

A África e a cooperação internacional para o desenvolvimento: evidências da agência nos projetos de cooperação Sul-Sul com o Brasil

André Cavaller Guzzi

Letícia Cunha de Andrade

Resumo: A partir das negociações de cooperação Sul-Sul com o Brasil, o artigo examina como países africanos encontraram oportunidades de exercer agência em negociações e projetos internacionais apesar de limitações de poder, por meio da análise dos casos ProSavana e Mais Alimentos.

Palavras-chave: agência; África; cooperação Sul-Sul; China; Brasil.

Africa and the International Development Cooperation: Evidence of the Agency in South-South Cooperation Projects with Brazil

Abstract: Based on the South-South cooperation negotiations with Brazil, the article examines how African countries found opportunities to exercise agency in international negotiations and projects despite power limitations by analyzing the ProSavana and Mais Alimentos cases.

Keywords: agency; Africa; South-South cooperation; China; Brazil.

O presente trabalho busca analisar a agência dos países africanos nas negociações sobre os projetos de cooperação Sul-Sul com o Brasil. Por agência, entende-se a capacidade – ou o nível de capacidade – dos países em causar impactos ou mudanças em tomadas de decisão conforme seus interesses no sistema internacional (Coffie & Tiky 2021; Chipaike & Knowledge 2018; Brown 2012). Apesar de tradicionalmente o campo das Relações Internacionais atribuir pouca atenção à agência dos países da África, mudanças no sistema internacional nas primeiras décadas do século XXI possibilitaram maior espaço de manobra dos países do continente para exercer, mesmo que ainda de forma limitada, sua agência em negociações multi e bilaterais sobre temas como mudanças climáticas, comércio internacional, intervenção militar, assistência e cooperação (Brown & Harman 2013).

Dentre as mudanças do cenário internacional, destaca-se sobretudo a ascensão da China e de outros países do Sul Global, como Índia, Brasil e África do Sul, como potências globais e regionais que passaram a ter maior interesse pelo continente africano, seja pela busca de recursos naturais, atuação de suas empresas no continente, ou para firmar blocos de interesse em fóruns internacionais (Dollar 2016; Bracho 2015; Brown & Harman 2013; Moyo 2009; Woods 2008; Manning 2006). Tais países passaram a ser uma alternativa de países do continente africano para a relação de comércio e obtenção de investimentos, assistência e projetos de cooperação, tradicionalmente realizados com países do Norte Global, como Estados Unidos, Europa Ocidental e através de organizações internacionais.

Sobre as negociações atreladas à cooperação e assistência dos países da África, apesar de existir uma literatura sobre agência dos países do continente para negociar com doadores do Norte Global e com a China, são poucos os trabalhos que têm colocado em foco a agência desses países nos projetos de cooperação Sul-Sul em parceria com outras nações do Sul Global, como no caso do Brasil. É para preencher essa lacuna que o presente trabalho procura responder à seguinte pergunta: em que medida a agência dos atores africanos provoca mudanças nas dinâmicas da cooperação Sul-Sul com o Brasil?

André Cavaller Guzzi *é professor de Relações Internacionais no curso de Administração Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas. É doutor em Ciência Política pela City University of New York.*

Letícia Cunha de Andrade Oliveira *é analista de Relações Internacionais, historiadora, coordenadora e professora de cursos de Relações Internacionais do Vale do Paraíba. É doutora em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.*

Para responder a essa questão, o trabalho analisa a agência dos países da África em dois projetos de cooperação Sul-Sul do Brasil na área de desenvolvimento agrícola: o Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI), negociado com vários países como Gana, Zimbábue, Moçambique, Senegal, Quênia, Camarões, Namíbia e Tanzânia; e o ProSavana, em Moçambique. Para a análise desses programas a partir de um olhar sobre a agência dos países da África, será utilizado o modelo de Brown e Harman (2013), que leva em consideração, primeiro, o contexto que possibilita o espaço de manobra para tais países negociarem sua inclusão no projeto, além de seus termos e limites, e o que pode ser feito com essa possibilidade. Em seguida, são abordados os aspectos que definem o tipo e o nível de agência: os agentes envolvidos (Estado, sociedade civil ou setor privado), a arena internacional (o que se pretende alcançar e para quem) e os instrumentos utilizados para alcançar tais objetivos desejados (por exemplo, denúncias em fóruns internacionais, barganha comercial e uso de força) (Brown & Harman 2013). Com esses elementos é possível identificar em quais momentos e quais atores conseguem ter agência e, portanto, inferir sobre as condições que tornam a agência possível.

