na estratégia global da potência hegemônica no século XIX, o que estancou o potencial do eixo Brasil-África. No entanto, torna-se difícil justificar as razões da lentidão brasileira em restabelecer uma política africana. Já no início do século XX, algumas autoridades brasileiras⁵ manifestaram interesse pela África, não mais como uma fornecedora de força de trabalho e mercadorias, como nos séculos anteriores, mas como um espaço de intercâmbio. Esse comércio não era constante, nem de grandes proporções. Seguramente, a dominação europeia controlou ou inibiu essa relação até a fase de descolonização africana. Ainda assim, em decorrência de uma visão de política exterior orientada pelo eixo Estados Unidos-Europa Ocidental, o Brasil tardou a perceber o continente africano como um possível espaço para a cooperação, fechando as portas não apenas à sua internacionalização, mas também à possibilidade de superar seu modelo econômico agroexportador.

⁵ Depois da Revolução de 1930, no Brasil, Afrânio de Melo Franco, Ministro do Exterior, procurou dar impulso a uma nova política comercial, resultando nos acordos comerciais de 1931 e 1932 com a Grã-Bretanha, que estendia às colônias, protetorados e territórios sob o mandato britânico reciprocidade de tratamento não menos favorável do que o concedido a qualquer outro país (RODRIGUES, 1964).

Durante a Segunda Guerra Mundial, nasceu novo interesse pela África, a princípio pelo Norte. Na ocasião, o Ministro do Exterior, Osvaldo Aranha, decidiu enviar para o continente, que ganhava importância no quadro geral da Guerra, um agente diplomático. Coube a Vasco Leitão da Cunha desempenhar essa função, além de estudar a criação de um consulado em Argel, capital da Argélia. Missões militares foram enviadas para o estabelecimento de uma possível cooperação militar junto aos Aliados antes do envio da Força Expedicionária Brasileira (RODRIGUES, 1964).

Ao final da Guerra, entre 1945 e 1955, uma nova descontinuidade pode ser observada, quando o Brasil esteve alheio à evolução africana. A posição brasileira se restringiu a manifestações tímidas e formais favoráveis aos primeiros processos de emancipação africana, que anunciavam o apoio à “conciliação” entre os novos Estados e suas antigas metrópoles. A grande preocupação brasileira se relacionava à política continental e à ligação com a Europa Ocidental, apesar da retórica em torno do apoio a uma “[...] união de todos os povos na obra de conciliação internacional” (BRASIL, 1955). O curioso dessa posição é que mesmo diante do isolamento brasileiro decorrente do vigor do capitalismo norte-americano e da exaustão europeia (quando EUA e Europa viam na África estímulo ou a última oportunidade para renascer como pólo de poder), o Brasil desprezou a possibilidade de expansão comercial com a União Soviética, China e Democracias Populares do Leste Europeu, que juntas somavam cerca de um bilhão de potenciais clientes.

Interessa observar que a política do governo de Juscelino Kubitschek revela essa realidade. Seu governo, concentrado na Operação Pan-Americana, ou na ideia de valorização da América Latina, não revelou maior entusiasmo pela explosão de independências africanas – em 1956 eram oito os países independentes; em 1960, vinte novos países alcançaram sua liberdade. A atuação brasileira limitou-se a formalidades de reconhecimento. Apesar do empenho do governo brasileiro no estabelecimento de uma política americana, o descaso com os processos africanos poderia revelar-se como um equívoco de consequências danosas para o futuro próximo. Na verdade, o Brasil tardou em se identificar como um ‘parceiro histórico e estratégico’ para as novas nações africanas, o que revela a ausência de uma visão prospectiva do sistema internacional. Segundo José Honório Rodrigues:

A falta de atenção à África, cujo saliente ocidental fica a poucas horas de voo da nossa costa Nordeste, e a importância do Atlântico Sul, base dos nossos planos de cooperação econômica e de defesa estratégica, impõem os novos rumos para nossa política exterior. Nem a lição da Grande Guerra [...], nem nossas ligações com a África nos ensinaram que uma política de esplanada, intercontinental, que melhore nossas condições de proteção e segurança e desenvolva nosso comércio exterior é,

provavelmente, o nosso destino manifesto, que emergiu do passado, colide no presente e avançará no futuro. (RODRIGUES, 1964, p. 218)

Com a Política Externa Independente, de 1961 a 1964, houve uma aproximação mais consistente, seguindo-se uma fase de distanciamento durante os dois primeiros governos militares (1964-1969). Do governo Médici até o fim do governo Sarney (1969-1990), houve um salto qualitativo nas relações Brasil-África, especialmente com os países lusófonos, com uma intensa cooperação em várias áreas. Entretanto, com o advento dos governos neoliberais, de Fernando Collor de Mello a Fernando Henrique Cardoso (1990-2002), nos marcos da globalização, houve novo distanciamento. Mas já na virada do século, especialmente a partir do início do governo Lula, o continente africano viria, finalmente, a se tornar uma prioridade para o Brasil.

As relações entre Brasil e Moçambique, estabelecidas a partir de 1975, em um primeiro momento, foram mais consistentes no âmbito político do que no âmbito econômico-comercial, pois as dificuldades para o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento em Moçambique, bem como a guerra civil, tornaram-se elementos-chave para a retração das intenções brasileiras em ampliar a cooperação econômica com o país. Apesar da década de 1980 representar um período de profundas mudanças políticas (e, conseqüentemente, econômicas) em Moçambique, a expectativa da intensificação da cooperação com o Brasil foi frustrada por ações modestas da diplomacia brasileira. No contexto do fim da Guerra Fria e da criação do Mercosul, em 1991, a África foi considerada um cenário secundário, nos marcos de uma diplomacia baseada numa visão “primeiro-mundista” e neoliberal da globalização.

Contudo, a presidência de Lula abriu um novo capítulo nas relações Brasil-África, combinando uma nova visão sobre o sistema internacional com a transformação social interna. Há, portanto, enormes perspectivas de alargamento da cooperação bilateral, levando em consideração as tendências da projeção internacional do Brasil e o interesse moçambicano em ampliar a cooperação a partir de atividades que estejam em consonância com as suas prioridades de desenvolvimento.

4.1 A política africana do Brasil (1961-2010)

As relações diplomáticas entre o Brasil e o continente africano começaram a se desenvolver de forma mais efetiva através da Política Externa Independente (PEI) de San Tiago Dantas e Araújo Castro. Essa política tinha por base princípios como a autonomia e a universalização. Nesse sentido, a PEI introduziu mudanças significativas na política externa

nacional, mudando as bases da atuação diplomática e representando um ponto de inflexão na política internacional contemporânea brasileira. Através da PEI, o Brasil fortaleceu sua atuação diplomática com países africanos e socialistas, ensaiando uma maior inserção no cenário internacional. Segundo Mario Vilalva e Irene Gala:

Com a PEI, as relações Brasil-África ganharam uma nova dimensão. A aproximação com aquele continente, como toda a nova política externa brasileira, passaria a refletir a busca por maior autonomia, bem como mercados, na África, na Ásia e também nos países socialistas, para garantir a expansão capitalista coordenada pelo Estado e o projeto desenvolvimentista. Nos anos da PEI, novos valores inspiravam a diplomacia brasileira, como o direito à autodeterminação, mas também a legítima aspiração do Brasil ao desenvolvimento e à emancipação econômica autônoma [...]. No curto período do Governo Quadros, inaugurou-se oficialmente a percepção de que o Atlântico Sul seria a área de expansão dos interesses brasileiros (VILALVA; GALA, 2001, p. 39).

Assim, a PEI esboçou perspectiva de mudança no eixo promordial do sistema internacional, configurando-se em uma crítica à bipolaridade. Por meio desses princípios, o Brasil adotou uma postura independente, priorizando os interesses do país sem preconceitos ideológicos. No entanto, apesar do golpe militar de 1964 ter se caracterizado como uma intervenção contra o projeto econômico, social e nacional que a PEI representava, essa política externa autônoma, nas palavras de Vizentini (1994, p. 34), “[...] revelou-se muito mais precoce que equivocada, pois muitos de seus postulados foram posteriormente retomados pela diplomacia dos militares em meados dos anos 1970 com o chamado Pragmatismo Responsável”. A PEI continha, implicitamente, uma concepção da ideia de Brasil Potência.

No tocante às relações Brasil-África já no regime militar, diferentemente do conceito definido pela PEI de apoio a nações recém-independentes, a política africana brasileira concentrou-se no fortalecimento das relações com as ex-colônias portuguesas. Tal posicionamento vislumbrava, num longo prazo e juntamente com Portugal, uma aliança de países lusófonos que aprimorasse o relacionamento econômico e comercial, incluindo-se aí Moçambique.

A política africana, a partir de então, sofreu avanços e recuos, mas, para que se possa compreender o posicionamento brasileiro no que diz respeito a uma relação de novo tipo com o continente africano, torna-se importante acompanhar os anos finais do regime militar brasileiro. A importância estratégica da costa ocidental africana (onde Dakar representa o eixo de ligação aérea com o Nordeste brasileiro) não é puramente militar: define as condições de coordenação para os esforços de cooperação e amizade. Durante o governo Geisel (1974-

1979), houve uma reaproximação com a África através da ampliação e abertura de novas embaixadas no continente, e da presença de empresas brasileiras em diversos países africanos, a exemplo da Braspetro, subsidiária da Petrobrás, da Companhia Vale do Rio Doce e das construtoras Odebrecht e Mendes Jr., que começaram a prospectar seus negócios em solo africano.

O governo Figueiredo (1979-1985) deu continuidade a essa política, redimensionada no período de redemocratização. Durante o governo Sarney (1985-1990), a diplomacia brasileira reconheceu a necessidade de aprofundar os laços com novos parceiros africanos e asiáticos, fator que se relaciona às transformações no sistema internacional e que levariam ao final da Guerra Fria, seguindo as linhas de atuação traçadas pelo Itamaraty durante o regime militar. É nesse período que, embora não tivesse sido apresentada uma política específica para o continente africano, importantes temas começaram a ser discutidos, como a criação de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas). Esta última, aprovada em 1986 pela ONU, serviu de embrião para a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com um encontro, no ano de 1989 em São Luís - Maranhão, dos chefes de Estado de alguns dos países que viriam a fazer parte do grupo.

Porém, no governo seguinte, de Fernando Collor (1990-1992), sob o signo da globalização dos mercados e da adoção de políticas neoliberais, as relações com a África sofreram um distanciamento, tendo sido consideradas como um assunto secundário. Ainda que durante seu governo negociações na área de capacitação tecnológica tenham ocorrido com países do Oriente, como China, Israel e Emirados Árabes – o que demonstra a resistência do caráter universalista da política externa brasileira (em tempos de crise internacional e de bloqueio de um projeto nacional) –, observa-se que a interação comercial Brasil-África foi claramente inexpressiva.

Segundo os preceitos de Collor, no que se refere à atuação externa, a África não era considerada como um espaço relevante para a atuação diplomática brasileira. Levando em conta os interesses que o país almejava no cenário internacional, que o conduziu a uma posição de subserviência diante dos tradicionais centros de poder (EUA e Europa), o continente africano ficou legado a um espaço secundário na agenda brasileira, ainda que se reafirmasse, no discurso, os vínculos históricos do Brasil com o continente. Na análise de Cláudio Ribeiro:

O redesenho da política externa brasileira, tido como fator imperativo para a inserção internacional do país, deixa transparecer de forma límpida que a África é compreendida como um espaço geopolítico menos relevante. Frente às alterações observadas no cenário internacional, considera-se como essencial a promoção de

ações que façam com que o país não fique à margem da nova ordem internacional [...] A percepção que sustenta tal posicionamento é a de que o continente africano não seria capaz de responder positivamente às demandas brasileiras. Não fosse o fato de estarem, assim como o Brasil, também em um profundo colapso econômico, os países africanos, particularmente os de língua portuguesa, encontravam-se sob regimes políticos que não favoreciam maior diálogo ou aproximação. (RIBEIRO, 2009, p. 20)

No entanto, o processo de *impeachment* de Collor e a ascensão de Itamar Franco (1992-1994) à presidência, fez com que houvesse uma retomada da politização da agenda diplomática. Foi durante o curto governo de Itamar Franco que a política africana ganhou novo fôlego com a reativação da Zopacas em 1993. Desse modo, a política externa brasileira, apesar de não ter avançado substancialmente devido às dificuldades internacionais e ao tensionamento interno, esboçou importantes iniciativas no plano da integração regional, com uma maior ênfase na aproximação com os países vizinhos e do eixo sul atlântico. Assim, a atuação diplomática no governo Itamar buscou restabelecer e complementar as iniciativas em âmbito multilateral, característica histórica da diplomacia brasileira. Sobre a retomada desse caráter da política externa no período, Analúcia Pereira afirma que:

O Brasil buscou, em consonância com sua tradicional vocação universalista, estabelecer relações com todas as áreas do globo. Entretanto, algumas iniciativas tinham um significado especial para a diplomacia brasileira, como as relações com a Ásia e com a África. As relações com os Estados Unidos e com a Europa constituíam-se como uma necessidade imediata. As relações com os Estados Unidos foram marcadas, mais uma vez, por uma série de contenciosos envolvendo principalmente a esfera comercial e de propriedade intelectual [...]. O Brasil oscilou entre aceitar as negociações com os países desenvolvidos, incorporando os novos temas da agenda global, em especial direitos humanos, meio ambiente e não proliferação, e entre estabelecer estratégias discursivas capazes de acomodar os interesses nacionais (PEREIRA, 2007, p. 107).

Quanto às relações com a África, pode-se dizer que houve uma importante reaproximação devido ao caráter multidimensional⁶ que a política externa brasileira voltou a assumir. Segundo Ribeiro (2009, p.34), “[...] o estreitamento do diálogo com países africanos sobre temas multilaterais, como o domínio do meio ambiente, denotam a tentativa de construção de pontes sobre o Atlântico que não passam exclusivamente pelo comércio”. Assim, durante o período, foi retomada a articulação de políticas que visavam, sobretudo, atrair o apoio de países africanos às posições brasileiras em fóruns internacionais.

Nesse sentido, constituíram-se como políticas de estreitamento a própria consolidação da Zopacas, como uma estratégia de cooperação no Atlântico Sul, bem como as negociações

⁶ Multidimensional no sentido da atuação e articulação diplomáticas em vários planos (bilateral, multilateral e regional).

para a criação da CPLP e uma maior aproximação com a África do Sul. Portanto, pode-se dizer que apesar do período Collor ter sido marcado por uma política externa submissa, que se afastou dos princípios universalistas, o caráter multilateral começou a ressurgir, mesmo que modestamente, com uma retomada dos objetivos historicamente traçados pela agenda diplomática do país.

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi marcado, no que diz respeito à sua atuação externa, pela busca por espaços de integração. Sob a égide do fortalecimento da credibilidade brasileira em nível internacional, novas políticas para a América do Sul e também para o continente africano foram definidas, ainda que, no último caso, tenham se mantido no nível da retórica. Especialmente em relação ao continente africano, a política externa de FHC mostrou-se bastante modesta, salvo algumas iniciativas de destaque, não alterando de forma efetiva a relação com os Estados africanos, mas lançando bases para algumas políticas que seriam melhor elaboradas e executadas no governo seguinte.

O Brasil, durante o período, esboçou um papel de maior importância na CPLP. Ao procurar estabelecer maior diálogo com os países africanos de língua portuguesa, logrou uma posição importante dentro da Comunidade, emergindo como um membro indispensável para o futuro da organização. Em discurso proferido no dia da criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, o então presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, referia-se à paternidade do Brasil no projeto: “O Brasil esteve na origem da idéia [...] e isso é motivo de orgulho para nós. O presidente Itamar Franco interpretou o sentimento brasileiro ao dar pleno apoio à iniciativa e o ex-Embaixador José Aparecido de Oliveira foi incansável no seu impulso e promoção” (BRASIL, 1996). Apesar das relações com os países africanos lusófonos, um importante passo foi dado em relação a Angola. Essencial pelo impacto político e simbólico que teve, o envio brasileiro da maior força do país ao exterior para a pacificação de Angola, promovida pela ONU, foi de extrema importância para a aproximação e constituição de laços de solidariedade entre os dois países. Sobre a UNAVEM III, aponta o Exército Brasileiro:

De agosto de 1995 a julho de 1997, o Brasil contribuiu com um batalhão de infantaria (800 homens), uma companhia de engenharia (200 homens), dois postos de saúde avançados (40 oficiais de saúde, entre médicos, dentistas, farmacêuticos e auxiliares de saúde) e aproximadamente 40 oficiais do Estado-Maior para a UNAVEM III. Durante todo o período da missão, o Brasil também contribuiu com uma média de 14 observadores militares e 11 observadores policiais. O Brasil chegou a ser o maior contribuinte de tropas para a Missão, que durante quase dois anos foi a maior operação de paz das Nações Unidas. A participação brasileira na UNAVEM III fez com que o Brasil ocupasse, no início de 1996, a posição de quarto maior contribuinte de tropas para operações de paz das Nações Unidas. (BRASIL, 2013).

A contribuição brasileira também suscitou o interesse de empresários naquele país, fato que viria a se consolidar com a instalação de empresas brasileiras, mais tarde, em Angola. Também surgiram interesses comerciais pela Nigéria. Com a participação da Petrobrás, o Brasil começou a enxergá-la como um importante espaço para a prospecção de petróleo, relação que viria a ser aprimorada mais tarde. As importações de petróleo providas da Nigéria também podem ser consideradas significativas no período FHC.

Outro país que começou a ser visto como um importante parceiro foi a África do Sul. O fim do *Apartheid* viabilizou o estreitamento entre o Brasil e a Nova África do Sul, resultando na visita oficial, em 1996, do presidente Fernando Henrique Cardoso ao país, que firmou alguns acordos de cooperação naquela oportunidade. Dois anos após a visita de FHC à África do Sul, foi a vez do Brasil receber Nelson Mandela, em 1998, fato que mostrou o interesse no aprofundamento dos acordos bilaterais entre as duas nações.

A questão da saúde pública também foi um fator importante de estreitamento das relações Brasil-África. No segundo mandato de FHC, o relativo sucesso da política brasileira de controle da AIDS permitiu o desenvolvimento de projetos de cooperação internacional horizontal nessa área, por meio da Agência Brasileira de Cooperação. Tal acontecimento, marcou o início de uma crescente cooperação na área de políticas públicas entre o Brasil e o continente africano, fato que se comprova por ações específicas na área de combate à Aids, no treinamento com pessoal em saúde pública em solo africano e na disposição brasileira em quebrar os direitos de patente dos medicamentos contra a doença, que se alastrou pelo continente inteiro, substancialmente na África Austral.

Desse modo, depreende-se que a atuação brasileira frente à cooperação com os países africanos, apesar de modesta no período FHC, foi importante para estabelecer vínculos que seriam aprofundados posteriormente, durante o governo Lula. O posicionamento do Brasil em relação à África, principalmente no segundo mandato de FHC, foi cauteloso e só começou a ter maior relevância quando da crítica do presidente à “globalização assimétrica” e na busca por um reconhecimento do Brasil como país estratégico no plano internacional.

Assim, a diplomacia de caráter multidimensional desenvolvida e aprimorada ao longo dos oito anos de presidência de Lula (2003-2010) tem seus alicerces planejados ainda no governo antecessor. Lula torna a relação com a África mais estreita, agora sim, com características claras para a definição de uma cooperação real no eixo Sul-Sul. O progresso nos temas sociais internos foi conciliado com uma agenda internacional de caráter multilateral, colocando as relações com a África como um tema central de sua política

externa, definida como “altiva e afirmativa” pelo ministro das Relações Exteriores, Ricardo Amorim.

O governo Lula apresentou mudanças concretas e significativas na agenda doméstica e internacional do Brasil. Apesar da posse de Lula em 2003 ter causado um ambiente de apreensão, tanto interna quanto externamente, por conta de muitos setores da sociedade considerarem o presidente eleito despreparado e preverem uma atuação externa baseada em ideologias, as políticas adotadas ao longo de seus dois mandatos conferiram um caráter multidimensional no âmbito externo e a combinação de uma continuidade nos temas econômicos com a aplicação de políticas de caráter social.

O interesse do governo Lula na construção de uma cooperação multidimensional com parcerias mais variadas, incluindo-se aí os países do continente africano, se expressa já no discurso de posse do presidente em 2003⁷. Na ocasião, Lula afirmou que o estreitamento das relações com a África constitui para o Brasil uma obrigação política, moral e histórica, além de colocar a África do Sul entre os grandes em desenvolvimento (China, Rússia e Índia). O governo Lula foi além do discurso ao definir a política externa para o continente africano como um dos principais temas da agenda diplomática brasileira.

Dessa forma, tomada a decisão de que a política externa brasileira deveria voltar-se com mais ênfase para a África, foram instauradas mudanças significativas no quadro organizacional do próprio Itamaraty. Seguindo essa linha, foi criada a *Divisão de África III (DAF-III)*, nascida do desmembramento do *Departamento de África e Oriente Médio*. Essa nova divisão viria a se somar com as já existentes *Divisão de África I e II*, numa demonstração clara da importância que a África teria durante o mandato.

Do outro lado do Atlântico Sul, demonstrações claras de um novo relacionamento começaram a surgir com uma iniciativa sul-africana de cooperação Sul-Sul: a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), também denominado G-3. A iniciativa do IBAS viria a confirmar um maior alinhamento entre os três países em temas diversos. Outra prioridade do governo foi a abertura e a reativação de postos e embaixadas fechadas no governo anterior de FHC. Esse movimento de ativação de embaixadas, postos e consulados-gerais, proporcionou uma maior intensidade nas relações entre Brasil e África, uma vez que houve uma cooperação mútua, já que diversos países africanos, como Benin, Guiné-Equatorial, Namíbia, Quênia, Sudão, entre outros, também abriram postos diplomáticos no Brasil (RIBEIRO, 2009).

⁷ Na íntegra em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>>

Com o propósito de ampliar os acordos e mercados em solo africano, o governo Lula também realizou diversas visitas oficiais à África, que acabaram resultando no fortalecimento de relações bilaterais, tendo em vista o caráter estratégico de longo prazo dessas viagens. Referente ao perdão da dívida⁸ dos países africanos, o Brasil colaborou com esta iniciativa com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas), que visa estabelecer uma coordenação mundial para o desenvolvimento de países com dificuldades estruturais. Mais do que o perdão da dívida, o país incluiu nessa atitude o apoio técnico a esses Estados, com transferência de tecnologias, conhecimento e treinamento pessoal, visando o desenvolvimento desses países. Entre os beneficiados, pode-se destacar a Nigéria e Moçambique, países nos quais o montante perdoado⁹ foi mais significativo e que começaram a ser percebidos como parceiros comerciais importantes para o Brasil.

O fluxo de trocas comerciais durante o governo Lula aumentou significativamente entre o Brasil e os países africanos, com destaque para Angola, África do Sul e Nigéria. Importantes iniciativas também se deram na área da educação. A exemplo, o Programa PEC foi ampliado e estendido à área de pós-graduação, com bolsas brasileiras, e fomentada a cooperação no campo da pesquisa científica e intercâmbio de professores, o que transformou a África num laboratório da cooperação Sul-Sul, fomentando o conhecimento recíproco dos dois lados do Atlântico para além do incremento do comércio bilateral (VISENTINI; PEREIRA, 2008).

Para além da consolidação de interesses mútuos no comércio bilateral, a agenda brasileira do governo Lula para a África trouxe elementos inéditos. Um deles é a preocupação que com combate a mazelas que assolam o continente africano, como a miséria e as epidemias (especialmente do HIV-AIDS). Através do compartilhamento e transferência de conhecimento brasileiro dos programas que obtiveram relativo sucesso no Brasil, como a erradicação da fome e o combate ao vírus HIV, o país colabora com os países africanos na introdução e desenvolvimento de “tecnologias adaptadas aos problemas do Terceiro Mundo e à aliança ativa nos fóruns multilaterais em defesa de interesses comuns na busca do desenvolvimento e da construção de um sistema mundial multilpolar e pacífico” (VISENTINI; PEREIRA, 2008, p.5).

⁸ Segundo dados do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (2013), o montante perdoado ultrapassou U\$ 1 bilhão.

⁹ Nigéria: abatimento de 67% da dívida, correspondente a U\$162 milhões; Moçambique: abatimento de 95% da dívida, estimado em U\$ 351 milhões.

Assim, depreende-se que para a política externa do governo Lula, a África significou muito mais que uma parceria comercial, mostrando-se um espaço fundamental no âmbito da cooperação Sul-Sul. Portanto, pode-se dizer que o papel que o Brasil vem desempenhando na África, tanto pela diplomacia, quanto pelos interesses de agentes não estatais, como empresas e demais organizações, é crucial para o fortalecimento de uma relação de caráter multilateral, entre parceiros com adversidades semelhantes e consideráveis laços históricos.

O segundo mandato do presidente Lula foi o período em que se deu maior importância para a cooperação voltada ao desenvolvimento mútuo das partes cooperantes. Fruto de uma política externa mais ativa e direcionada, a cooperação com os países africanos nesse período se caracteriza pela abertura de novas frentes diplomáticas, possibilitando um crescimento acelerado das ações voltadas para a África, seja pela retomada de postos diplomáticos, pelas visitas oficiais, pelo desenvolvimento de acordos de cooperação e pela visibilidade que os países africanos passaram a ter, inclusive para os investimentos de entes privados. Sobre o caráter adotado pela política externa brasileira no período, Cabral aponta:

Ao longo dos últimos anos, o Brasil tem-se afirmado internacionalmente como um provedor de cooperação para o desenvolvimento. O crescimento econômico, a estabilidade governamental e o dinamismo da política externa são alguns dos fatores que têm propiciado a expansão do programa brasileiro de cooperação. A necessidade de abrir novos mercados e buscar oportunidades de investimento para a indústria nacional tem, certamente, motivado o governo brasileiro na sua política de alargamento das relações diplomáticas. A política externa do Itamaraty tem também perseguido objetivos de outra natureza, nomeadamente no que diz respeito a ambições de maior influência do Brasil em fóruns internacionais e à afirmação do país como potência global. A cooperação para o desenvolvimento surge, em grande medida, como instrumento da política externa, ajudando a consolidar as relações bilaterais e reforçando também o núcleo de países não-alinhados no sentido de um reequilíbrio de forças em escala global (CABRAL, 2011, p. 6).

Nesse sentido, observa-se ao longo da trajetória das relações entre Brasil e África, períodos de estreitamento e distanciamento. O Brasil, através de sua atuação externa, começou a enxergar a África como um espaço importante no concerto internacional através da PEI, com seus pressupostos de autonomia e universalização. A partir daí, a África esteve presente em quase todos os períodos da política externa brasileira, alternando momentos de crescente importância estratégica, vinculada a percepção do sistema internacional, com momentos de precária visão por parte da elite dirigente em termos de política externa, o que viria a se alterar com o advento da Cooperação Sul-Sul no governo Lula.

Portanto, essa política direcionada ao Sul, se configura como uma estratégia brasileira de posicionar-se internacionalmente por meio da busca por autonomia e diversificação de

suas parcerias. A diplomacia focada na figura do presidente Lula, ou “diplomacia presidencial”, apresentou-se, assim, como uma estratégia acertada, no que diz respeito ao desenvolvimento das relações Sul-Sul. Alguns pontos em especial serão melhor avaliados no terceiro capítulo do presente estudo, observando o caso da cooperação para o desenvolvimento em Moçambique.

4.2 As relações entre Brasil e Moçambique

A independência de Moçambique, ocorrida em 15 de novembro de 1975, marcou o estabelecimento das relações diplomáticas entre o novo Estado africano e o Brasil. Essas relações começaram a se desenvolver, efetivamente, com a assinatura de um Acordo de Cooperação, em 1981, seguido por um período de relativo distanciamento na década de 1990, quando ocorreram intensas mudanças políticas e econômicas tanto em Moçambique quanto no Brasil. Foi também um período de certo “descaso” da diplomacia brasileira não apenas com Moçambique, mas com o continente africano, como discutido anteriormente.

Ainda que a África tenha sido considerada um cenário secundário pela diplomacia brasileira no contexto do fim da Guerra Fria, uma inflexão nessa lógica aconteceria a partir da década de 2000. Ressalta-se novamente que a ascensão de Lula à presidência do Brasil, iniciou um novo capítulo para a atuação diplomática brasileira, momento em que vários Estados africanos foram identificados como parceiros estratégicos e Moçambique despontou como um dos principais.

No entanto, é importante observar a trajetória das relações do Brasil com Moçambique. Como referido, um importante passo foi dado no início dos anos 1980. Mesmo que tardia, a assinatura do Acordo Geral de Cooperação entre Brasil e Moçambique, deixou clara a intenção de uma maior aproximação entre os dois países, considerando o desejo de promover a cooperação para o desenvolvimento, com base no benefício mútuo e reciprocidade.

Tal acordo, assinado em 15 de setembro de 1981, foi fruto da visita do primeiro governante moçambicano ao Brasil, Joaquim Chissano, então ministro dos Negócios Estrangeiros. As partes consentiram que através do Acordo seriam investidos esforços por parte dos dois governos no sentido de desenvolver a cooperação bilateral e assegurar o desenvolvimento humano e cultural, o desenvolvimento institucional e o desenvolvimento econômico. O Acordo Geral serviu, nesse sentido, para estabelecer as bases nas quais seria construída e aprimorada a cooperação para o desenvolvimento entre Brasília e Maputo.

Entretanto, cabe considerar alguns fatores que antecedem a assinatura do Acordo e que acabaram conduzindo a uma aproximação tardia. Primeiramente, houve por parte de Moçambique certo ressentimento frente à postura do Brasil durante a luta de libertação, o que, para os líderes da Frelimo revelava a passividade brasileira frente ao colonialismo português. O modelo socialista de desenvolvimento adotado por Moçambique o aproximava o país do bloco soviético e o distanciava daqueles sob a esfera de influência ocidental, como o Brasil. Também, cabe considerar que os países africanos recém-independentes enfrentaram grandes dificuldades econômicas nos primeiros anos após a libertação, além de Moçambique ter desenvolvido uma “economia de guerra”, orientada pelas ações da Renamo.

Sobre o ressentimento moçambicano quanto à postura brasileira durante a luta pela libertação, cabe ressaltar que como ex-colônia portuguesa, o Brasil parecia ter adotado uma conduta favorável a Portugal e com a estrutura colonial estabelecida nos países africanos. O relacionamento do Brasil com esses países que lutavam pela libertação, pela autodeterminação dos povos e contra os regimes raciais ficou abalado, após a assinatura do Tratado de Amizade e Consulta entre Brasil e Portugal, em 1953, como expõe Cau:

Para um melhor relacionamento entre Brasil e Portugal, as partes assinaram o Tratado de Amizade e Consulta que consagrava a comunhão espiritual e política entre ambos, incluindo a África. As suas cláusulas tendiam a reduzir consideravelmente a possibilidade de manifestação oficial do Brasil a favor da emancipação das colônias portuguesas na África. O acordo previa consultas em todos os problemas internacionais de comum interesse, o que incluía a questão colonial do continente africano. Em outras palavras, o Brasil ficava juridicamente prisioneiro da política colonial portuguesa. Assim sendo, o país viu-se na contingência de votar contra a resolução que recomendava a Portugal apresentar informações às Nações Unidas sobre as suas colônias. O governo brasileiro aceitava a tese portuguesa de que os territórios ultramarinos não eram dependências, mas sim províncias de um Estado Unitário. Mas, ao mesmo tempo, o Brasil votava a favor do projeto de “Declaração sobre a Concessão da Independência aos povos e países das colônias”. Enfim, reafirmava-se a posição brasileira de aceitar o colonialismo português distinguindo-o dos demais (CAU, 2011, p. 55).

No final do ano de 1974, o Itamaraty designou uma comissão especial para estabelecer contato com os líderes dos principais movimentos de libertação da África sob domínio português. O primeiro encontro foi realizado com os líderes da Frelimo, em Dar-es-Salaam, na Tanzânia. Na ocasião, o Brasil estava representado pelos embaixadores Ítalo Zappa e Franck Mesquita e o conselheiro Sérgio Weguelin Vieira. O objetivo era discutir questões prioritárias, como o estabelecimento de representações diplomáticas e a exposição das diretrizes gerais da política externa do Brasil, ressaltando o seu caráter anticolonialista e o princípio da não-intervenção em assuntos de outros países. Em verdade, “[...] as palavras

introdutórias proferidas pelos membros da missão brasileira, principalmente por Ítalo Zappa, tinham por objetivo tentar resguardar o Brasil das críticas que possivelmente seriam tecidas pelos líderes da Frelimo (PENA FILHO; LESSA, 2007, p.71).

Samora Machel, então presidente da Frelimo, deixou bem claro que a postura brasileira de aceitação ao colonialismo ia contra qualquer iniciativa de aproximação entre os dois países. Além das críticas abertas ao posicionamento brasileiro, a Frelimo negou a proposta brasileira de estabelecimento de uma Representação Especial em Lourenço de Marques (atual Maputo) e não convidou o Brasil para os festejos da independência. Os únicos brasileiros que foram convidados para a ocasião foram os líderes da esquerda, Luís Carlos Prestes e Miguel Arraes, na época os mais notáveis exilados políticos do país.

O Brasil apenas saiu do seu estado de ambiguidade em relação à África nos anos 1970, com o colapso do colonialismo português, no contexto da Revolução dos Cravos e do fim do regime de Salazar. Assim, a partir de 1975, o Brasil pode vislumbrar uma expansão dos seus relacionamentos com a África, a princípio com os produtores de petróleo (como a Nigéria), por questões econômicas e, sobretudo, com os países africanos de língua portuguesa, por razões políticas e também econômicas, visto que Angola apresentava-se como um potencial parceiro comercial futuro, devido a suas riquezas naturais.

O Itamaraty foi rápido em reconhecer as independências dos países africanos de língua portuguesa, demonstrando uma mudança de posicionamento, principalmente frente ao Estado português, que viu nessas ações uma mudança da orientação brasileira quanto à questão colonial. O primeiro Estado africano a ser reconhecido pelo Brasil foi Guiné Bissau, antes mesmo de o governo Português ter feito o reconhecimento. Poucos meses após, o governo brasileiro determinou a criação de uma embaixada em Guiné Bissau, demonstrando o interesse, principalmente aos demais países de língua portuguesa, em estabelecer vínculos de amizade e cooperação.

Seguiu-se o estabelecimento de relações mais próximas com as demais ex-colônias portuguesas. O reconhecimento de Moçambique, Angola e São Tomé e Príncipe são exemplos do modo rápido com que a diplomacia brasileira lidou com os novos Estados independentes. Entretanto, Moçambique foi o caso mais complicado, devido aos ressentimentos já expostos. A Frelimo seguia com uma postura crítica em relação ao comportamento do Brasil no período da guerra da libertação, demandando ao Itamaraty uma atenção redobrada.

No sentido de consolidar as relações com Moçambique, foi designado para o posto de chanceler no país o experiente diplomata brasileiro Ítalo Zappa, que já vinha tentando

estabelecer diálogo com os líderes revolucionários da Frelimo. Com o intuito de aproximar-se dos regimes revolucionários, estabeleceu-se uma Representação Especial em Luanda – Angola. O país, ademais, devido à resistência moçambicana em receber a aproximação brasileira, foi privilegiado pelo Itamaraty, que passou a acompanhar atentamente o processo de descolonização. Essas iniciativas denotavam que a reaproximação com os países de língua portuguesa, em especial Angola e Moçambique, era a prioridade da diplomacia brasileira para o continente africano.

Como exposto na primeira parte do estudo, mesmo após a independência, não cessaram os conflitos em Moçambique, o que dificultou ainda mais o estabelecimento de relações com os países ocidentais. Apesar dos esforços, a situação era desfavorável, tanto para o Brasil, quanto para Moçambique:

As relações entre Brasil e Moçambique nos primeiros dez anos após a independência do país africano fluíram com pequena intensidade devido a problemas internos de ambas as partes associados à situação política mundial. Do lado de Moçambique, continuou o ressentimento para com o Brasil e com Portugal, tendo desenvolvido uma cooperação política e econômica com os países socialistas e privilegiado a ajuda dos países nórdicos [...]. Por sua vez, o Brasil atravessou, neste período de 1975 até o final da década de 1980, dificuldades econômicas cujos reflexos fizeram-se sentir fortemente na política exterior do país. [...] no contexto de crise, a política do Brasil para Moçambique foi severamente prejudicada pela incapacidade do país em disponibilizar crédito para o desenvolvimento do comércio e venda de serviços (CAU, 2011, p. 57).

Assim, além da crise econômica que o Brasil atravessava, o desafio de estabelecer um modelo de desenvolvimento em Moçambique, bem como a guerra de intervenção, que se iniciou em 1976 e evoluiu para a Guerra Civil, dificultaram qualquer aproximação por parte da diplomacia brasileira. A Guerra Civil em Moçambique desencadeou uma situação de crise generalizada no país, colocando em questão quais as forças sociais seriam capazes de assumir as posições de liderança e representação.

Foi apenas em fins da década de 1980 que o contexto passaria a ser favorável para qualquer iniciativa de cooperação. Pode-se demarcar o ano de 1987 como o ano da inflexão de Moçambique e de seu modelo de desenvolvimento de inspiração socialista para a adoção de uma economia de mercado, com um ajuste estrutural profundo, através do Programa de Reabilitação Econômica (PRE), fruto de um acordo com o FMI e o Banco Mundial. A partir de então, o país começa a direcionar sua atenção ao Ocidente, em detrimento dos países do Leste. Com a adesão às instituições financeiras internacionais, deu-se início a uma mudança tanto na política interna, quanto na política externa. Diante dos ajustes estruturais, o país

começou a se beneficiar de investimentos estrangeiros, com a captação de recursos, potencializando sua economia, agora orientada ao capitalismo. A entrada de investimentos estrangeiros em Moçambique reforçou seu papel estratégico no sul do continente africano, como força importante dentro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).

A guerra, no entanto, persistia e havia se alastrado por quase todo o território. A crise do bloco socialista e o crescimento da dívida externa moçambicana resultaram em impactos políticos e econômicos de grande escala, culminando, em 1992, com o estabelecimento do Acordo Geral de Paz, que possibilitou a pacificação do conflito. Nesse sentido, a situação de Moçambique, da independência à pacificação, em parte, inviabilizou a consolidação de um projeto de desenvolvimento no país e inibiu uma maior aproximação com o Brasil, que ainda se recuperava da crise dos anos 1980 e ingressava em um período mais crítico ainda com os governos neoliberais de Fernando Collor e FHC.

Com o cenário de instabilidade produzida pelo fim da bipolaridade e com crises em escala global, a ONU passou a desenvolver ações de “pacificação”. Essa orientação foi respaldada pelo estabelecimento da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), no ano de 1993. Sobre a Operação, Visentini afirma que:

A ONU já estava comprometida a colaborar para que o Acordo fosse posto em prática e acabou tendo um papel muito mais influente na reconstrução do país do que o previsto durante as discussões. Temerosa de que uma participação mínima levasse Moçambique a retomar a guerra civil, como havia acontecido em Angola, a ONU decidiu ter uma presença mais forte no país (VISENTINI, 2013, p. 377).

O Brasil, devido ao passado histórico de relações com o continente africano e em busca de maior prestígio no cenário internacional, procurou desempenhar papel relevante na ONUMOZ. Segundo informação do Exército Brasileiro (2013) “[...] de janeiro de 1993 a dezembro de 1994, o Brasil contribuiu para a missão com um total de 26 observadores militares, 67 observadores policiais, uma unidade médica e uma companhia de infantaria, composta de 170 militares”. O General de Divisão, Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva, exerceu o comando da ONUMOZ de fevereiro de 1993 a fevereiro de 1994.

Após a desmobilização do conflito, que foi finalizada em setembro de 1994, Moçambique realizou as primeiras eleições multipartidárias. Nelas, a Renamo recebeu ajuda da ONU por meio de um fundo que lhe auxiliaria na montagem de sua campanha eleitoral, além de ter recebido expressivos recursos financeiros do exterior. No entanto, a Frelimo venceu as eleições, com pouco mais da metade dos votos. Formou-se, a partir de então, um

sistema que se pode considerar bipartidário, mas com visível liderança da Frelimo, que assegurou maior quantidade de recursos, se comparado à Renamo e aos demais partidos.