A partir da análise dos projetos mencionados, observa-se que, em ambos, tanto os Estados quanto organismos da sociedade civil utilizaram instrumentos para alcançar seus objetos. Por exemplo, o governo da Nigéria cobrou maior agilidade do governo brasileiro para sua inserção no PMAI, afirmando que, se o país não desse uma resposta rápida e assertiva sobre sua entrada, recorreria à China para um acordo similar. No caso do ProSavana, organizações da sociedade civil se articularam para cobrar dos países que fazem parte do projeto maior transparência sobre seu objetivo, utilizando a mídia para denunciar os efeitos negativos da iniciativa sobre os agricultores locais. A agência dos países africanos identificada nas negociações e decisões sobre assistência e cooperação internacionais, como as dos casos mencionados, possibilita uma análise da cooperação Sul-Sul com o Brasil a partir da perspectiva dos países africanos na parceria e se distancia daquela passividade que, por tanto tempo, prevaleceu na literatura sobre a África.

Assim, o presente trabalho está estruturado da seguinte maneira: na parte seguinte será apresentada uma revisão da literatura sobre ausência de agência da África no campo das Relações Internacionais. Depois, será feita uma discussão sobre cooperação Sul-Sul e o modelo brasileiro de cooperação. Em seguida, será apresentada a metodologia para identificar a agência nos projetos e os recursos utilizados na pesquisa. Na sequência, os dois projetos mencionados acima – ProSavana e Mais Alimentos – serão analisados e, por fim, serão feitas algumas considerações a respeito da agência dos países africanos.

ÁFRICA NA LITERATURA: DE ATOR PASSIVO A ATOR AGENTE

Na literatura das relações internacionais, é recente a discussão sobre a agência dos países do continente africano. Isso se explica sobretudo em razão da forte tradição realista no estudo das relações internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial, que analisa o sistema internacional a partir das grandes potências, e do reforço a essa tradição pelos neorealistas, como Kenneth Waltz (1979), ao defenderem que apenas tais atores são capazes de impactar o sistema internacional para atingir seus objetivos. Vale destacar também a leitura crítica sobre o campo das Relações Internacionais: por ser oriunda predominantemente de centros de pesquisas de grandes potências ocidentais – Estados Unidos e países da Europa ocidental – visa estudar o sistema internacional *para e a partir da perspectiva de* tais países.

Apesar de a presença da África na literatura das relações internacionais ser incontestável, ela costuma ser descrita como objeto, ou seja, sendo submetida e subordinada aos interesses e objetivos das grandes potências internacionais. Conforme explicam Coffie e Tiky (2021), Okon e Ojatorotu (2018) e Blaauw (2014), diversos fatores históricos, econômicos e políticos colocaram a África em uma situação de submissão às potências internacionais e contribuíram para criar uma imagem do continente como ator passivo frente às decisões e interesses de tais potências. Esses fatores são a histórica subjugação do continente, dados seu passado colonial e o tráfico dos escravos; as guerras de aproximação no contexto da Guerra Fria; o envolvimento de organizações internacionais nos processos de manutenção de paz e de construção dos Estados no pós-guerra civil, impondo soluções *top-down* e externas ao continente; os programas de ajuste estrutural (SAP na sigla em inglês) das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), a partir dos anos 1980, condicionando o acesso à ajuda internacional a reformas econômicas em prol de uma agenda neoliberal; a forte dependência econômica internacional e a exploração de recursos naturais pelas grandes potências.