Pode-se dizer que, referente às ações brasileiras voltadas para a África nos anos 1990, tem-se como a mais relevante a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Com ela, Moçambique (segundo maior país africano de língua portuguesa) se revelou como interlocutor de grande interesse para o Brasil, que viria, futuramente, a intensificar suas ações em matéria de cooperação.

Com a eleição de Lula, a África passou a ser um espaço prioritário para a atuação da diplomacia brasileira, abrindo um novo e importante capítulo nas relações Brasil-África. Nesse sentido, também aumentou a expectativa de Moçambique em relação ao Brasil com a possibilidade de estabelecer uma parceria estratégica. A partir de uma visão renovada do sistema internacional, o Brasil passou a ser um dos protagonistas das relações Sul-Sul ao incentivar o diálogo com os países do eixo e, no caso africano, a reaproximação com vistas ao estabelecimento de projetos conjuntos que viabilizem o pleno desenvolvimento das partes envolvidas. Essas ações denotam a característica fundamental da política externa do governo Lula, qual seja, a busca pelo fortalecimento das relações multilaterais, além da cooperação com países em desenvolvimento.

Notadamente, como um esforço para a afirmação do multilateralismo, a política externa do governo Lula defendeu enfaticamente a soberania e o princípio de autodeterminação e igualdade entre os povos. Segundo Oliveira (2003), essa postura buscou produzir consenso na agenda internacional em torno de uma atuação e inserção pautadas no pacifismo, no respeito ao direito internacional, na defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção e, por fim, no pragmatismo como instrumentos necessários e eficazes para a legitimação dos interesses do país no mundo. Com tal propósito, o governo Lula primou por uma maior aproximação com países médios e pelo desenvolvimento de alianças formais em termos de cooperação tecnológica e econômica com países emergentes, reforçando o fortalecimento das relações Sul-Sul.

Em relação a Moçambique, houve um aumento significativo nas trocas comerciais, com um incremento das importações brasileiras, essencialmente máquinas, automóveis, eletrodomésticos e alimentos enlatados. Ao mesmo tempo, o país africano representou uma oportunidade para o empresariado brasileiro, que percebeu a potencialidade do novo mercado em formação.

A cooperação bilateral, assim, caracterizou-se como mecanismo fundamental para a consolidação dos laços e, em contrapartida, como base para a própria defesa conjunta do multilateralismo. Através da assistência técnica em vários setores, bem como o fomento, por meio de concessão de bolsas, para a formação de estudantes em nível superior no país, o Brasil atuou assertivamente através de vários memorandos e acordos firmados com o governo moçambicano.

As áreas a que se tem dado ênfase são a agricultura, a educação e a saúde. Dentre os projetos em andamento, pode-se citar o caso da parceria entre a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), no sentido de estabelecer a cooperação em termos de transferência tecnológica por meio da implementação de projetos conjuntos em agricultura, pecuária e recursos naturais. Dentre os projetos, destaque para o ProSavana, fruto de um Memorando de Entendimento relativo à cooperação triangular (Brasil, Japão e Moçambique), que visa o desenvolvimento agrícola das savanas tropicais e tem sido alvo de algumas críticas. Esse projeto será discutido mais adiante.

Na área de educação, foram desenvolvidos diversos programas de intercâmbio institucional e de ensino à distância entre universidades dos dois países para a qualificação profissional e formação de novos gestores. Em Moçambique, os esforços estão concentrados na Universidade Pedagógica. No Brasil, quatro universidades despontam para aprimorar a cooperação no Ensino a Distância, a saber: Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal de Goiás, todas membros do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), em expansão para Moçambique – será outro programa analisado na seção seguinte.

No plano da saúde, avanços foram concretizados com a instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique, gerando grande entusiasmo no país africano, que conta com uma população com elevada taxa de contaminação pelo vírus HIV. Moçambique, assim, foi um dos países que mais se beneficiou da parceria brasileira para o tratamento da AIDS, visto que o Brasil passou a fornecer remédios a preços mais baratos, além de ter estabelecido um escritório da Fiocruz em Maputo, que cuida do fornecimento e da produção de vacinas da fundação. O caso da instalação da fábrica de medicamentos antirretrovirais também será tratado no próximo capítulo.

Acordos de pesquisa na área de recursos naturais foram firmados, com forte atuação da companhia brasileira Vale do Rio Doce em prospecção e pesquisa de carvão, bem como

da Agência Nacional de Petróleo do Brasil para cooperação na área de hidrocarbonetos. Houve ainda desenvolvimento de cooperação na área dos biocombustíveis, através da promoção de parcerias conjuntas, de intercâmbio técnico e formação profissional, tanto em nível empresarial quanto governamental e acadêmico.

Na área de segurança, foram firmados acordos de cooperação técnica, através de Comissões Mistas para debater ações no combate ao tráfico de drogas. No domínio da defesa, houve assinatura de acordo para cooperação técnico-militar entre os países, além do apoio brasileiro à Missões de Paz e formação de moçambicanos no ensino militar brasileiro.

Com essa postura, o Brasil se transformou em um dos mais proeminentes atores para a construção, de fato, de uma nova ordem internacional, baseada no multilateralismo e no diálogo aberto e oportuno para todas as nações. A África, e especialmente Moçambique, por sua vez, ocupam posição estratégica nesse novo cenário que se desenha.

4.3 O caminho para a consolidação da parceria estratégica

Ainda que se possa considerar tardia a aproximação efetiva do Brasil com o continente africano, as relações com Moçambique, assim como com outros países da África, remontam os primeiros contatos estabelecidos pelas duas margens do Atlântico Sul, em torno do tráfico de escravos que resultaram na própria formação da estrutura socioeconômica brasileira. Nesse sentido, mesmo que o passado histórico e a identidade cultural sejam fatores de aproximação entre Brasil e África, a cooperação para o desenvolvimento começa a tomar forma somente na década de 1960, com a PEI, que abriu espaço para pensar os países africanos, sobretudo os lusófonos, como parceiros estratégicos para o Brasil.

Do mesmo modo, cabe observar que, se oficialmente, as relações entre Brasil e Moçambique se deram com a independência do último, em 1975, tais relações, num primeiro momento, foram mais de caráter político do que econômico ou comercial. Para além disso, destaca-se a inviabilidade de estabelecer um modelo de desenvolvimento em Moçambique pós-independente e o complexo cenário político no Brasil, como fatores que dificultaram ações mais efetivas para a aproximação, na concepção de mundo pautado pelos conflitos da bipolaridade.

Já no contexto pós-Guerra Fria, o cenário das relações entre Brasil e Moçambique começou a mudar positivamente. Mesmo que nos anos 1990 a África tenha sido, de certa forma, negligenciada pela diplomacia brasileira, a ascensão de Lula ao poder, no início da década de 2000, muda completamente essa realidade à favor da construção de parcerias mais

sólidas no continente africano. Da mesma forma, Moçambique, com o fim da Guerra Civil e ao adotar uma economia de mercado que possibilitou a entrada de investimentos estrangeiros, passou, também, a prospectar o Brasil como um parceiro estratégico.

Certamente, o fim da Guerra Fria proporcionou uma nova perspectiva política e econômica para os países do Sul. Moçambique passou a ocupar um posição de destaque na África Austral, por possuir uma localização geoestratégica privilegiada e uma economia que, atualmente, mostra bons índices de crescimento. Notadamente, Moçambique desponta como um país de grande potencial na produção de energia, o que se confirma com as descobertas recentes em carvão e gás natural. Na área de recursos energéticos se percebe a maior parte das iniciativas de cooperação com o Brasil, com forte atuação de empresas brasileiras como a Vale do Rio Doce e Petrobrás. Contudo, para além da cooperação no setor energético, destacam-se acordos de cooperação bilateral nas mais diversas áreas, como saúde, defesa e segurança, educação, ciência e tecnologia, além dos investimentos diretos. Assim, firma-se entre Brasil e Moçambique uma cooperação para o desenvolvimento, pautada não mais somente por interesses capitalistas estritos, mas pela primazia da transferência tecnológica e aperfeiçoamento mútuo.

A reaproximação do Brasil com o continente africano demonstra uma clara disposição em consolidar o eixo de cooperação Sul-Sul. A promoção de relações internacionais mais heterogêneas e inclusivas, nas quais os parceiros possam se beneficiar mutuamente indicam a mudança mais substancial do século XXI – a mudança da geografia política em direção ao Sul. A definição de um sistema internacional que substitua a ordem liderada apenas pelos países do Norte, passou a ser a demanda de muitos outros que possuem condições de contribuir para um equilíbrio global, sem dominadores e dominados.

No entanto, as transformações efetivas dependerão da vontade política e da agenda internacional desses Estados. Brasil e Moçambique, nesse contexto, necessitam continuar a desenvolver e fortalecer a cooperação multidimensional, afim de assegurar o desenvolvimento de ambos e de colaborar como a construção de uma ordem internacional mais justa e igualitária.

5 A COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DE MOÇAMBIQUE

O presente capítulo tem por objetivo avaliar o desenvolvimento da cooperação entre Brasil e Moçambique, especialmente nas áreas da Saúde, Educação e Agricultura. Para tanto, considera-se que a cooperação brasileira para o desenvolvimento de Moçambique, insere-se dentro da lógica de Cooperação Sul-Sul, que teve um avanço significativo durante os dois mandatos do ex-presidente Lula da Silva (2003-2010).

Através dos esforços do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criaram-se os mecanismos necessários para que o Brasil centrasse sua cooperação na construção de capacidades para o desenvolvimento das partes envolvidas. A experiência, como será visto, se mostra inovadora no sentido que transcende o modo tradicional de transferência passiva de tecnologias e conhecimentos. O incremento se dá através do fortalecimento organizacional, da ajuda em formação e qualificação de recursos humanos e através do desenvolvimento institucional.

Através de uma breve análise da concepção de cooperação técnica para o desenvolvimento e de como o Itamaraty passou a adotá-la como instrumento de política externa, busca-se compreender em que bases estão apoiadas as iniciativas brasileiras de aproximação com Moçambique. Caberá entender como os programas analisados se inserem dentro da lógica de cooperação para o desenvolvimento e do eixo primordial da Cooperação Sul-Sul.

Faz-se necessário, também, traçar um panorama da formação e desenvolvimento das áreas da Saúde, Educação e Agricultura no país analisado. Entende-se, nesse sentido, pela escolha dessas áreas, que estas são basilares para o desenvolvimento do país em questão, e que as iniciativas conjuntas entre Brasil e Moçambique estão fortemente relacionadas com o desejo de desenvolver capacidades para aprimorá-las.

Tomam-se como referência para a análise os principais projetos desenvolvidos nessas áreas. O primeiro, diz respeito à cooperação em saúde desenvolvida entre Brasil e Moçambique com a instalação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos S.A (SMM), que contou com a ajuda da Farmanguinhos/Fiocruz para a execução do projeto. O segundo, no setor da educação, trata-se do Universidade Aberta do Brasil em Moçambique (UAB-Moçambique), projeto viabilizado pelo Ministério da Educação brasileiro, na área da Educação à Distância, com a participação de universidades parceiras do Brasil e

Moçambique, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). O terceiro projeto a ser discutido será o Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento das Savanas Tropicais de Moçambique (ProSavana), uma iniciativa conjunta para a área agrícola desenvolvida pelos governos do Brasil, Moçambique e Japão.

Além da pesquisa documental e análise de dados referentes à cooperação, realizaram-se algumas entrevistas com o intuito de discutir o tema com pesquisadores e representantes das instituições envolvidas nos programas abordados. Por se tratar de programas que estão em fase de execução, não é o intuito do estudo avaliar os impactos dos mesmos, mas sim, entender como se encaixam dentro da lógica de cooperação para o desenvolvimento e a maneira como estão sendo implementados e discutidos não só no âmbito da política externa, mas também no âmbito social brasileiro e moçambicano.

5.1 O Brasil e a cooperação técnica para o desenvolvimento

A criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, marca o momento em que a diplomacia brasileira começa a vislumbrar a cooperação técnica como instrumento de sua política externa. No princípio, a atuação da ABC estava voltada a coordenar a ajuda externa que chegava ao Brasil por parte de outros países. Sua atuação foi ampliada nos anos 1990, momento em que ocorreram avanços no que diz respeito à visibilidade do país no exterior, devido ao crescimento da atuação regional do Brasil e ao início das aproximações com parceiros não convencionais.

Esforços no sentido de coletar e sistematizar os dados referentes à cooperação foram feitos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com a ABC, o MRE e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) no relatório “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009” de 2010. A Tabela 1 ilustra os dados apresentados pelo relatório referentes à cooperação no período:

Tabela 1 – Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005-2009)

Tipos	Total 2005-2009 (US, valores correntes)	% em relação ao total
Assistência humanitária	79.107.405,83	5,55
Bolsas de estudos para estrangeiros	138.748.539,84	9,73
Cooperação técnica	125.694.247,66	8,81
Contribuições para organizações internacionais	1.082.700.249,40	75,91
Total	1.426.250.442,73	100

Fonte: IPEA et al. (2010)

Nota-se que a cifra total da cooperação para o desenvolvimento internacional no período é bastante significativa (1,4 bilhões de dólares). Nesse montante estão somados os quatro itens descritos pelo estudo. Os valores investidos em assistência humanitária, bolsas de estudo para estrangeiros e contribuições para organizações internacionais, que representam juntos mais de 90 % do total, configuraram um quadro abrangente de cooperação internacional. Assim mesmo, não fica claro se podemos considerá-los cooperação Sul-Sul. Ademais, o esforço desses órgãos em tornar público esses dados sobre a cooperação são um grande avanço, tanto para os pesquisadores do assunto, quanto para a comunidade em geral.

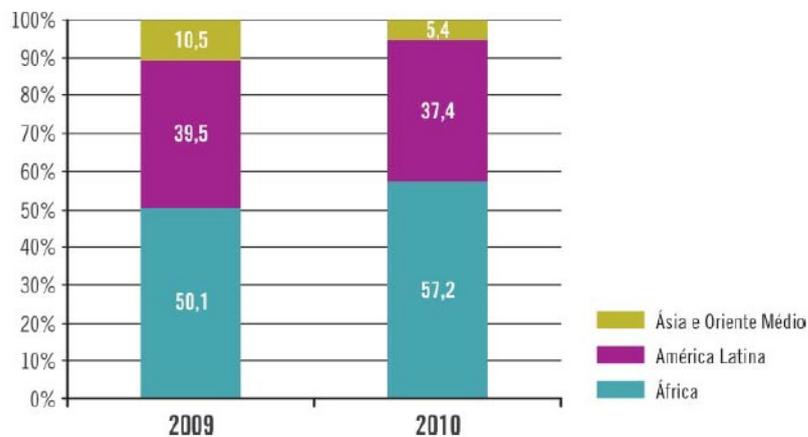
Faz-se importante ressaltar que a cooperação técnica, por si só, não diz respeito a totalidade do que entende-se aqui por cooperação Sul-Sul. Mesmo representando o foco dos debates internacionais sobre a cooperação realizada pelo país, as características elencadas acerca da cooperação técnica são frequentemente generalizadas para a cooperação Sul-Sul brasileira como um todo. Além disso, os termos cooperação Sul-Sul e cooperação técnica são muitas vezes utilizados de maneira intercambiável no Brasil, inclusive pela ABC (RENZIO et al., 2013).

Os financiamentos em cooperação técnica, que interessam particularmente para o presente estudo, atingiram uma cifra de 125 milhões de dólares no período e representam 8,81 % do total. Para a ABC, cooperação técnica significa:

A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro (ABC, 2012).

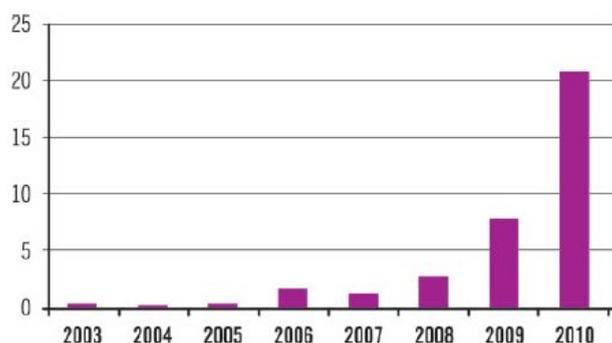
A partir do governo Lula, a cooperação técnica começa a representar um fator importante de visibilidade para os investimentos brasileiros em cooperação internacional. Projetos foram iniciados em áreas distintas e com novos parceiros, destacando-se a cooperação com a África, que deu um salto, qualitativo e quantitativo durante o período. O Gráfico 1 demonstra a distribuição de investimentos por continente em 2009-2010; o Gráfico 2, a evolução dos investimentos voltados para o continente africano no período de 2003 a 2010:

Gráfico 1 – Investimentos brasileiros em projetos internacionais de desenvolvimento, participação por continente, 2009-2010



Fonte: ABC (2011) apud Schlesinger (2013, p.7)

Gráfico 2 – Cooperação com a África: execução do orçamento anual, 2003-2010



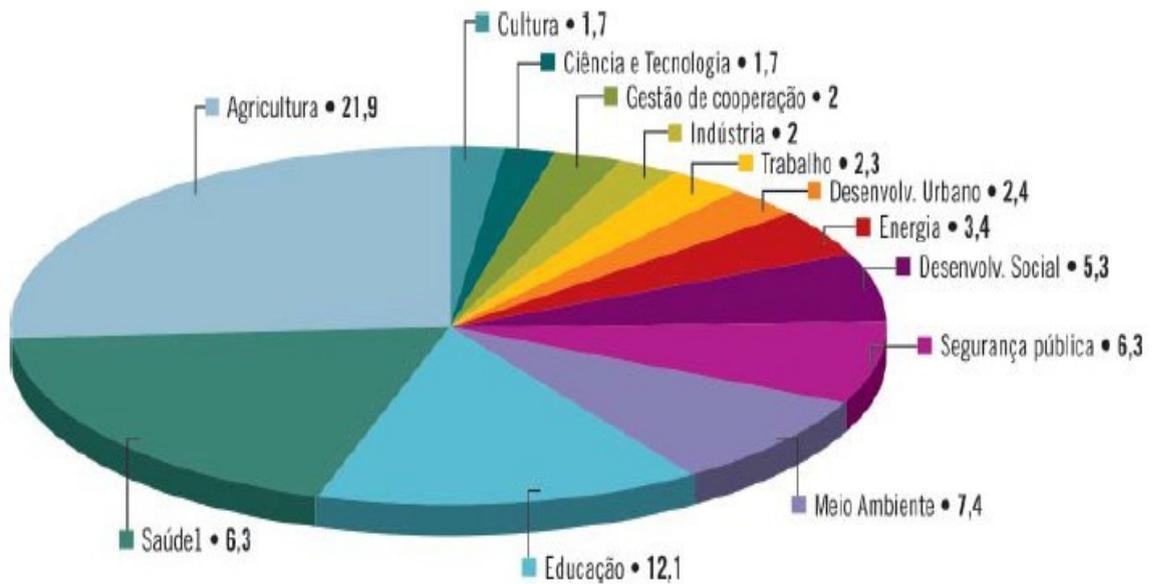
Fonte: ABC (2011) apud Schlesinger (2013, p.8)

Percebe-se que nos anos de 2009 e 2010, mais de 50% dos investimentos foram destinados ao continente africano, representando uma cifra de US\$ 9.608.816 em 2009 e US\$ 22.049.368 em 2010, ano em que os investimentos mais que duplicaram em relação ao ano anterior, tornando o continente africano o principal receptor dos recursos brasileiros. A

evolução representada pelo Gráfico 2 justifica-se pelo empenho da diplomacia brasileira durante o governo Lula, que abriu o caminho para que outros atores não estatais, como empresas, começassem a vislumbrar a África como um continente de oportunidades. A escolha do continente africano como um dos objetos do presente estudo está baseada nesses dados expressivos, que denotam um avanço substancial no governo Lula, período base das observações.

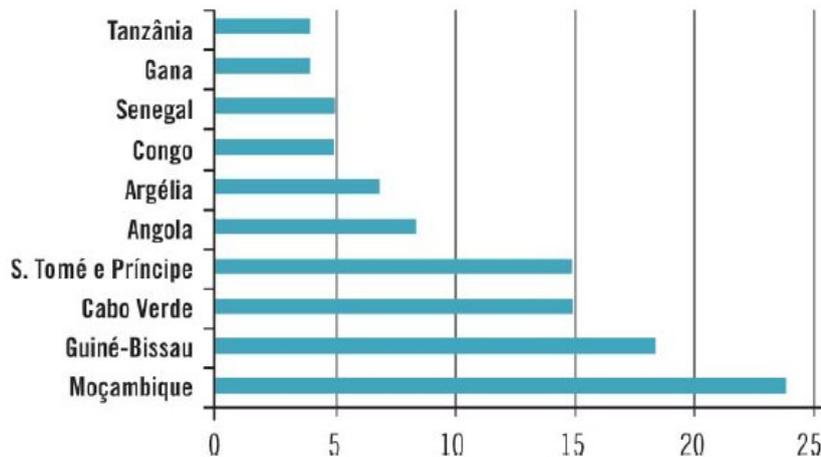
O relatório também traz dados que corroboram a escolha de Moçambique, país definido como objeto principal do presente estudo, e dos setores selecionados para uma análise pormenorizada no presente capítulo. Os Gráficos 3 e 4, respectivamente, apontam a distribuição dos recursos dispendidos para a África, por área temática, e os principais parceiros, conforme o número de projetos em execução:

Gráfico 3 – Cooperação técnica: distribuição dos recursos segundo áreas temáticas, 2003-2010



Fonte: ABC (2011) apud Schlesinger (2013, p.8)

Gráfico 4 – Cooperação técnica com a África: principais parceiros segundo o número de projetos em execução



Fonte: ABC (2011) apud Schlesinger (2013, p.8)

Os dados expostos demonstram que a cooperação técnica brasileira com a África passou a direcionar os recursos em áreas diversificadas. Assim, cabe uma análise do perfil dos principais investimentos em saúde, educação e agricultura, que representam cerca de 50 % do total avaliado. Moçambique, ademais, foi o principal parceiro do Brasil no período, em número de projetos em execução.

Cabe destacar que a ABC, ao receber as demandas dos países que pretendem estabelecer parcerias com o Brasil, procura instituições técnicas que possam supri-las. Dentre as entidades que desempenham esse papel de executoras dos projetos, destacam-se a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na área da saúde, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e universidades na área da educação.

Denota-se que a cooperação brasileira assumiu, durante o período de 2003 a 2010, um dinamismo até então inédito. As relações com o continente africano, e principalmente com Moçambique, resultam da ofensiva diplomática realizada pelo ex-Presidente Lula em seus dois mandatos, o que caracterizou um período de redescoberta da África como parceria estratégica e levou outros atores, como a iniciativa privada e instituições financeiras, a intensificarem seus investimentos no continente. A cooperação brasileira para o desenvolvimento avança e se destaca no cenário internacional, a medida que o Brasil desponta como um dos principais agentes da cooperação Sul-Sul.

5.2 O setor de saúde moçambicano e a cooperação brasileira: a implementação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos

A organização de um sistema de serviços na área da saúde em Moçambique data da segunda metade do século XIX, com a introdução do ensino de práticas médicas e com o surgimento das primeiras infraestruturas sanitárias, agrupadas nos centros de concentração dos primeiros colonos. Essas formas de organização visavam, sobretudo, garantir a assistência sanitária ao colonizador que se estabelecera no território. A medicina exercida antes da chegada dos portugueses era baseada em práticas culturais e étnicas, por meio dos “médicos tradicionais” ou curandeiros, que ainda assumem um papel central na prestação de serviços em saúde.

Até o momento da independência, essas práticas tradicionais eram predominantes, principalmente entre os nativos e nas áreas rurais. O desenvolvimento de um sistema de saúde e de estruturas sanitárias estava atrelado às políticas da metrópole, sendo que a prestação de serviços na área estava restrita às populações que ocupavam as zonas mais urbanizadas. Após 1975, com a independência, o governo revolucionário da Frelimo passa a assumir a direção dos rumos no setor da saúde.

A nacionalização da saúde, junto com outros setores de base, buscou universalizar o acesso da população aos serviços essenciais. As políticas sociais da Frelimo para a área da saúde ampliaram, num primeiro momento, o atendimento às populações necessitadas. Assim, a Frente estabeleceu que os setores da saúde e educação estariam entre as principais tarefas da construção do novo Estado e da modernização moçambicana. Sobre o panorama da saúde no momento imediatamente após a independência, Visentini ressalta:

No campo da saúde, a mortalidade infantil era alta (150 mortes por mil nascidos) e a expectativa de vida muito baixa (40 anos ao nascer). Após a Independência, nos centros de saúde, a abordagem adotada foi de medicina preventiva, contrariando as políticas usuais do Terceiro Mundo. Alguns dos principais objetivos eram campanhas de vacinação, planejamento familiar, estabelecimento de uma indústria farmacêutica e elevar a média de leito por paciente. Foram instaurados, em nível comunitário, postos de saúde rurais e centros de saúde para fornecer atendimento primário. Embora as médias nacionais evoluíssem para um resultado satisfatório, elas não refletiam as necessidades do país, devido à grande desigualdade da localização dos serviços de saúde (VISENTINI, 2013, p. 371).

Entretanto, apesar da nacionalização ter facilitado o acesso aos serviços de saúde, houve uma redução da qualidade, muito devido às dificuldades em assegurar a manutenção dos hospitais e de quadros qualificados para a gestão dos mesmos. Tentou-se investir no

treinamento de novos profissionais e na capacitação de recursos humanos para atuar na área da nutrição. Mesmo assim, após as medidas centralizadoras por parte do Estado, o número de médicos atuantes diminuiu, assim como a capacidade técnica e organizativa para que se garantisse o funcionamento adequado dos serviços.

Ademais, a Guerra Civil trouxe consequências desastrosas não somente para a população, mas para a economia moçambicana e para as instituições sociais. Entre os anos de 1982 e 1987, período em que a Guerra estava alastrada por quase todo o território, estima-se que 820 postos de saúde tenham sido fechados. Além disso, cerca de um terço do sistema de saúde foi destruído (HERMELE, 1990). Os ataques à infraestrutura realizados durante a Guerra Civil fizeram parte da estratégia do grupo guerrilheiro da Renamo para destruir as instituições sociais que a Frelimo vinha tentando manter e, dessa forma, desestabilizar o governo central.

Por consequência da Guerra, milhares de pessoas foram obrigadas a deixar suas casas e abrigar-se em campos de refugiados, em Moçambique e nos países vizinhos, o que deteriorou a situação de miséria, desnutrição, doenças e saúde. O deslocamento de pessoas também ocorreu das zonas rurais para os centros urbanos, o que fez com que a demanda por serviços de saúde aumentasse exponencialmente. As unidades sanitárias não deram conta de atender a todos, o que as levou a operar acima de suas capacidades. Ademais, os danos causados às unidades sanitárias no período da Guerra, como saques e destruição da infraestrutura, causaram graves prejuízos ao sistema de saúde.

Com as medidas de abertura tomadas pela Frelimo em 1987, fundadas no Plano de Reabilitação Econômica, tentou-se direcionar recursos financeiros para a reconstrução de algumas unidades sanitárias, dando-se prioridade para o sistema de saúde e educação. No entanto, o PRE previa a privatização e a liberalização da economia, no intuito de garantir maiores níveis de crescimento econômico. Como visto anteriormente, os custos sociais do PRE foram evidentes e afetaram, mais uma vez, os setores sociais, dentre eles a saúde. Como a taxa cobrada por esses serviços aumentaram, grande parte da população se viu empobrecida e sem recursos para ter atendimento adequado, pois mesmo que fosse cobrado um custo simbólico, esses serviços passaram a ser pagos.

Com o fim da Guerra Civil e a abertura econômica, muitos moçambicanos começaram a voltar para o país, resultando, mais uma vez, numa demanda superior à capacidade de atendimento. Nesse sentido, o Ministério da Saúde de Moçambique (MISAU) teve que adotar algumas medidas para reestruturar o Sistema Nacional de Saúde, como a alocação adequada

dos recursos advindos da ajuda internacional e de investimentos, além da qualificação de recursos humanos. Houve, nesse sentido, um grande esforço em torno da reconstrução nacional e dos setores mais carentes de reparos, como o da saúde. O papel das ONGs, do governo central e da cooperação internacional para ajudar Moçambique a se reconstruir passou a ser fundamental nesse momento.

Então, começam a surgir as primeiras iniciativas de cooperação na área da saúde entre Brasil e Moçambique. Com a diplomacia do governo Lula, a cooperação internacional no âmbito das relações Sul-Sul passa a ocupar um espaço estratégico na formulação da política externa brasileira. Novos parceiros e novos temas surgem nessa área, sendo que a cooperação em saúde e com os países africanos, principalmente Moçambique, torna-se prioritária. Sobre a concepção brasileira de cooperação estruturante em saúde, Paulo Roberto de Almeida define que:

A nova abordagem propõe explorar as capacidades e recursos endógenos existentes em cada país. O propósito é ir além das formas tradicionais de ajuda externa e redefinir a cooperação brasileira em saúde como “estruturante”, isto é, centrada no fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros, combinando intervenções concretas com a construção de capacidades locais e a geração de conhecimento, e ainda promovendo o diálogo entre atores, de forma a possibilitar que eles assumam o protagonismo na liderança dos processos no setor saúde e promovam a formulação autônoma de uma agenda para o desenvolvimento futuro na saúde (ALMEIDA, 2010, p. 28).

Nesse sentido, as ações que se voltaram para a cooperação estruturante em saúde, no caso das parcerias com os países africanos, objetivam que as instituições atuem conjuntamente. O intuito de fortalecer os sistemas de saúde, através da transferência de tecnologia, formação de recursos humanos e desenvolvimento das instituições parceiras, é percebido como um esforço cooperativo para que se possam explorar as capacidades dos atores envolvidos. No caso da cooperação entre Brasil e Moçambique, a Fiocruz desponta como a principal instituição executora dos projetos, como ilustra a Figura 2:

Figura 2 – Projetos de saúde realizados pela Fiocruz em Moçambique, 2009

PROJETOS DE COOPERAÇÃO - Moçambique	
EM ANDAMENTO	EM NEGOCIAÇÃO
1) Implantação da companhia farmacêutica pública, em Moçambique, com a finalidade de produzir antirretrovirais e outros medicamentos.	1) Apoio à reestruturação da empresa FARMAC e introdução do programa "Farmácia Popular".
2) Fortalecimento do Instituto Nacional de Saúde.	2) Apoio ao ensino à distância.
3) Programa de Mestrado em Ciências da Saúde.	3) Capacitação em monitoramento e avaliação de programas e serviços (parte do acordo trilateral para combate à AIDS entre Brasil/EUA/Moçambique).
4) Criação da Escola Politécnica de Saúde.	4) Capacitação em monitoramento e avaliação de serviços (parte do acordo trilateral para combate à AIDS entre Brasil/EUA/Moçambique).
5) Capacitação técnica em manutenção de equipamentos.	
6) Criação do Instituto Nacional para a Mulher e a Criança.	
7) Capacitação em serviços em saúde materna e infantil.	
8) Implementação do Plano de Cooperação Estratégica em Saúde (PECS).	
9) Fortalecimento do Instituto Nacional de Saúde (colaboração com IANPHI)	

Fonte: CRIS/Fiocruz (2009) apud ALMEIDA et al. (2010)

Dos projetos descritos pelo CRIS/Fiocruz, destaca-se o de número 1: implementação da companhia farmacêutica pública, com a finalidade de produzir antirretrovirais e outros medicamentos. Tal projeto configura-se como uma cooperação inédita entre dois países no combate e monitoramento do vírus HIV e da AIDS. A instalação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos foi escolhida como estudo de caso, pois o projeto é tido como de extrema relevância, devido à alta incidência da epidemia de AIDS em Moçambique e na África Subsaariana, que futuramente poderá também se beneficiar das operações da fábrica.

Em Moçambique, a AIDS tornou-se o mais grave problema de saúde pública. Segundo dados do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS, 2010), existem cerca de 500 novos casos de HIV/AIDS por dia em Moçambique, sendo que cerca de 1,4 milhões de pessoas têm HIV/AIDS no país, com uma taxa de prevalência de 15% no grupo etário de 15-49 anos. Moçambique teve, durante as décadas de 1980 e 1990, uma incidência alta da epidemia, sem que a estrutura de saúde do país pudesse dar conta de tratar adequadamente a população. Existe uma insuficiência de centros para teste de HIV, de aconselhamento e de unidades de pessoal de saúde capazes de dar assistência às pessoas infectadas e com capacidade para confirmar a infecção e dar informações precisas e recomendação de uma terapia de acompanhamento (FOLLÉR, 2013).

A ideia da parceria entre Brasil em Moçambique, no campo da saúde pública e combate à AIDS, oficializa-se em 2003, com a visita do então presidente Lula ao país africano, ocasião na qual o ex-presidente anunciou o projeto de construção da Sociedade Moçambicana de Medicamentos. Como se sabe, o Brasil é referência mundial com seu

modelo de combate à AIDS, desenvolvido durante os anos 1990, através do Sistema Único de Saúde (SUS). Sobre a criação, no Brasil, do Programa Nacional de DST e AIDS, também conhecido como “Modelo Brasileiro de Prevenção e Tratamento de HIV/AIDS”, Maj-Lis Follér destaca:

O modelo foi construído via estreita cooperação entre o governo e organizações da sociedade civil com recursos externos. Para a criação de um programa sustentável de combate à AIDS, o Brasil recebeu empréstimos substanciais do Banco Mundial. Estes foram distribuídos entre 1995-1998 e 1999-2002, e um menor em 2003-2006. Esta enorme quantidade de financiamento foi em grande parte utilizada para implementar programas de prevenção, serviços e monitoramento epidemiológico e para reforçar a infraestrutura da saúde [...]. Ao mesmo tempo em que os empréstimos do BM foram entregues, uma sociedade civil pró-ativa, através de ONGs relacionadas à doença, realizou campanhas e atividades de lobby frente ao governo, junto à ala “radical” dentro do governo, para atividades com o objetivo de “melhorar o tratamento da AIDS” [...]. As ONGs relacionadas à AIDS pressionaram o governo para o acesso universal ao tratamento. Ativistas globais da sociedade civil, organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas e a Organização Mundial da Saúde (OMS), apoiaram a campanha (FOLLÉR, 2013, p. 191).

Sobre a internacionalização do modelo brasileiro, cabe destacar o papel do Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS (ICTC), criado no ano de 2005, com o intuito de promover a cooperação técnica internacional no tratamento e monitoramento da AIDS. A iniciativa, fruto da cooperação do governo brasileiro com a UNAIDS, o BM e outros parceiros internacionais, reforçou a expansão do modelo de combate à AIDS brasileiro e os laços Sul-Sul (Follér, 2013). Assim, a partir de 2009, a cooperação entre Brasil e Moçambique se intensificou e houve mais projetos brasileiros no país, em relação aos demais parceiros africanos, muitas vezes realizados pelo ICTC e o Ministério da Saúde (ALMEIDA et al., 2010).

Outro parceiro fundamental na expansão do modelo brasileiro foi a Fiocruz, que se tornou a principal instituição executora do projeto de criação da fábrica de medicamentos em Moçambique. A Fundação, pública e vinculada ao Ministério da Saúde brasileiro, desempenha um papel fundamental para o funcionamento do Sistema Único de Saúde e tem uma missão diversificada. Entre suas atividades, destaca-se o ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Sediada no Rio de Janeiro, a instituição tem alcance em todo território nacional, estando presente em 10 diferentes estados. O Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fiocruz (CRIS/Fiocruz) oferece assessoria à Presidência da instituição e coordena o Grupo Técnico de Cooperação Internacional.

Em visita à unidade técnico-científica da Fiocruz (novembro de 2013) que executou o programa de parceria com Moçambique (Farmanguinhos), realizou-se uma entrevista com um dos responsáveis da Coordenação de Cooperação Internacional, sobre o surgimento e os

rumos do projeto de instalação da Sociedade Moçambicana de Medicamentos. Rawlinson Dias Rodrigues, o entrevistado, é analista de gestão em saúde do Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fiocruz e acompanha o projeto desde a sua formulação.

Segundo Rodrigues (2013), “*o interesse, ou a necessidade da construção da fábrica de medicamentos em Moçambique, no âmbito da cooperação científica e tecnológica em saúde, se deu em 2003, entre os ex-presidentes Lula e Joaquim Chissano*”. Em 5 de novembro de 2003, firmou-se o protocolo de intenções entre os dois governos, amparado no Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique, de 1981, promulgado em 9 de julho de 1984¹⁰. A partir desse momento, entre os anos de 2005 e 2007, a Fiocruz, juntamente com o Ministério da Saúde, realizou um estudo de viabilidade técnico-econômica para a instalação da fábrica em Moçambique, divulgado em relatório no ano de 2007.

Segundo o relatório, a instituição solicitante do projeto foi o Ministério da Saúde de Moçambique (MISAU) e atribui as seguintes funções aos órgãos brasileiros:

- a) Ministério da Saúde do Brasil como executor;
- b) Agência Brasileira de Cooperação como coordenadora do projeto;
- c) Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC) e Fiocruz como implementadoras.

Sobre o relatório, Rodrigues afirma que foi importante, no sentido de ser a “*base de planejamento*”, onde se avaliou as condições preexistentes, as alternativas de produção local dos medicamentos e a viabilidade econômica do projeto.

Segundo o entrevistado, o relatório de viabilidade “*destacou o cenário anterior à instalação da fábrica, demonstrando as condições em que se encontrava o setor de saúde moçambicano*”. Dessa forma, ficou evidente que a AIDS era a maior ameaça para a saúde pública no país, pois o índice de prevalência, como demonstrado anteriormente, era muito alto em comparação a outros países (mais de 15% entre a população de 15 a 49 anos), configurando-se um quadro grave de saúde pública. Moçambique estava contando com a colaboração internacional para o combate e monitoramento do vírus HIV e da AIDS e enxergou na experiência brasileira e na disposição do governo para a cooperação uma oportunidade única de desenvolver mecanismos conjuntos de ação.

¹⁰ Publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/7/1984, Página 9969. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89929-9-julho-1984-440396-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 dez 2013.

Mais do que um problema de saúde pública, a epidemia é responsável por perdas econômicas significativas. Segundo o entrevistado, *“o bem-estar da população é comprometido com a doença; a população economicamente ativa e a força de trabalho são drasticamente reduzidas, pois a maioria das mortes ocorre entre os 15 e 34 anos”*. A alta mortalidade e invalidez conduzem ao enfraquecimento dos demais setores públicos do país, já que as pessoas são acometidas por uma baixa expectativa de vida.

Para Rodrigues, *“o setor da saúde é extremamente prejudicado, pois devido à epidemia, os hospitais ficam sobrecarregados e a assistência médica debilitada”*. Quanto aos medicamentos para o tratamento da doença, Rodrigues afirma que *“muito dos recursos chegam através da ajuda internacional, mas o governo gasta, anualmente, um montante significativo para comprar as quantidades necessárias para atender a totalidade da população infectada”*. Nesse sentido, a instalação da fábrica atenuaria, no longo prazo, a dependência moçambicana de ajuda externa e faria com que a produção de medicamentos fosse local.

Quanto à viabilidade econômica da construção da fábrica, o relatório apresentou duas alternativas ao Governo Moçambicano:

- a) localizar a fábrica no distrito de Matola, onde já havia uma fábrica de medicamentos em atividade, com previsão de custos estimados em cerca de US\$ 1.831.710,32 e
- b) a instalação de uma fábrica partindo do zero, cabendo ao Governo moçambicano definir o local, alternativa com custos estimados em US\$ 3.419.193,44.

Segundo Rodrigues, *“a alternativa de construção no local onde já havia uma fábrica em operação foi prevista pelo relatório como tendo uma melhor previsibilidade de custos, além de viabilizar maior rapidez”*. O relatório também previa que a fábrica pudesse ser utilizada para produzir medicamentos como analgésicos, antibióticos e outros fármacos voltados ao tratamento da tuberculose e malária. O entrevistado afirma que *“a fábrica além de proporcionar o tratamento a um número maior de doentes e a um preço mais acessível, geraria empregos, desenvolvimento técnico-científico e maior visibilidade para Moçambique”*, conforme descrito na síntese do relatório.

Sobre os entraves no processo de instalação da fábrica, o entrevistado relata que muito do que estava contido no relatório de viabilidade não foi precisamente adotado quando se iniciou o projeto. Dentre os principais obstáculos estavam *“as dificuldades em definir os*

responsáveis por cada custo, a capacitação de pessoal para realizar as operações, as licenças e os estudos de engenharia e a própria escolha do local". Como proposto no relatório, o Governo moçambicano deveria definir o local para a instalação, no entanto, nenhuma das opções previstas foi adotada. Rodrigues relata que o governo de Moçambique adquiriu a planta de uma fábrica de soros na província de Matola, cidade próxima à capital Maputo, mas não conseguiu recursos suficientes para que a execução das obras tivesse início, o que gerou um clima de impasse quanto ao futuro do projeto.

A solução encontrada foi fruto de esforços do então presidente Lula, que conseguiu com que a empresa brasileira de mineração Vale do Rio Doce custeasse o valor que faltava da contrapartida moçambicana. Rodrigues menciona que a Vale arcou com 75% dos custos da obra, e que já desempenhava programas voltados à responsabilidade social em Moçambique. A partir de então, a cooperação pôde ser retomada com a realização do projeto executivo da obra e com o início do treinamento de técnicos moçambicanos para a produção dos medicamentos.

No final do seu segundo mandato, Lula ainda retornaria a Moçambique para reiterar o compromisso do governo brasileiro na conclusão do projeto. Em visita oficial, no mês de dezembro de 2010, Lula proferiu um discurso otimista em Maputo, com o intuito de motivar os envolvidos a agilizarem o processo de construção da Sociedade Moçambicana de Medicamentos, gerando grandes expectativas para a população moçambicana. Na ocasião, Lula salientou a importância do projeto:

O fato de nós estarmos construindo a primeira fábrica de medicamento genérico para combater a AIDS no continente africano pode ser anunciado quase que como uma revolução. Para vocês terem dimensão do que nós estamos falando, no Brasil, nós entregamos remédios para 138 mil pessoas. Aqui, tem 400 mil pessoas que não recebem remédio, ou seja, tem três vezes mais do que as pessoas que no Brasil recebem remédio, precisando de remédio. Então, esta fábrica, na hora em que ela estiver produzindo, ela vai, primeiro, libertar o povo de Moçambique de ficar subordinado a laboratórios, normalmente dos países desenvolvidos, da importação de remédio, e vai permitir que a gente possa, em nome do Estado moçambicano, atender aos doentes de Moçambique (BRASIL, 2010).

As obras iniciaram em abril de 2011, juntamente com as primeiras remessas brasileiras de maquinário para Maputo. Rodrigues relata que foi nesse período também que chegaram a Moçambique as primeiras equipes para dar assessoria quanto à certificação dos medicamentos, que deveriam obedecer a um padrão internacional. Segundo o entrevistado *“num primeiro momento a fábrica teve a função de apenas embalar os medicamentos que chegavam do Brasil, sendo que o início da produção estava previsto para o fim do ano de*

2012”. Devido a problemas com a qualificação de mão de obra para executar os trabalhos na fábrica e atrasos nos cronogramas propostos, a fábrica não pode ser inaugurada em 2012, como era previsto.

Conforme o entrevistado, *“a inauguração da fábrica estava prevista para o mês de julho de 2012, ocasião que seria especial, pois coincidiria com a cúpula da CPLP”*. No entanto, a ocasião não foi propícia para que a fábrica pudesse ser inaugurada, pois o governo moçambicano preferiu adiar a data pelo fato de que a fábrica não estava ainda produzindo os medicamentos em Moçambique, mas somente embalando. Devido a problemas organizacionais e de falta de recursos humanos qualificados para tocar a fábrica, optou-se por chamar a ocasião de *“arranque das operações da fábrica”*, que contou com a presença do vice-presidente brasileiro, Michel Temer, e da então governadora da cidade de Maputo.

Houve rumores de que o governo moçambicano pudesse vender a fábrica ou privatizá-la, uma vez que ficou a cargo do Instituto de Gestão de Empresas e Participação do Estado (IGEPE) gerenciá-la. Conforme Rodrigues, o IGPE vinha gerindo projetos de parceria público-privada em Moçambique, o que aumentou os rumores. No entanto, o entrevistado salienta que *“o Brasil vem reunindo esforços para fazer com que o governo de Moçambique visualize a fábrica como um elemento fundamental para o seu sistema de saúde, atuando na capacitação técnica e formação de pessoal”*. Mesmo assim, aponta que há muitos interesses conflitantes no processo, o que dificulta o cumprimento dos cronogramas estabelecidos.

O fato de Moçambique não ter recursos humanos qualificados na área da saúde também entrava o andamento do projeto. Para Rodrigues, *“o Governo moçambicano tem contratado pessoal para trabalhar na fábrica, no entanto, essas pessoas necessitam de treinamento para atuar na área, o que muitas vezes é feito no Brasil”*. Conforme relatado no momento da entrevista, a fábrica estava operando com cerca de 30 funcionários, mas o governo moçambicano já havia aberto um edital para preencher mais 15 vagas. Rodrigues explica que após a contratação, os técnicos passam um período de cerca de 40 dias na unidade da Fiocruz responsável pelo treinamento, a Farmanguinhos.

Por fim, questionado sobre as perspectivas do projeto, Rodrigues apresentou alguns dados e estimativas levantados pela Fiocruz. Segundo o relato, espera-se que a fábrica tenha cerca de 100 funcionários treinados até o final do projeto, ainda sem data definida. Quanto à produção, levando em conta um turno de 8h diárias, a expectativa é que se consiga fabricar 371 milhões de unidades de fármacos por ano, que serão produzidos para os setores público e

privado de Moçambique, e que, futuramente, poderão ser exportados para outros países da África.

Sobre a expectativa brasileira em relação ao projeto, o entrevistado deixa claro que “*a Fiocruz estará presente em todas as etapas que forem necessárias para que se possa concluir a cooperação e entregar a fábrica operando como proposto*”. Estima-se que ao final da implementação da SMM, o Brasil terá desembolsado cerca de 23 milhões de dólares no projeto, além de ter prestado toda a assessoria técnica, formação de pessoal e planejamento organizacional. O entrevistado aponta que a cooperação brasileira é estruturante em saúde, pois se baseia nos princípios de construir capacidades para o desenvolvimento.

O sucesso do projeto se deve aos esforços do Ministério da Saúde do Brasil e de Moçambique, da ABC e da Fiocruz, entre outros entes envolvidos. Também, cabe ressaltar que a figura do ex-presidente Lula foi indispensável para a concretização do projeto. Mesmo não ocupando mais o cargo de presidente, Lula fez uma visita a Moçambique em 2012, ocasião na qual entregou o diploma a cinco técnicos moçambicanos formados no Brasil e participou da entrega da primeira remessa do antirretroviral Nevirapina ao MISAU.

Mesmo com todos os entraves à conclusão do projeto, a cooperação desenvolvida entre Brasil e Moçambique, insere-se na lógica das relações Sul-Sul, rompendo com as práticas tradicionais de doação e transferência tecnológica de forma passiva, uma vez que os dois países tendem a ganhar com a fábrica. Moçambique poderá atender melhor sua população e dar um salto tecnológico no setor da saúde pública, além de poder contar com pessoal qualificado para atuar na indústria farmacêutica. O Brasil, com o projeto, ganha visibilidade no cenário internacional e destaca-se pela cooperação estruturante na área da saúde e no combate a epidemia de HIV/AIDS. A previsão é que ao término da cooperação, estipulada para 2014, a fábrica se torne totalmente gerenciada pelos moçambicanos, tornando-se a primeira instituição pública no setor farmacêutico do continente africano.

5.3 A educação em Moçambique e a cooperação com o Brasil: o programa Universidade Aberta

A educação é um direito universal, fator primordial do desenvolvimento humano e promotora de dignidade e liberdade de um povo. A luta pelo acesso universal à educação tem motivado os governos dos países em desenvolvimento a formularem políticas e direcionar investimentos para que ela seja acessível à totalidade da população. Em Moçambique, os

elevados níveis de pobreza, exclusão social e analfabetismo, configuram-se como um obstáculo para que o acesso à educação seja pleno.

Por mais que o setor tenha apresentado melhora nas últimas décadas, a relação entre educação e desenvolvimento continua sendo uma variável problemática, muito devido à dificuldade de aliar o discurso com a prática. As bases do sistema educacional moçambicano remetem à experiência colonial, às escolhas políticas do governo revolucionário da Frelimo e à fase atual, caracterizada pela abertura econômica e pela cooperação internacional.

A educação tradicional em Moçambique era uma prática usual até a chegada do colonizador europeu e ainda hoje ocupa um lugar importante no que diz respeito à transmissão de identidade cultural. Esse sistema educativo, também conhecido como educação indígena, comum entre os diversos grupos étnicos e linguísticos, remonta ao período pré-colonial e funcionava basicamente por meio dos ensinamentos passados de geração para geração através da via oral e familiar, visando estabelecer o papel social do indivíduo dentro de sua comunidade.

Não obstante, com a chegada dos povos árabes e europeus, esse sistema foi confrontado com outras práticas de ensino. Novos elementos foram adicionados à educação através das práticas religiosas, a exemplo das madrassas islâmicas e da educação missionária cristã. O sistema colonial de educação dividia o ensino entre dois sistemas distintos, um direcionado aos indígenas e outro aos colonos, ou sistema oficial. Segundo Pedro Madeira Guiliche:

O chamado ensino oficial que era organizado para atender os valores e padrões aristocráticos constituía a educação de elite e era reservada para o colonizador e assimilados. Por seu turno, o “indígena” era destinado ao povo colonizado e o mesmo reduzia-se quase que a instrumentalização técnica (aprender a ler e a escrever) e à “domesticação”, o que significa que não apresentavam uma preocupação nitidamente formativa [...]. Pode-se notar que o caráter discriminatório relaciona-se com o fato de existirem dois sistemas de ensino com objetivos e conteúdos claramente distintos. Um era dirigido pelas missões à população negra, e outro às crianças brancas e aos assimilados, conduzido pelo Estado e instituições privadas (GUILICHE, 2011, p. 33).

Dessa forma, observa-se que o sistema colonial português não tinha interesse na educação dos povos africanos. Com as mudanças que começaram a ocorrer na África nos anos 1960, as autoridades coloniais foram forçadas a rever o sistema de educação, no sentido de ampliar o acesso dos indígenas ao ensino oficial. Entretanto, cinco anos antes da independência, a taxa de analfabetismo em Moçambique chegava a atingir 90%¹¹. Com o

¹¹ Dados estatísticos do período disponíveis em: <http://www.ces.uc.pt/emancipa/gen/mozambique.html>. Acesso em 28 dez 2013.

surgimento do movimento de libertação, uma nova ideologia passou a guiar a prática da educação nas zonas rurais, onde a Frelimo passou a deter o controle.

Declarada a independência, o governo revolucionário da Frelimo promoveu transformações no sistema educacional, que consistiam na nacionalização do ensino, amparadas no modelo bem sucedido dos países socialistas. A escola passou então a ser concebida como a base para que o povo ascendesse ao poder, varrendo todos os traços da ocupação colonial portuguesa. Sobre as mudanças ocorridas, Visentini ressalta:

Após a Independência, todas as instituições educacionais privadas passaram às mãos do Estado. O principal esforço durante os primeiros anos foi direcionado em transformar o sistema, reconstituindo a equipe de professores da escola secundária, cuja maioria havia deixado o país com a Independência, modificar os livros didáticos e o currículo e democratizar as escolas. Políticas foram instituídas nesse sentido, além da atenção especial dedicada ao treinamento vocacional e a alfabetização de adultos (VISENTINI, 2013, p.371).

Com a nacionalização, os seguimentos excluídos da população passaram a ter acesso à educação e a outros serviços básicos. O intuito do governo com essas novas políticas sociais era eliminar todo tipo de discriminação observada durante o período colonial e constituir uma identidade e unidade nacionais. Contudo, a reorganização do sistema educacional conforme o planejamento da Frelimo exigia recursos humanos qualificados e uma infraestrutura adequada, afim de que o salto pretendido pudesse ser alcançado. A tarefa não se mostrou fácil, pois as redes de escolas herdadas do período colonial estavam localizadas nos centros urbanos, sendo que um dos objetivos da Frelimo era dar assistência educacional à população que se encontrava nas zonas rurais. Sobre as contradições que acompanhavam o projeto da Frelimo, Guiliche ressalta:

Deve-se reconhecer que, entre 1975 e 1977, apesar de se estendido a rede escolar a um número de crianças nunca igualado, esta massificação não passou de vontade política cuja realização foi parcial, pois ela não foi acompanhada de medidas estruturais que permitiriam uma boa qualidade e um bom equilíbrio de oferta a todos níveis e nas diferentes regiões do País. Uma das consequências disto foi a acentuação das assimetrias regionais ao longo do tempo, logo a ideia da politização da sociedade através da educação viria a fracassar, pois nem todos os moçambicanos foram abrangidos (GUILICHE, 2011, p.35).

Mesmo assim, as políticas sociais adotadas pela Frelimo, logo após a Independência, geraram entusiasmo e apoio popular ao projeto de construção do novo Estado. Entretanto, com o início da Guerra Civil, a construção das políticas sociais da Frelimo sofreria um revés. Assim como na área da saúde, a infraestrutura do setor educacional que estava em

implantação foi enormemente prejudicada. Estima-se que entre os anos de 1983 a 1987, o número de escolas fechadas por consequência da Guerra foi de 2.600, sendo que 45% da rede escolar foi destruída pelos ataques da Renamo (HERMELE, 1990).

Durante o período em que a Guerra Civil se estendeu, Moçambique enfrentou uma crise política e econômica, que teve como uma das consequências o êxodo das populações rurais, o que surtiu um efeito negativo no desenvolvimento da rede escolar. Com as escolas das zonas rurais praticamente destruídas em sua totalidade, a população rural que chegava aos centros urbanos enfrentava uma situação crítica. O aumento na demanda pelos serviços básicos fez com esses perdessem o potencial de atender a população e garantir a prestação de um serviço qualificado.

Até o Acordo de Paz de 1992, houve uma estagnação no sistema educacional no país, muito devido às perdas de material e infraestrutura necessários para a prestação do serviço, da desintegração da vida social e da inviabilidade de manter as escolas funcionando num estado de guerra generalizado. Iniciativas como a instauração do Sistema Nacional de Educação, de 1983, tentaram amenizar os impactos que a Guerra vinha trazendo ao desenvolvimento do setor. As linhas gerais do Sistema previam a escolarização obrigatória, a erradicação do analfabetismo e a formação de quadros qualificados para atuar no ensino. No entanto, mesmo essas medidas emergenciais adotadas para assegurar o direito à educação, não foram suficientes para estancar o caos do estado de guerra.

Com o fim da Guerra Civil e a abertura econômica e política de Moçambique, criaram-se os mecanismos necessários para reverter a situação em que se encontrava o sistema educacional. Durante a década de 1990, o acesso à educação deu um salto quantitativo, respondendo às medidas adotadas internamente pelo Governo e conforme os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e de Educação para Todos.

No ano de 2000, Moçambique tornou-se signatário do programa Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Dentre as metas estipuladas, estavam:

- a) o ensino primário universal;
- b) a erradicação da pobreza;
- c) a igualdade entre os gêneros; e
- d) a redução da prevalência do HIV/AIDS.

De forma geral, as metas traçadas pelo programa são interdependentes, no sentido de que sem uma melhoria nos níveis de escolaridade, o desenvolvimento social continuará comprometido.

Entre o final da década de 1990 e no decorrer da década de 2000, outros programas voltados para a melhoria do setor educacional também foram adotados. O estabelecimento do primeiro Plano Estratégico da Educação (PEE-I) resultou na construção de novas escolas primárias e secundárias e na reabilitação das instituições de ensino que haviam sido destruídas durante a Guerra Civil. Até o fim da sua implementação, ocorrido em 2005, o PEE-I foi fundamental para que houvesse um aumento no número de professores e uma melhor distribuição da rede de escolas.

Mesmo com todas as dificuldades, Moçambique continuou perseguindo o caminho para alavancar seu desenvolvimento. Em 2006, o governo deu início ao Plano Estratégico da Educação e Cultura (PEEC-II), vinculado ao Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA-II) e ao Programa Quinquenal do Governo (PQG). O PEEC-II estipula que a prioridade do governo seguirá sendo a educação básica, para que se cumpram os Objetivos do Milênio, garantindo educação primária universal até o ano de 2015. Essas iniciativas estão sendo complementadas por outras estratégias setoriais, voltadas ao ensino secundário, à formação de quadros qualificados na área da educação e ao ensino superior. Além disso, Moçambique vem estabelecendo parcerias com outros países para assegurar o desenvolvimento do setor. O Brasil é um dos principais parceiros que se inserem na lógica de cooperação Sul-Sul voltada para vencer os desafios educacionais e de desenvolvimento.

O Brasil vem desenvolvendo projetos de cooperação na área educacional com Moçambique através da coordenação da ABC e tendo o MEC como agente executor, além de outras instituições. Tais projetos podem ser agrupados nas seguintes áreas:

- a) alfabetização de jovens e adultos;
- b) concessão de bolsas de estudo;
- c) educação à distância;
- d) educação profissional;
- e) formação científica;
- f) implementação do Bolsa-escola e
- g) merenda escolar.

Todos os projetos estão amparados pelo Acordo Geral de Cooperação estabelecido entre Brasil e Moçambique em 1981. O programa brasileiro Alfabetização Solidária (AlfaSol) começou a atuar no exterior em novembro de 2000, através da adaptação metodológica aplicada no Brasil para a cooperação com países que demonstravam taxas elevadas de analfabetismo, principalmente os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs). O primeiro projeto foi aplicado no Timor Leste, sendo que o programa se estendeu para Moçambique e São Tomé e Príncipe no início da década de 2000.

Em Moçambique, o programa foi executado entre os anos de 2002 a 2007 e “[...] envolveu o apoio a ações de formação de quadros e gestão, acompanhamento e avaliação do atendimento na área de alfabetização inicial e ensino recorrente de jovens e adultos (EJA)” (ALFASOL, 2013). Nesse sentido, a cooperação entre Brasil e Moçambique na área da alfabetização vai ao encontro dos Objetivos do Milênio e configura-se dentro do quadro da cooperação Sul-Sul. A partir dessas práticas, é possível perceber que os países do Sul passaram a reconhecer suas potencialidades de elaborar conjuntamente soluções autênticas para seus problemas de desenvolvimento.

O projeto AlfaSol buscou abordar alguns elementos fundamentais para que se observasse o fortalecimento institucional no caso da cooperação com Moçambique. Dentre esses elementos, Michelle Morais destaca:

Alguns aspectos importantes a serem observados são: (a) Fortalecimento dos centros de formação de alfabetizadores, a fim de que o país tenha capacidade própria para treinar professores em novas metodologias; (b) Desenvolvimento de novos materiais didáticos de alfabetização de jovens e adultos (tanto em português quanto nas línguas moçambicanas), uma vez que os materiais oficiais foram elaborados em 1983; (c) Estabelecimento de parâmetros para avaliação de materiais didáticos, já que o país conta com a presença de inúmeras organizações multilaterais, bilaterais e da sociedade civil que provêm programas de alfabetização fazendo uso de uma diversidade de materiais (MORAIS, 2005, p.110).

O programa de alfabetização necessita continuar evoluindo, observando as especificidades locais para aprimorar o seu alcance. Assim como o programa voltado para a alfabetização, a concessão de bolsas de estudo destaca-se dentro da modalidade de cooperação internacional brasileira voltada para a área de educação. Através da parceria entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq-MCT) e o Ministério de Ciência e Tecnologia de Moçambique (MCT/Mz), passaram a ser ofertadas bolsas de estudo para mestrado e doutorado, destinadas a estudantes moçambicanos que se enquadrem no âmbito do Programa de Pós-Graduação NNP-q/MCT-Mz.

O programa visa o desenvolvimento de projetos de pesquisa nas áreas de relevância estratégica e interesse do governo moçambicano, a fim de possibilitar que os estudantes realizem pós-graduação no Brasil e aprimorem o conhecimento em áreas importantes para o desenvolvimento socioeconômico de Moçambique. Sobre a importância do programa de concessão de bolsas, Diego Barbosa da Silva destaca:

A concessão de bolsas de estudo para estrangeiros estudarem no Brasil é a mais antiga forma de cooperação (na área da educação) fornecida pelo Brasil a outros países. Atualmente, essa forma de cooperação está dividida em dois programas principais: o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG). [...] O impacto desses programas nas relações Brasil-África é considerável. Só para termos uma ideia, de acordo com o próprio MRE (Brasil 2011), desde 2003, o PEC-G selecionou 4.326 alunos de 20 países africanos. [...] Já o PEC-PG selecionou, desde 2003, 237 alunos de 14 países, sendo os dois primeiros: Cabo Verde, com 81 alunos, e Moçambique, com 73 alunos. (SILVA, 2012, p.129)

Dessa forma, cresce o número de estudantes provenientes dos PALOPs em universidades brasileiras, fruto também da criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), localizada em Redenção, Ceará, no âmbito da CPLP. Assim, através da concessão de bolsas, Brasil e Moçambique ampliam a troca de conhecimento científico em áreas que sofrem de carência de profissionais qualificados.

No campo da educação profissional, destaca-se a expansão do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) para Moçambique, possibilitando a formação técnica de novos profissionais. Sobre a educação básica, cabe mencionar os programas de auxílio para que se estabeleça um marco nutricional da merenda escolar e o acompanhamento da implementação do programa bolsa-escola em Moçambique, ambas as iniciativas com apoio do MEC.

Mas é na área da Educação à Distância que a cooperação entre Brasil e Moçambique se destaca. Além das iniciativas no sentido de capacitar gestores da modalidade e reforçar o Instituto de Educação Aberta e a Distância de Moçambique (IEDA), o programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) expandiu sua atuação para o país através do UAB/Moçambique, que visa à formação de corpo docente para atuar em escolas de nível básico e médio e de agentes do serviço público.

O Programa UAB/Moçambique (Expansão da Educação Superior a Distância da República de Moçambique), coordenado pela Unilab e Capes foi instituído pela Portaria Normativa nº 22 do MEC, de 26 de outubro de 2010, concebido no sentido de ampliar a

cooperação entre as instituições participantes dos dois países. No Brasil participam quatro universidades públicas: Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio) e Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Do lado moçambicano, as instituições Universidade Pedagógica (UP) e Universidade Eduardo Mondlane (UEM) completam a parceria.

A cooperação se deu através da oferta inicial de 90 vagas para o curso de Administração Pública (UFJF/UEM), 180 vagas para Biologia (UFG/UP), 180 vagas para Ensino Básico (UniRio/UP) e 180 vagas para Matemática (UFF/UP). Além disso, foram criados Pólos de Apoio Presencial nas cidades moçambicanas de Maputo, Beira e Lichinga, sendo que até o final de 2018, a previsão é de que se tenham 10 pólos, um em cada região do país, e mais de 7 mil estudantes matriculados (PRETI; BARBIERI, 2013).

No ano de 2010, durante os encontros de trabalho em Moçambique e no Brasil, foram discutidos os programas pedagógicos de cada curso e a elaboração do material didático. O Programa apresenta características inéditas, pois “os estudantes moçambicanos receberão dupla diplomação. São estudantes matriculados em uma universidade moçambicana e ao mesmo tempo em uma das federais brasileiras” (PRETI; BARBIERI, 2013, p. 2). Em novembro de 2010, o então presidente Lula proferiu a Palestra de Aula Inaugural em Maputo, ocasião na qual destacou a importância da cooperação:

Hoje, com o lançamento dos primeiros polos moçambicanos da Universidade Aberta do Brasil, estamos dando um passo firme em direção a um maior aprofundamento da cooperação entre nossos países. Nada é mais urgente do que a capacitação de moçambicanos e brasileiros para construir sociedades cada vez mais democráticas e prósperas, e, assim, firmar nossa presença soberana no mundo. [...] A promoção do intercâmbio educacional é elemento catalisador da criatividade dos povos. Com a Universidade Aberta oferecemos às nossas sociedades as portas de um futuro de realizações conjuntas (BRASIL, 2010).

Assim, cooperação em educação se tornou um elo estratégico na cooperação Brasil-Moçambique. Por mais que existam algumas dificuldades de implementação, os passos iniciais já foram dados e as expectativas de consolidação do Programa são altas. O caráter de formação superior e qualificação do corpo docente demonstram um avanço para o sistema de ensino moçambicano, como destaca Oreste Preti e Maria Angélica Barbieri:

São profissionais que atuam há menos de 10 anos na profissão e que, provavelmente, permanecerão por mais tempo, contrariando a suposição de tratar-se de profissionais em final de carreira. Sentem-se “adaptados” à profissão e ao curso, com a perspectiva que este “agregue valor” em sua formação profissional e acadêmica, para que possam prestar melhores serviços públicos à população

moçambicana, contribuindo efetivamente na melhoria de suas condições de vida. Nesta direção, espera-se que o Programa melhore sensivelmente a estrutura de apoio, com biblioteca equipada e internet de qualidade, somando-se, assim, aos serviços positivos oferecidos pelos cursos no primeiro ano de funcionamento, como o conteúdo do material didático, o material de apoio oferecido pelos docentes das disciplinas, o sistema de tutoria presencial. (PRETI; BARBIERI, 2013, p. 250)

A expectativa que se tem do Programa é de que se consiga aprimorar a infraestrutura, melhorando o acesso à internet, diminuindo as distâncias através da construção de novos pólos de apoio presencial e de trabalhando, no sentido de manter a motivação dos estudantes. A possibilidade de dupla diplomação, de qualificação profissional e de salários mais elevados são fatores que asseguram a permanência dos estudantes, mesmo frente às dificuldades iniciais.

Tentou-se estabelecer contato com os coordenadores dos cursos ofertados pelas universidades brasileiras participantes para realização de entrevistas presenciais. No entanto, estes se encontravam em Maputo, realizando atividades de acompanhamento dos cursos, oficinas e planejamento dos rumos do projeto. Denota-se que a prioridade dada ao projeto é essencial para sua expansão, pois somente através do intercâmbio institucional se fortalecerá a estrutura docente e as condições para que as metas propostas sejam cumpridas.

A primeira turma deve se formar em 2014, sendo que atualmente cerca de 630 alunos fazem parte do Programa. A expansão dos cursos deve ocorrer gradativamente, conforme a infraestrutura necessária e a qualificação de pessoal sejam aprimoradas. Desse modo, conclui-se que a modalidade à distância possibilita a democratização do acesso ao ensino superior para jovens que antes não tinham perspectivas para continuar os estudos. A cooperação na área educacional entre Brasil e Moçambique, nesse sentido, atua como um instrumento eficaz na consolidação das relações Sul-Sul e no fortalecimento das capacidades necessárias para o desenvolvimento de ambos os países.

5.4 O Setor Agrícola Moçambicano e a cooperação com o Brasil: o ProSavana

Em Moçambique, assim como no Brasil, o processo de colonização portuguesa deixou marcas na formação da estrutura agrária. A experiência colonial nos dois países se aproxima no sentido de que ambos passaram a ser um espaço que garantia o fluxo de mercadorias para a metrópole num sistema mercantil de acumulação primitiva. Pode-se dizer que o primeiro elo estabelecido entre Brasil e Moçambique se deu por consequência do sistema colonial português. O Brasil tornou-se uma importante área consumidora da força de trabalho africana, através do comércio de escravos, que previa, entre outros fins, garantir o fornecimento de

matéria-prima agrícola para a metrópole. Entretanto, Moçambique não se enquadra nesse sistema somente como fornecedor de mão-de-obra, pois foi também uma fonte de matéria-prima para Portugal, primeiramente minerais, e, mais tarde, insumos como algodão e tabaco.

Não tardaria até que Moçambique, assim como o Brasil, fosse destinado a adotar um modelo agroexportador para satisfazer as necessidades da metrópole. Sobre o processo, Vicente Alves relata:

O maior interesse de Portugal por Moçambique se deu especialmente pelo comércio da força de trabalho em detrimento de outras atividades econômicas que ocorreram naquele território. Mesmo acontecendo exploração da terra para a produção de gêneros agrícolas, o comércio de escravos era a atividade verdadeiramente rentável e de maior interesse da metrópole portuguesa em Moçambique. Somente com a crise do escravismo nos países coloniais que o território moçambicano passa a receber mais atenção da metrópole portuguesa, no sentido de sua ocupação mais efetiva. Esta foi reforçada no momento em que as metrópoles coloniais empreenderam a partilha da África, decidida na Conferência de Berlim em 1884/1885. A partir de então, Portugal busca efetivar uma economia colonial baseada em grandes plantações monocultoras para exportação, especialmente associadas à produção de açúcar, algodão, sisal, tabaco e copra. (ALVES, 2011, p.60)

Além dos interesses da metrópole em estabelecer o modelo agroexportador em Moçambique, o crescimento da população colona e o surgimento dos primeiros centros urbanos aumentaram as necessidades de abastecimento alimentar. A característica dominante da estrutura agrária moçambicana do período era marcada pela grande exploração agrícola, através das Companhias Majestáticas, que eram companhias estrangeiras privadas, as quais detinham o direito de explorar o território, as terras cultiváveis e a mão de obra moçambicana. Tal mão de obra passou também a ser composta pelos assimilados, ou seja, pequenos agricultores moçambicanos que haviam assumido alguns aspectos culturais do colonizador.

As Companhias Majestáticas, por sua vez, deram origem a empresas com objetivos econômicos. Juntamente a esse processo, formou-se uma espécie de semiproletariado agrícola e uma aristocracia operária, que era composta pelos operários permanentes, operadores de máquinas e mais tarde pelos trabalhadores subalternos dos serviços administrativos (MOSCA, 1999). Mais tarde, com a introdução da cultura do algodão, que exigia maior quantidade de mão-de-obra, introduziu-se também a cultura da mandioca como produto alimentar de base, que passou a empregar a força de trabalho familiar. Assim, formou-se o regime de colonato com as primeiras companhias concessionárias, que segundo Mosca:

Juntamente com as instituições públicas comercializadoras de produtos agrícolas, configuraram um dos principais elementos caracterizadores da estrutura dos mercados agrícolas dos produtos realizados pelos pequenos produtores: as situações de monopólio do lado da procura. A partir da década de 1960 e principalmente depois do início da guerra colonial, o modelo dos colonatos se desenvolveu [...]. Estimulava-se os militares portugueses que terminavam as comissões de serviço

para continuarem em Moçambique, sendo-lhes concedidas terras e facilidades para o início das atividades (MOSCA, 1999, p.28).

Com a Guerra de libertação iniciada pela Frelimo, houve a necessidade de crescimento rápido da economia e de forjar alianças com o bloco branco da região da África Austral. Uma mudança substancial começou a surgir através do conflito entre a exportação de matérias primas e sua transformação local. Foi adotada a estratégia da substituição de importações e juntamente a esse processo, desenvolveu-se a agricultura nas zonas próximas aos centros urbanos, para abastecer a demanda por produtos agrícolas da cidade. Segundo Mosca (1999, p. 32), “essa estratégia acelerou a integração do campesinato ao sistema econômico, incrementando a monetarização das economias de subsistência e criando vínculos de dependência dos pequenos produtores ao mercado”. A situação do país viria a mudar bruscamente com o fim do aparato colonial e a independência em 1975.

Com a ascensão do governo revolucionário da Frelimo ao poder, a questão agrária viria ser debatida como uma das bases principais da mudança. Como visto anteriormente, o projeto da Frelimo previa uma reestruturação da economia e sociedade com vistas à aplicação de um modelo de cunho socialista. Devido à crise econômica pela qual o país passava, os dirigentes estabeleceram a meta de crescimento rápido da economia e deram prioridade à agricultura, o que exigia elevados níveis de investimento. A política para a agricultura deveria se estabelecer por meio da criação das aldeias comunais e da modernização, no sentido de fomentar a cooperação e a concentração de pessoal. Conforme Visentini:

Buscando constantemente a modernização do país, o governo de Moçambique via na indústria o seu bastião para o desenvolvimento, contribuindo também para eliminar a necessidade de importar produtos industrializados. Os investimentos nesse setor deveriam ser iguais aos empregados nas fazendas estatais, áreas formadas principalmente pela nacionalização das plantations e pelos antigos colonatos, através dos quais uma agricultura intensiva em tecnologia deveria se desenvolver. No começo dos anos 1980, Moçambique experimentou uma relativa recuperação econômica, mas que era pautada no sucesso do Complexo Agroindustrial do Limpopo (CAIL), a maior fazenda estatal do país (VISENTINI, 2013, p. 373).

Apesar dos investimentos na agricultura terem representado uma melhora, os demais setores seguiam em crise. Os resultados econômicos não respondiam à expectativa do Governo com o Plano, o que se observou através de uma queda da produção industrial. As decisões centralizadoras do Governo passaram a afetar também os produtores agrícolas, pois essa parcela da população deixou de receber investimentos, em detrimento das fazendas

estatais. A situação ficou ainda pior com os desastres naturais que ocorreram no período pós-independência, o que levou Moçambique a depender de ajuda externa.

Entre os anos de 1978 e 1983, os investimentos no setor agrário foram massivamente destinados às fazendas estatais, sendo que muito pouco do orçamento foi investido nas cooperativas e na agricultura familiar. A crescente mecanização do campo e a construção de grandes projetos, como no Vale do Limpopo, fizeram parte das prioridades do Governo. Esses projetos foram estabelecidos através de acordos com os países socialistas e pretendiam produzir bens alimentares em grande escala, através de uma estrutura altamente mecanizada, a exemplo dos complexos agroindustriais de alguns países socialistas europeus. Na concepção de Mosca:

Os resultados produtivos e econômicos dos projetos foram diversos, mas regra geral, negativos. [...] Os pequenos produtores e a produção familiar foram secundarizados (ou mesmo marginalizados) e o modelo previa a sua transformação em cooperativas e em operários nas empresas estatais. Estes produtores eram considerados como ineficientes, incapazes de adotarem técnicas produtivas intensivas em capital como condição para sua modernização e por isso, economicamente tradicionalistas e politicamente conservadores (MOSCA, 1999, p. 100).

Com a Guerra Civil, grande parte desses projetos foi interrompida e mais tarde, com a derrocada do socialismo, cancelada. A Guerra generalizada desencadeou um cenário de destruição em Moçambique. Assim como o impacto avassalador sobre a infraestrutura de transportes e dos serviços básicos, durante a Guerra muitos campos de produção foram completamente destruídos, houve o roubo de bens e de reserva de alimentos e massacres nas zonas rurais. Grande parcela da população rural passou a se aglomerar nos centros urbanos em busca de condições de sobrevivência. Moçambique passou a receber ajuda humanitária e doação de alimentos para atenuar a situação.

No ano de 1983, dada a situação de colapso que o país enfrentava, a Frelimo adotou medidas emergenciais, algumas delas voltadas à agricultura. No seu IV Congresso, estipulou que havia uma necessidade urgente de redirecionar uma parte dos investimentos governamentais ao setor agrícola, dessa vez em benefício das propriedades familiares e das cooperativas. No entanto, as medidas não foram suficientes no médio prazo, o que fez com que o Governo buscasse outras alternativas. A liberalização do mercado de alimentos viria a ser concebida em 1987, com o PRE e as medidas privatizantes do governo.

Com o PRE, uma parcela das terras foi distribuída para a produção privada, além de ter se iniciado o apoio à produção de pequena escala. Além disso, houve a liberalização de produtos considerados não essenciais, como frutas e hortaliças. Essas medidas, acompanhadas por outras transformações nos demais setores, indicavam a disposição do governo em

introduzir uma mudança política capaz de contornar a crise que havia se aprofundado com a Guerra Civil. O comércio rural foi aos poucos sendo reativado nas zonas recuperadas e começou a surgir um excedente que pode ser escoado. Nesse sentido, o abastecimento nas áreas rurais e nas cidades começou a dar sinais de melhora.

Com o Acordo de Paz e a abertura política e econômica, um novo quadro se estabeleceu. O setor privado passou a ter maior participação na economia, à medida que o Estado deixou de concentrar os fatores. Da mesma forma, a relação com o exterior se alterou e Moçambique passou a receber ajuda que chegava do ocidente, abrindo o país para os investimentos e para a influência dos organismos internacionais. Nesse sentido, o PRE facilitou a abertura. Grandes quantidades de ajuda, principalmente alimentar, foram destinadas ao país, no sentido de ajudá-lo na reconstrução nacional. Esses alimentos eram vendidos a preços baixos ou doados às famílias que se encontravam em situação de deslocamento causado pela Guerra.

Entretanto, como visto anteriormente, os custos sociais do PRE foram visíveis. Na agricultura, as cooperativas deixaram de se beneficiar do apoio que recebiam do Estado e a maioria dos camponeses continuaram sem ter recursos para retomar suas atividades. Como lembra Mosca:

As grandes empresas produtoras de culturas de exportação, públicas e privadas, foram as mais beneficiadas, pois aumentaram a rentabilidade interna como consequência da desvalorização da moeda e das políticas de incentivo às exportações. Os pequenos e médios produtores de culturas cujo consumo se realiza fundamentalmente no mercado interno também foram beneficiados através das ajudas externas e ao fornecimento dirigido de recursos e devido à distribuição de terras de algumas empresas estatais. Os camponeses continuaram a ser os menos beneficiados: os preços e a estrutura produtiva e dos mercados continuavam a facilitar a extração dos recursos do setor tradicional, os termos de troca continuaram a deteriorar-se e os acessos aos serviços públicos diminuíram, aspectos que continuaram sendo algumas das características da economia moçambicana (MOSCA, 1999, p.173).

Dessa forma, percebe-se que mesmo com a abertura, as condições de vida nas zonas rurais continuam precárias, sendo que muitas famílias rurais não tem acesso à educação, saneamento básico e energia elétrica, vivendo em condições de absoluta pobreza. A questão da terra em Moçambique, portanto, é um assunto que deve ser levado em consideração quando se trata de desenvolvimento econômico e social. As políticas do governo em relação à agricultura tem se caracterizado pela estratégia de integrar o setor rural, que produz para subsistência, ao comércio interno e externo, incentivando o desenvolvimento da agricultura empresarial e inserindo essas famílias de camponeses numa lógica orientada para o mercado. As iniciativas de cooperação internacional que começaram a surgir entre Moçambique e

outros países, devem ser bem estruturadas, para que não penalizem a agricultura familiar em detrimento de um modelo agroexportador. Cabe, nesse sentido, uma análise das políticas de cooperação na área da agricultura desenvolvidas pelo Brasil em parceria com Moçambique e outros agentes.

O Brasil vem estabelecendo acordos de cooperação para a área da agricultura com Moçambique através da parceria entre a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a ABC. O Programa Embrapa-ABC Moçambique pretende colaborar com o desenvolvimento do setor agrário moçambicano por meio da implementação de projetos de cooperação técnica, atuando junto com instituições de diferentes países para o aprimoramento de tecnologias adaptadas às condições moçambicanas. O programa também trabalha no sentido de “auxiliar o desenvolvimento institucional do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) e da capacitação do seu quadro técnico” (EMBRAPA, 2011). O programa é composto por três projetos que abrangem as principais zonas agrícolas do país.

O primeiro é o Projeto Plataforma, que visa à cooperação técnica de apoio à plataforma de inovação agrária de Moçambique. O programa foi avaliado em US\$ 12.188.802 e pretende aumentar de maneira sustentável a produção agropecuária e a autossuficiência em alimentos no país. Para tanto, a Embrapa avalia que seja necessário estruturar o Sistema Nacional de Investigação Agropecuária de Moçambique, para que ocorra um fortalecimento institucional.

O Plataforma, iniciado em 2009, destaca cinco componentes principais para que se cumpra o estabelecido:

- a) fortalecimento institucional do IIAM;
- b) fortalecimento do sistema de produção de sementes do país;
- c) estabelecimento de um sistema de gestão territorial para a agricultura;
- d) estabelecimento de um sistema de comunicação e informação para transferência de tecnologia; e
- e) estabelecimento de um sistema de gestão, acompanhamento, monitoria e avaliação da Pesquisa Agropecuária.

Cabe à ABC e à Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) a coordenação do projeto. Nesse sentido, se estabelece uma cooperação trilateral Brasil-Estados Unidos-Moçambique para dar cumprimento aos objetivos mencionados. A Embrapa avalia que se espera atingir os seguintes resultados:

- a) Plano Estratégico de Investigação Agropecuária de Moçambique revisado;
- b) Planos Diretores dos Centros Zonais elaborados e validados;
- c) Diretrizes de política para produção e comércio de sementes estabelecidas com fortalecimento do setor;
- d) Infraestrutura física e de equipamentos revitalizada;
- e) Recursos humanos de setores do IIAM qualificados;
- f) Apoio técnico na preparação, edição e implementação de manuais operativos, normas e padrões para o setor de sementes realizado; e
- g) Potencialidades dos recursos naturais para produção agrícola, com indicativos das áreas mais apropriadas a cultivos anuais, perenes e criações analisadas e mapeadas.

O segundo é o ProAlimentos, que visa dar apoio ao programa de Segurança Alimentar de Moçambique, através do fortalecimento das capacidades técnicas em certas regiões para a produção de hortaliças. A ABC e a USAID também assumem o papel de financiadoras e coordenadoras, sendo que cabe à Embrapa, à Universidade da Flórida e à Universidade Estadual de Michigan a execução do projeto. Os resultados esperados são:

- a) Tecnologias, produtos e processos a serem transferidos ao IIAM recomendados;
- b) Sistemas de produção de hortaliças fortalecidos;
- c) Capacidade dos sistemas de pós-colheita e processamento agro alimentar estabelecida;
- d) Técnicos extensionistas e pesquisadores moçambicanos treinados e capacitados; e
- e) IIAM fortalecido.

A cooperação é definida como tripartite entre Brasil, Estados Unidos e Moçambique e prevê que serão diretamente beneficiados pelo projeto os profissionais do IIAM e de extensão rural atuantes nas províncias de Maputo e Gaza, além de famílias de pequenos agricultores das regiões de Moamba e Boane.

O terceiro projeto, que ganha maior atenção na análise, é o Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento das Savanas Tropicais (ProSavana). No ano de 2009, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), juntamente com o Banco Mundial, publicaram um estudo em que destacavam o potencial cultivável da região das savanas que se estende do Senegal à África do Sul, a chamada Savana da Guiné. O

relatório destacou que havia uma área disponível de 400 milhões de hectares no total, sendo que atualmente apenas 10% estavam sendo utilizado (BANCO MUNDIAL; FAO, 2009).

Segundo dados do Instituto Nacional de Estatísticas de Moçambique (INE, 2010) “70% da população do país vive nas zonas rurais e a maioria depende da agricultura de subsistência. Embora se tenha registrado esforços assinaláveis para resolver a questão, a produtividade agrícola é extremamente baixa”, o que denota um quadro preocupante, pois a situação se reflete na insegurança alimentar dessas populações. Dada a situação, os governos de Brasil, Japão e Moçambique anunciaram uma iniciativa trilateral, no sentido de aproveitar o conhecimento da aplicação do modelo do Cerrado brasileiro, que ocorreu nos anos 1980, o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola do Cerrado (Prodecer). Segundo Sérgio Schlesinger:

Assinala-se que a situação socioeconômica da região do Cerrado brasileiro é significativamente distinta daquela existente na Savana Africana. E que, portanto, novos modelos de desenvolvimento agrícola sustentável, específicos para cada uma das regiões abrangidas, serão necessários. Os órgãos oficiais envolvidos nesta iniciativa destacam ainda que, nestes novos modelos, fatores como segurança humana, segurança alimentar, redução da pobreza no campo e preservação da natureza precisam ser considerados. (SCHLESINGER, 2013, p. 16)

Schlesinger é economista e consultor da Fundação de Atendimento Socioeducativo – Fase. Realizou diversos estudos sobre a situação agrária brasileira e as implicações dos modelos adotados. Em 2013, publicou pela Fase o estudo *Cooperação e Investimentos do Brasil na África: o caso do ProSavana em Moçambique*. Devido a sua posição crítica sobre a implantação do projeto, decidiu-se realizar uma entrevista presencial para debater o tema. Alguns trechos dessa entrevista serão expostos mais adiante.

Como já colocado, o ProSavana tem inspiração na experiência adquirida com a implementação de um modelo de desenvolvimento agropecuário no Cerrado Brasileiro. O Prodecer, assim como os Programas de Assentamento Dirigido no Distrito Federal (PAD-DF), foram programas realizados em parceria com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), mesmo órgão que entra como parceiro no caso do ProSavana. O Programa, lançado em 2009, é atualmente a maior iniciativa de cooperação da história do Programa de Parceria Japão-Brasil (PPJB), que iniciou suas atividades no ano de 2000. Sua estrutura, conforme consta nos documentos, “compreende a execução de projetos de cooperação técnica que contribuam para o desenvolvimento agrícola na região norte de Moçambique, conhecida como Corredor de Nacala” (SCHLESINGER, 2013, p.17).

Conforme dados fornecidos pela Embrapa, assim como o Prodecer, o ProSavana é um Projeto de Desenvolvimento Regional, idealizado para um horizonte de 20 anos. Dentro desse período, espera-se abranger o crescimento da produção agrícola através do incremento das capacidades de pesquisa e extensão rural e investimentos em infraestrutura. Os principais componentes do projeto são:

- a) melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento Agrícola no Cerrado de Nacala;
- b) implementação de Projetos Produtivos Pilotos no Âmbito da Agricultura Familiar e Comercial; e
- c) Plano Diretor Integrado de Desenvolvimento Agrícola da Região do Corredor de Nacala.

Sobre a Região em que se pretende implementar o Projeto, a Embrapa (2011, p.11) destaca que o Corredor de Nacala “[...] é um celeiro potencial para o mercado doméstico e regional e elo vital de transporte de importação e exportação para os países vizinhos, como Malauí e Zâmbia”. Alega que a região tem grandes extensões de terras agricultáveis, condições climáticas apropriadas e topografia adequada à mecanização, o que a torna favorável para o desenvolvimento agrícola e rural.

A prioridade imediata é dada ao Componente I do Projeto, que visa à construção de uma base tecnológica capaz de dar sustentabilidade ao aumento da produção agrícola. Dentro desse componente, destaca-se os enfoques relacionados à infraestrutura física e de pessoal, à sustentabilidade econômica e ambiental, à otimização de usos dos recursos naturais em agricultura, à introdução e validação de novas cultivares e sistemas de produção e à disseminação de resultados. De uma forma geral, a Embrapa objetiva “[...] o desenvolvimento de uma agricultura regional com capacidade técnica para impulsionar o avanço da produção e da produtividade do meio rural em harmonia com a sustentabilidade socioeconômica e ambiental” (EMBRAPA, 2011, p.10).

O Plano Diretor do ProSavana é composto por cerca de 32 projetos, divididos em duas categorias principais: Projetos Plataforma e Projetos Modelo Pioneiros para o Desenvolvimento de Conglomerados. A primeira categoria visa criar o ambiente adequado para impulsionar a produção agrícola e agroindustrial, promovendo também a iniciativa privada. Inclui-se nessa categoria projetos de produção de *commodities* para promover a formação de cadeias de valor especializadas em determinadas áreas. Na segunda categoria,

lideram os projetos que visam estabelecer os conglomerados, geralmente desenvolvidos e implementados por empresas privadas, considerados experiências a serem absorvidas e reproduzidas futuramente em outras zonas.

Para garantir o financiamento da primeira etapa de atividades empresariais privadas, foi lançado em setembro de 2012, um Fundo para a Iniciativa de Desenvolvimento ProSavana (PDIF). Segundo Schlesinger (2013, p.27), “[...] a origem dos recursos é o Ministério da Agricultura de Moçambique, com fundos provenientes da Ajuda Alimentar (Rodada Kennedy), concedidos pelo Governo japonês”. Entre outubro e novembro de 2012, foram apresentadas as propostas de empresas do agronegócio, sendo que cinco delas foram selecionadas. Estas empresas vêm desenvolvendo, desde então, o cultivo e a multiplicação de sementes de alguns insumos básicos, com o envolvimento de agricultores familiares por meio de contratos de integração (SCHLESINGER, 2013).

Nessa primeira fase, estão sendo priorizados os Projetos de Rápido Impacto (QIPs), que objetivam produzir resultados visíveis no curto prazo, como a melhoria da produtividade e o aumento da renda dos beneficiários. Estes projetos também visam a atrair mais doadores de recursos e dar início às atividades preparatórias para o estabelecimento de conglomerados. Entretanto, o Plano Diretor oficial do ProSavana ainda não tem uma versão final. Dessa forma, fica difícil considerar ou avaliar os impactos sociais e ambientais dessas iniciativas que já estão sendo instauradas. Em entrevista com Schlesinger, procurou-se discutir algumas questões referentes aos possíveis impactos que o ProSavana poderá desencadear, bem como a questão da terra em Moçambique e como os camponeses serão afetados.

Indagado sobre as características da região de Moçambique onde se prevê a implementação do Programa, o entrevistado afirma que diferente do que se divulgou no Plano Diretor e do que a imprensa e alguns artigos publicados afirmam, o corredor de Nacala não seria um território pouco povoado, muito menos disponível para implementar, sem impactos sócio-ambientais, uma agricultura moderna. Segundo ele:

Diferentemente do que os três governos envolvidos descrevem nos relatórios técnicos, a província de Niassa é um território povoado por camponeses. Essa população residente ocupa boa parte do território, exceto as áreas montanhosas. Da mesma forma, Nampula e Zambézia são duas das províncias mais populosas do país. Segundo relato dos habitantes, não existe uma área contínua com mais de dez hectares desocupada. Portanto, Nacala é um território camponês.

Sobre os impactos que a implantação do programa traria para essas populações de camponeses, o entrevistado afirma que “os camponeses estão atualmente em situação de risco, pois não tardará até que sejam expulsos de suas terras ou reassentados em outros

locais”. A questão da terra em Moçambique é refletida de uma forma soberana e como aponta a Constituição do país é do povo moçambicano. Existe uma Lei de Terras que a define como pública, quanto ao direito de uso. Segundo Schlesinger, “*mesmo que no discurso, os responsáveis pelo projeto afirmem que não haverá alterações na Lei de Terras, a entrada massiva de investimentos privados nesses espaços públicos trará consigo conflitos pela posse desses territórios*”. Assim, como já ocorreu diversas vezes na história moçambicana, pode haver um novo êxodo da população rural para as cidades e com isso um agravamento da situação de segurança alimentar e redução da qualidade de vida dos camponeses deslocados.

Ainda sobre a questão dos camponeses, tem ocorrido a mobilização de organizações e movimentos sociais no Brasil e em Moçambique, pedindo para que se inclua no planejamento do ProSavana um sistema de consulta às populações locais. Conforme o entrevistado:

Sabe-se que no território onde o projeto está sendo implementado, o Corredor de Nacala, os camponeses mantêm seus sistemas de produção alimentar de base familiar e comunitária. Estas pessoas desenvolvem seus modos de vida, cultura e tradições ali. Quero dizer que sua história e experiências sociais, culturais e econômicas foram desconsideradas nos estudos e documentos contratados pelos governos. Neles, os cerca de 4,5 milhões de camponeses são invisíveis. Seus modos de vida, seus direitos, suas necessidades e propostas não são considerados. A versão atual do Plano Diretor faz um diagnóstico técnico, como se o Corredor de Nacala fosse uma área a ser ocupada a partir de planejamentos externos, a serem comunicados posteriormente aos camponeses.

Dessa forma, em 28 de maio de 2013, uma carta assinada por diversos movimentos sociais brasileiros, moçambicanos e de organizações internacionais, dirigiu-se aos Presidentes de Brasil e Moçambique e ao Primeiro-Ministro do Japão para que reflitam de forma urgente sobre os impactos que o ProSavana trará para a população camponesa. Segundo o entrevistado, “*essas organizações e os camponeses têm demandas e propostas precisas e concretas que visam fortalecer seus sistemas de produção*”. Houve também a proposta para a elaboração de um segundo estudo, de modo que as organizações e os camponeses tenham seus posicionamentos levados em conta.

A propaganda oficial do ProSavana estipula que o programa trará mudanças positivas em relação à produção alimentar no Norte de Moçambique. O entrevistado defende que discurso semelhante foi adotado no Brasil, na década de 1980, quando da implementação do Prodecer. Sobre as semelhanças entre o ProSavana e o Prodecer, Schlesinger aponta:

O Prodecer foi apresentado na época como uma revolução para a produção alimentar no Cerrado brasileiro. O que na verdade jamais ocorreu. Sabe-se que o programa resultou em insegurança alimentar e na necessidade de comprar

alimentos de outras regiões produtoras brasileiras. Na verdade, o Cerrado é hoje um oceano de monoculturas de larga escala envenenadas por agrotóxicos e voltadas para a exportação, e como consequência disso, muito ainda despovoado. O que era antes território de populações tradicionais, camponeses, indígenas e quilombolas, já não existe.

Como observado, o modelo de produção atual, no Corredor de Nacala, é baseado na agricultura familiar e camponesa. Nesse sentido, o agronegócio representaria riscos ao campesinato. As diretrizes do ProSavana alterariam bruscamente o modelo tradicional a favor da produção verticalizada, estratégia que resultaria em algo semelhante ao ocorrido no Brasil. Sobre os riscos da implementação desse tipo de planejamento, o entrevistado aponta, também, semelhanças com o Prodecer:

As estratégias para o desenvolvimento das zonas apontadas pela versão atual do Plano Diretor mencionam como uma das atividades “estimular agricultores líderes a promover a formação de associações de produtores e cooperativas”. Parece repetir-se o princípio do Prodecer de trabalhar com agricultores selecionados pela sua capacidade empresarial e potencialidade de implantar o pacote do programa. No caso do Prodecer, eles eram escolhidos na região Sul e recebiam assistência técnica, financiamento a juros subsidiados e outros benefícios. Quem serão os “escolhidos” no caso de Moçambique? E como ficarão os demais?

Por último, questionado sobre os impactos ambientais, o entrevistado sugere que a questão ambiental é tratada sob um ponto de vista meramente conservacionista. Mesmo que o Plano Diretor mencione áreas de conservação e outras áreas protegidas por lei, levando em consideração o fato da não implementação do programa nas proximidades dos parques nacionais sob proteção, outros impactos devem ser observados. Para Schlesinger, “*não há menção aos impactos do desmatamento para a formação de áreas de cultivo, redução da disponibilidade das águas, poluição de rios, problemas de saúde causados por agrotóxicos e emissões de gases*”, entre outros problemas causados pela instauração de monoculturas. Relata ainda que os camponeses da região temem que recursos naturais, principalmente a água, sejam privatizados.

Portanto, mesmo que as iniciativas brasileiras de cooperação com Moçambique na área agrícola estejam enquadradas numa lógica de transferência de tecnologia e amparadas num quadro de cooperação Sul-Sul, é necessário estabelecer o debate com os movimentos sociais e principalmente com a população moçambicana, que será a mais afetada com os projetos. O caso do ProSavana revela o interesse em desenvolver o setor agrícola moçambicano, mas também expõe as fragilidades do Plano Orientador em diversas áreas. Na opinião do entrevistado, o ProSavana tende a responder a um mosaico de interesses empresariais e de grandes corporações. No entanto, é difícil avaliar os impactos de um projeto

que está em fase de desenvolvimento. Dessa forma, o debate sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento de Moçambique deve se estender e levar em consideração a opinião de todos os atores nela envolvidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da cooperação brasileira para o desenvolvimento de Moçambique proporciona o entendimento de que essa aproximação se enquadra no âmbito das relações Sul-Sul. Esse tipo de cooperação apresenta-se como uma alternativa ao modelo tradicional, uma vez que as políticas adotadas objetivam atenuar as assimetrias e garantir o desenvolvimento conjunto. Nesse contexto, as estratégias adotadas por Brasil e Moçambique provocam uma reflexão acerca do papel que a cooperação para o desenvolvimento pode desempenhar na consolidação de um sistema multipolar baseado nos princípios de autodeterminação e solidariedade entre os povos.

O final da Guerra Fria e o aceleração do processo de globalização produziram transformações profundas no ambiente internacional. O Brasil, através de sua atuação diplomática, tem buscado se posicionar assertivamente a favor do multilateralismo e do estabelecimento de parcerias estratégicas diversificadas. Esse processo passa também pela reafirmação de regiões antes marginalizadas no contexto internacional, como os países africanos. Nesse sentido, a cooperação Sul-Sul tem ampliado seu papel na dinâmica de transição para uma configuração multipolar. Os países em desenvolvimento, além de um passado comum, compartilham desafios e experiências semelhantes, o que faz da cooperação Sul-Sul uma ferramenta fundamental para a disseminação de práticas que assegurem o desenvolvimento baseado na transferência tecnológica e aprendizagem.

Abordar a cooperação entre Brasil e Moçambique implica conhecer as transformações que ocorreram no sistema internacional com o fim da Guerra Fria, as dinâmicas de desenvolvimento dos dois Estados, a realidade atual e demandas das sociedades que se beneficiam com essa prática. Por se tratar de uma aproximação recente, alguns aspectos para que se possam avaliar os impactos da cooperação carecem de desenvolvimento. Muitos dos entraves decorrem da falta de conhecimento, tanto das dimensões políticas, quanto econômicas do continente africano. É nesse sentido, que o presente estudo buscou explorar as variáveis que contribuem para o aprofundamento do debate sobre a cooperação brasileira com Moçambique.

Apesar do passado colonial comum, Brasil e Moçambique guardam grandes diferenças. Ambos fizeram parte do Império Colonial Português, sendo que o primeiro tornou-se independente em 1822 e o segundo apenas em 1975. A evolução cultural e socioeconômica dos dois países se deram de maneiras bastante distintas. O Brasil é apontado hoje como um polo regional de poder e tem ampliado sua projeção internacional, enquanto

Moçambique, apesar do crescimento econômico observado nos últimos anos, segue sendo um dos países mais pobres do mundo, com uma elevada parcela da população vivendo na pobreza absoluta. No Brasil, o estabelecimento da democracia, as políticas sociais aplicadas nos últimos anos e uma certa estabilidade econômica, garantiram a melhora no nível de vida da população. Moçambique, desde a independência, passou por um longo período de guerras que desestabilizaram o tecido socioeconômico e aprofundaram sua dependência externa.

No momento da independência moçambicana, quase 90 por cento da população era analfabeta, sendo que a cobertura dos serviços básicos era de baixo alcance. Havia a debilidade das infraestruturas de serviços em quase todo território, o que demonstra o descaso da administração portuguesa para com os locais. Com a independência nacional, houve grandes expectativas por parte da população de transformações profundas na sociedade. A experiência socialista que a Frelimo propunha surgia mobilizadora, pois era fundada na construção de uma nova sociedade livre da estrutura repressiva colonial. O discurso foi o da construção de uma nação próspera, que garantiria maior igualdade econômica e de acessibilidade aos serviços básicos. O plano da Frelimo deixava claro que para que o país se desenvolvesse, seria necessário investir pesado em saúde, educação e agricultura. Nesse sentido, destaca-se que essas três áreas fazem parte do ideal de desenvolvimento moçambicano desde os anos 1970.

Por mais que os ideais de construção de uma nação socialista tenham representado uma força aglutinadora e mobilizadora para uma parcela da população, movimentos de resistência ao regime da Frelimo surgiram. O desenvolvimento do grupo guerrilheiro de oposição, a Renamo, aliado a fatores externos e aos baixos níveis de crescimento econômico observados nos primeiros anos após a independência, apresentavam-se como um obstáculo ao estabelecimento do plano da Frelimo. A crise econômica e a Guerra Civil, que se iniciou um ano após a independência, levaram Moçambique à uma crise sem precedentes. Observa-se, nesse sentido, que o clima de instabilidade pode ser diretamente relacionado aos conflitos regionais do período da Guerra Fria e à transformação da guerrilha antigovernamental da Renamo num movimento estruturado, com dinâmicas próprias.

Depreende-se que o insucesso do modelo socialista moçambicano esteve fortemente relacionado com fatores que se reforçaram mutuamente. A Guerra, as dificuldades de aplicar o modelo econômico num país periférico e desestabilizado, as expectativas de ajuda do bloco socialista, que foram muitas vezes frustradas, e a própria conflitualidade regional e no âmbito

da Guerra Fria, fizeram com que Moçambique abandonasse o projeto e prospectasse alternativas para amenizar a situação de colapso que se estabeleceu nos anos 1980.

Através das medidas de abertura política e econômica iniciadas pela Frelimo com o Plano de Reabilitação Econômica e com o fim da Guerra Civil em 1992, o país abandonou sua perspectiva marxista-leninista e iniciou a transição para uma economia de mercado. Adotou o multipartidarismo, restabeleceu a propriedade privada e começou a introduzir medidas liberalizantes. A abertura proporcionou e retratação das relações do país com o Ocidente e grande quantidade de investimentos e ajuda humanitária começaram a chegar com o intuito de promover a reconstrução nacional. Assim, os anos 1990 representaram uma perspectiva de paz em Moçambique, com a pacificação e uma melhora na qualidade de vida da população.

Esse cenário contribuiu para que o Brasil se aproximasse de Moçambique e para que medidas de ação conjuntas no âmbito da cooperação Sul-Sul fossem pensadas. Por mais que a aproximação brasileira com o continente africano possa ser considerada tardia, a década de 2000 representou uma mudança substancial no posicionamento da diplomacia brasileira frente aos países africanos. Através da revisão histórica da política africanista do Brasil, percebe-se uma descontinuidade de interesses pelo continente africano. Essas relações foram pautadas por momentos de avanço e recuo. Com a Política Externa Independente, de 1961 a 1964, deram-se os primeiros passos, mas que foram descontinuados pelos dois primeiros governos militares. A partir do governo Médici até o governo Sarney, essas relações deram um salto qualitativo. Os descompassos podem ser atribuídos às diferentes percepções na orientação da política externa durante o governo militar. Com as transformações internas e no ambiente internacional que se aprofundaram na década de 1990, as relações do Brasil com a África ficaram à margem das prioridades dos governos Collor e FHC, restritas a iniciativas como a Zopacas e a CPLP, num âmbito multilateral.

A busca por uma maior inserção internacional e pelo reconhecimento do Brasil como um ator estratégico na nova ordem mundial, logrou iniciativas de estabelecer um diálogo mais aberto com os países africanos. Com a diplomacia de caráter multidimensional do governo Lula, as relações com a África passaram a ser prioritárias, no sentido de consolidar o eixo de cooperação Sul-Sul. A partir da década de 2000, iniciativas concretas de aproximação foram tomadas. Para o presidente, o estreitamento das relações com os países africanos constituíam-se como uma obrigação política, moral e histórica. A retratação da diplomacia brasileira com a África observou-se, num primeiro momento, através de mudanças no quadro organizacional do Itamaraty, da abertura e reativação de postos diplomáticos e embaixadas, perdão da dívida

externa e das diversas visitas oficiais do presidente Lula, iniciativas que fizeram com que o continente passasse a ser visto como um parceiro estratégico, inclusive para a iniciativa privada brasileira.

Houve um incremento no comércio bilateral com os países africanos e o estabelecimento de uma agenda conjunta nos organismos internacionais. Foi nesse período que as relações entre Brasil e Moçambique começaram a se aprofundar. Por mais que as relações diplomáticas entre os dois países tenha se estabelecido em 1975, e que um importante passo tenha sido dado nos anos 1980 com a assinatura de um Acordo de Cooperação, a década seguinte, em decorrência do descaso da política externa com o continente africano, foi marcada por iniciativas modestas de cooperação, que ficaram restritas ao âmbito político. Porém, destaca-se que com a prioridade dada aos países africanos no governo Lula, Moçambique despontou como um dos maiores parceiros no continente africano, através do alargamento da cooperação bilateral, agora também voltada para o âmbito comercial e econômico. Essas iniciativas foram concretizadas através dos esforços da diplomacia do ex-presidente Lula e pelo interesse moçambicano em ampliar a cooperação visando suas prioridades de desenvolvimento.

Sobretudo no segundo mandato do governo Lula que a cooperação técnica passou a fazer parte da estratégia de política externa, viabilizando os projetos de cooperação com Moçambique que foram tratados na terceira parte do estudo. Através dos esforços do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Cooperação, entre outras instituições, houve um dinamismo nas relações com Moçambique. A cooperação técnica para o desenvolvimento logrou estabelecer parcerias em diversas áreas, envolvendo atores brasileiros, moçambicanos e internacionais, com o intuito de promover as capacidades necessárias para a implementação dos projetos.

Os setores que mais se beneficiaram com a cooperação técnica brasileira em Moçambique foram os da saúde, educação e agricultura. As três áreas são consideradas prioridades na agenda de desenvolvimento moçambicana desde a sua independência. Nesse sentido, a construção da Sociedade Moçambicana de Medicamentos, a extensão do programa Universidade Aberta para Moçambique e a proposta de Cooperação para o Desenvolvimento das Savanas Tropicais mereceram destaque entre as iniciativas de cooperação em cada uma das áreas. Ressalta-se que os três projetos estão em fase de implementação, e por esse motivo, torna-se difícil avaliar os impactos que trarão para a população moçambicana. No entanto, a discussão em torno deles fez-se necessária para compreender a dinâmica da cooperação

técnica para o desenvolvimento moçambicano e também os entraves e contradições presentes em cada um desses projetos.

Entre os casos analisados, a construção da fábrica de medicamentos em Moçambique é o que apresenta um estágio mais evoluído. Fruto da iniciativa conjunta entre os Ministérios da Saúde de Brasil e Moçambique, da Agência Brasileira de Cooperação e da Fiocruz, o projeto visa expandir o modelo brasileiro de prevenção e tratamento de HIV/AIDS, reconhecido mundialmente como um modelo de política de combate à AIDS. A importância do projeto se verifica no sentido de que em Moçambique, a AIDS é o mais grave problema de saúde pública. O Brasil, por sua vez, reúne capacidade técnica e vontade política para fortalecer o sistema de saúde moçambicano.

Através da avaliação feita sobre o programa, pode-se dizer que a construção da fábrica de medicamentos em Moçambique é, atualmente, o projeto mais ambicioso de assistência estrangeira do Brasil. Até sua conclusão, prevista para 2015, a unidade disponibilizará 21 tipos de medicamentos ao sistema de saúde moçambicano. Além dos antirretrovirais, serão produzidos medicamentos para atender outras enfermidades, o que atenuará a dependência moçambicana da indústria farmacêutica externa. A capacitação técnica de profissionais moçambicanos para atuar na área farmacêutica também merece destaque. Ressalta-se, ainda, que a Sociedade Moçambicana de Medicamentos será a primeira instituição pública no setor farmacêutico do continente africano, o que denota a magnitude do projeto.

Em referência à expansão do programa Universidade Aberta, conclui-se que o projeto, entre as demais iniciativas citadas para o setor da educação, irá contribuir efetivamente para fortalecer o sistema educacional moçambicano. A modalidade de ensino à distância atende às necessidades de formação superior e de qualificação do corpo docente para atuar no sistema de ensino. Apesar das dificuldades enfrentadas para implementar o projeto, a expansão do programa irá possibilitar a democratização do acesso aos serviços de educação no país. Além do mais, o intercâmbio institucional necessita continuar a ser fortalecido, pois Brasil e Moçambique têm muito a ganhar com o compartilhamento de experiências. O fato dos dois países compartilharem a língua portuguesa como fator de identidade, facilita a expansão dessas práticas de cooperação e serve como um instrumento capaz de fortalecer essas iniciativas.

A abordagem proposta com a avaliação do ProSavana, na área da agricultura, demonstra que a cooperação necessita ser debatida amplamente entre os diversos setores da sociedade. O programa, iniciativa trilateral entre Brasil, Moçambique e Japão, expõe algumas

contradições no modelo que está sendo proposto para o desenvolvimento agrícola em Moçambique. No decorrer da análise, deparou-se com a posição contrária à implementação do programa nos moldes como está previsto atualmente, por parte de organizações e movimentos sociais, que alegam que a agricultura familiar e o campesinato serão fortemente prejudicados. A questão da terra é central em Moçambique, desde o período colonial até os dias de hoje, o que suscita uma discussão ampla sobre as iniciativas que estão sendo implementadas na área agrícola.

Em suma, os estudos de caso serviram como uma ferramenta essencial para compreender a cooperação em curso e alguns dos seus desdobramentos. Na área da saúde, pode-se concluir que a iniciativa beneficiará grande parte da população acometida com a epidemia de HIV/AIDS. A cooperação entre Brasil e Moçambique nessa área desponta como um dos casos mais emblemáticos de cooperação Sul-Sul, através da transferência tecnológica e aperfeiçoamento técnico, e está sendo reconhecida internacionalmente como uma prática eficaz de combate e monitoramento do HIV/AIDS. Da mesma forma, o programa Universidade Aberta tem possibilitado que os jovens moçambicanos tenham perspectivas de dar continuidade aos estudos e se aperfeiçoem profissionalmente. A consolidação e expansão do UAB em Moçambique será de grande importância para o desenvolvimento da área educacional, base para o desenvolvimento humano. O debate que cerca a implementação do ProSavana expõe que as práticas de cooperação são indissociáveis de um planejamento adequado e de uma discussão qualificada e aberta à sociedade. Certamente não existe ajuda desinteressada. O estudo de caso do ProSavana, por exemplo, aponta que o Brasil está sujeito a exportar algumas de suas contradições. A cooperação bilateral parece ser indissociável de uma série de fatores, bons ou ruins que possam acompanhá-la. No entanto, na medida em que a política externa for concebida como uma política pública, a sociedade poderá contribuir para o debate e torná-lo mais qualificado.

O Brasil, através do aprofundamento de suas relações com Moçambique, demonstra um claro posicionamento de liderança entre os países do Sul. O fato de Moçambique hoje, ser um dos maiores parceiros do Brasil no continente africano, reafirma a solidez da retomada do interesse da política externa brasileira pela África, que tende a se consolidar e expandir. O Brasil prospecta através dessa iniciativa uma projeção internacional solidária, trazendo os países africanos para o centro do debate sobre a cooperação para o desenvolvimento. Ademais, potencializa o intercâmbio econômico e comercial e passa a ser um ator importante

na geopolítica africana, reafirmando agendas em comum e estabelecendo novos aliados e apoio diplomático nos fóruns internacionais.

Um balanço das iniciativas abordadas, aponta que a cooperação brasileira para o desenvolvimento de Moçambique expandiu-se com a política externa do governo Lula e segue sendo uma das prioridades, visto que todos os projetos analisados estão em curso. O impacto que terão na sociedade Moçambicana ainda não pode ser referido com precisão, no entanto, essas iniciativas apontam que ambos os países estão engajados na consolidação do fenômeno que norteia o estudo - a cooperação Sul-Sul.

A política externa dos países representa os interesses nacionais e de desenvolvimento, e é nesse sentido que deve estabelecer um diálogo aberto com a sociedade. A cooperação brasileira para o desenvolvimento de Moçambique, deve, portanto, responder às demandas das populações de ambos os países, respeitando sua soberania e fortalecendo os direitos de autodeterminação. As práticas adotadas nesse contexto continuarão a motivar a solidariedade, a horizontalidade, o intercâmbio e o compartilhamento de conhecimentos. A consolidação dos laços de amizade entre Brasil e Moçambique e as práticas de cooperação desenvolvidas apresentam-se, portanto, como um laboratório da cooperação Sul-Sul.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Conceito de cooperação técnica**, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>>. Acesso em: 09 maio 2013.

ALFASOL. **Atuação Internacional**: Moçambique. Disponível em: <http://www.alfabetizacao.org.br/site/atuacao_internacional.asp?s=27>. Acesso em: 28 dez. 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, jun. 2004.

_____. O Brasil como ator regional e como emergente global: estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional. **Cena Internacional**, São Paulo, vol. 9, 2007.

_____. Diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 2, n.1, p.3-10, jan./mar 2007.

ALMEIDA, Célia et al. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, mar. 2010.

ALVES, Vicente Eudes Lemos. A questão agrária brasileira e moçambicana: semelhanças e diferenças. **Espaço e Tempo**, São Paulo, n.29, p.57-74, 2011.

AMIN, Samir. Refundar a solidariedade dos povos do Sul. In: SANTOS, Theotonio (Coord.). **Os impasses da globalização**. São Paulo: Loyola, 2003. p. 173-190.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Petrópolis: Vozes, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Moçambique**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/mozambique>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Decreto nº 89.929, de 9 de Julho de 1984. **Promulga o Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo de República Popular de Moçambique**. 1984. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89929-9-julho-1984-440396-norma-pe.html>>. Acesso em: 15 dez 2013.

_____. Ministério da Defesa. Exército. **Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola - UNAVEM**. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/unavem>>. Acesso em: 30 out. 2013.

_____. Ministério da Defesa. Exército. **United Nations Operation in Mozambique – ONUMOZ**. [199?]. Disponível em:

<<http://www.exercito.gov.br/web/guest/onumoz>>. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. Presidente da República (Fernando Henrique Cardoso: 1995-2002). Discurso por ocasião da sessão solene de abertura de Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 17 jul. 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/1o-mandato/copy_of_1996/10.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2013.

_____. Presidente da República (João Fernandes Campos Café Filho: 1954-1955). Mensagem do Presidente Café Filho de 15 de março de 1955. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 1955. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2513901/pg-40-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-15-03-1955>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. Presidente da República (Luis Inácio Lula da Silva: 2003-2010). Discurso do Presidente da República, durante a aula inaugural por ocasião da instalação do Polo da Universidade Aberta do Brasil em Maputo-Moçambique. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 09 de nov. 2010. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/2o-semester/09-11-2010palav.-do-pres.-da-rep.-luiz-inacio-lula-da-silva-dur.-a-aula-inaugural.-por-ocasio-da-instalacao-do-polo-da-universidade-aberta-do-brasil-no-instituto-nacional-de-educacao-a-distancia-ined/download>>. Acesso em: 18 dez 2013.

_____. Presidente da República (Luis Inácio Lula da Silva: 2003-2010). Discurso do Presidente da República, durante a cerimônia alusiva à visita às instalações da futura fábrica de antirretrovirais em Maputo-Moçambique. **Biblioteca da Presidência da República**, Brasília, 10 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/2o-semester/10-11-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-cerimonia-alusiva-a-visita-as-instalacoes-da-futura-fabrica-de-antirretrovirais/download>>. Acesso em: 18 dez 2013.

CABRAL, Lúcia. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios**. Rio de Janeiro: Cindes, 2011.

CAU, Hilário Simões. **A construção do Estado em Moçambique e as relações com o Brasil**. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. 132 p.

CASTANHEIRA, Ana Lobato. Colonialismo português: o debate no palco da ONU. **Projecto10**, Lisboa, 2010. Disponível em: <<http://www.projecto10.pt/arquivo-3-cs-livre.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

_____. **O Desafio Internacional**: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora da UnB, 1994.

COOPERAÇÃO **brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2013.

EMBRAPA. **Moçambique**: apoio ao sistema de inovação no setor agropecuário. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://hotsites.sct.embrapa.br/acessoainformacao/acoes-e-programas/Cartilha%20Mocambique.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2013.

FOLLÉR, Maj-Lis. Cooperação Sul-Sul: a parceria brasileira com Moçambique e a construção de uma fábrica de medicamentos de combate à AIDS. **Revista Austral**, Porto Alegre, v. 2, n.3, p.181-207, jan./jun 2013.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Vol. 2-3.

GUILICHE, Pedro Madeira. **Ajuda externa e escolhas de políticas públicas no setor da educação em Moçambique (2006-2011)**. 2011. 101 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Administração Pública) - Universidade Eduardo Mondlane, Departamento de Ciência Política, Maputo, 2011. 101 f.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1999.

HERMELE, Kenneth. **Moçambique numa encruzilhada**: economia e política na era de ajustamento estrutural. Bergen: Chr. Michelsen Institute/Department of Social Science and Development, 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS DE MOÇAMBIQUE - INE. **Dados referentes às populações das zonas rurais**. 2010. Disponível em: <<http://www.undp.org.mz/>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. **Paradoxos e possibilidades**: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

_____. Reflexões sobre o Tema da Nova Ordem Mundial num Sistema Internacional em Transformação. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A ciência política nos anos 80**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. **Observatório Político Sul-Americano** (IESP/UERJ), v. 7, n. 3, 2012.

LENIN, Vladimir. **O Imperialismo: Etapa Superior do Capitalismo**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

_____. Que Fazer?. **The Marxists Internet Archive**. mar. 2010. Disponível em: <www.marxists.org/portugues/lenin/1902/quefazer/>. Acesso em: maio de 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. O Brasil e as Relações Sul-Sul. Dossiê Cebri, **Desafios da Política Externa Brasileira**, Rio de Janeiro: Cebri, v. 1, ano 7, 2008.

MACAGNO, Lorenzo. Política e cultura no Moçambique pós-socialista. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 67, nov. 2003, p.75-89.

MAGNOLI, Demétrio. **Relações internacionais: teoria e história**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MALOA, Joaquim Miranda. O lugar do marxismo em Moçambique: 1975-1994. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n.153, fev. 2010.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política: do capital, o rendimento e suas fontes**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MASI, Fernando. A necessidade de uma nova agenda. **Revista Interesse Nacional**, São Paulo, ed. 03, 2008.

MILANI, Carlos R. S; CARVALHO, Tassia C.O. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Revista de Relações Internacionais**, Belo Horizonte, v. 1, n.1, p.11-35, jan./jun 2013.

MONDLANE, Eduardo. **Lutar por Moçambique**. Maputo: Coleção Nosso Chão, 1995.

MORAIS, Michelle. Cooperação Sul-Sul em alfabetização: rumo ao desenvolvimento humano. **Revista da Alfabetização Solidária**, São Paulo, v. 5, n.5, 2005, p.103-114.

MOSCA, João. **A experiência socialista em Moçambique (1975-1986)**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Hegemonia e revolução em Moçambique: a inviabilidade do socialismo na África?. **Revista Política e Estratégia**. Brasília, vol.7, n.2, abr – jun. 1989, p.223-237.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Breve ensaio sobre a política externa brasileira. **Revista Autor**, São Paulo, ano 3, n. 24, jun. 2003.

ONE WORLD NATIONS. **Political Map of Mozambique**. Disponível em: <http://www.nationsonline.org/oneworld/map/mozambique_map.htm>. Acesso em: 21 nov. 2013.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e a Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 39, jan-jul. 2007. p.57-81.

PEREIRA, Analúcia D. **África do Sul e Brasil: Dois caminhos para a transição ao pós-Guerra Fria**. Porto Alegre, 2007.

PRETI, Oreste; BARBIERI, Maria Angélica. Expansão da educação à distância em Moçambique: perfis, expectativas e percepções dos estudantes de um programa de cooperação internacional. **Revista da Associação Brasileira de Educação a Distância**, São Paulo, v. 12, 2013.

RENZIO et al. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: como responder aos desafios correntes**. Rio de Janeiro: Centro de estudos e pesquisa – BRICS, maio 2013.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. As Relações Brasil-África entre os Governos Collor e Itamar Franco. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n.1, jan-jun de 2009.

RIZZI, Kamilla Raquel. **O grande Brasil e os pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe**. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. 301 p.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Externa**, Cidade, v. 43, n.1, p., mês 2000.

SILVA, Diego Barbosa da. A educação na cooperação técnica Brasil-CPLP: o caso do Timor Leste. **Carta Internacional**, Rio de Janeiro, v.7, n.2, , p.127-148, jul./dez 2012.

SCHLESINGER, Sérgio. **Cooperação e investimentos do Brasil na África: o caso do ProSavana em Moçambique**. Rio de Janeiro: Fase, 2013.

TODD, Emmanuel. **Depois do Império: a decomposição do sistema americano**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

UNAIDS. **Unaid report on global AIDS epidemic**. 2010. Disponível em: <<http://www.unaids.org/globalreport/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v.15, n. 2, nov. 2003.

VILALVA, Mário; GALA, Irene V. Relações Brasil-África do Sul: Quatro décadas rumo à afirmação de uma parceria democrática (1948-1998). **Cena Internacional**, Brasília, ano 3, n. 2, p. 33-54, ago 2001.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Título do Capítulo. In: VISENTINI, Paulo Fagundes et al. **Revoluções e Regimes Marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013. p.17-22.

_____. Título do Capítulo. In: VISENTINI, Paulo Fagundes et al. **Revoluções e Regimes Marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013. p. 360-378.

_____. O Nacional Desenvolvimentismo e a Política Externa Independente. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, n.37, p. 24-36, jul 1994.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia D. **A política africana do governo Lula**. Porto Alegre: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, UFRGS, 2008.

VISENTINI, Paulo Fagundes; TEIXEIRA, Luiz Dario; PEREIRA, Analúcia D. **Breve História da África**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

_____. **História da África e dos Africanos**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VISENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne (Org.). **Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

WORLD BANK; FAO. **Awakening Africa's Sleeping Giant: prospects for commercial agriculture in the guinea savannah zone and beyond**, 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/sleeping_giant.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.