Com o intuito de investigar os processos de exploração, submissão e dependência da África pelas potências globais após o processo de independência, uma extensa literatura passou a utilizar o conceito de neoimperialismo (Okon & Ojatorotu 2018; Zack-Williams 2013; Harvey 2004). Para essa literatura, o “neo” é uma maneira de diferenciar as relações contemporâneas de dependência e exploração dos países da África daquelas que foram perpetuadas pelos países colonizadores da Europa, a partir do século XIX, e levadas a cabo até o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, e o processo de independência dos países do continente, a partir da década de 1950. Ou seja, a literatura não propõe uma nova construção conceitual, mas busca identificar a continuidade das ações de exploração no continente com uma nova

roupagem, tal como intervenção militar, dependência econômica, elevados preços de transferência, repatriação de lucros e acordos de parceria econômica assimétrica (Zack-Williams 2013; Harvey 2004).

Outra característica identificada na literatura sobre a África nas relações internacionais é o afropessimismo, a ideia de que o continente é uma região miserável, marginalizada, explorada e vítima do neoimperialismo sob todas as formas. Autores como Vieira (2006) explicam que a narrativa do afropessimismo, enquanto aponta para questões centrais dos problemas enfrentados pelo continente, foi sendo reproduzida por diversos atores para justificar, e até legitimar, a intervenção em seus países e a imposição do neoimperialismo: as grandes potências foram as primeiras a construir e a reproduzir essa ideia de uma África pobre e carente de ajuda, narrativa que ainda utilizam para adentrar no mercado africano por meio das parcerias comerciais assimétricas e dos projetos de assistência e cooperação internacional. A literatura também identifica a perpetuação de tal narrativa nos discursos de organizações não governamentais (ONGs) que buscam promover ajuda ao continente a partir de recursos de Estados e do setor privado e, para isso, realizam campanhas publicitárias que se fundamentam na representação do outro carente e necessitado, que demanda o socorro do eu heroico e salvador (Bitencourt 2021).

Outra característica identificada na literatura sobre a África nas relações internacionais é o afropessimismo, a ideia [que], enquanto aponta para questões centrais dos problemas enfrentados pelo continente, foi sendo reproduzida por diversos atores para justificar, e até legitimar, a intervenção em seus países e a imposição do neoimperialismo...

Em virtude das mudanças no cenário internacional no começo do século XXI, como explicado na introdução, muitos estudos passaram a realizar análises de caso que mostram diferentes contextos em que os países africanos foram capazes de defender seus interesses nas mesas de negociação sobre comércio internacional e ajuda e assistência provenientes do Norte Global e da China. Por exemplo, Mohan e Lampert (2013) explicam que a Zâmbia, por meio de negociações, conseguiu dobrar o valor dos royalties recebidos pela concessão da exploração das minas de cobre pelos chineses, e que Gana e Nigéria lograram impor a contratação de mão de obra nativa nos empreendimentos chineses em seus territórios. Mais recentemente,

o estudo de Jaensch (2021) mostra que a Tanzânia resistiu às pressões da União Africana e dos Estados Unidos para implementar passivamente políticas projetadas no exterior para combater terroristas na Somália e, ao invés disso, implementou uma política externa própria priorizando sua segurança nacional.

Na bibliografia sobre assistência internacional, uma nova literatura busca trazer agência aos países africanos. Algumas obras discutem as negociações entre as IFIs e os países africanos, comparando as diferentes capacidades institucionais dos países para negociar as condições de empréstimos estabelecidas pelas instituições internacionais (Woodward 2017, Whitfield & Fraser 2010; Whitfield 2009.) Ainda sobre essas negociações, estudos enfatizam a importância dos países emergentes do Sul Global, sobretudo a China, como instrumentos de manobra nas negociações com essas instituições e outros doadores tradicionais do Norte Global (Grimm 2013; Brautigam 2009; Woods 2008).

Por outro lado, pouco se discute sobre a agência dos países da África em relação às negociações com as potências do Sul Global e a competição entre tais potências. Mohan e Lampert (2013), por exemplo, explicam que diversos artigos discutem a cooperação China-África, colocando os chineses enquanto atores que dominam a agenda de cooperação e os africanos como atores que simplesmente aceitam o que a China tem a oferecer sem sequer negociar. O estudo de Grimm (2013) explica a diferença entre o que a presença da China representou para as negociações com doadores tradicionais e as relações estabelecidas entre os países africanos com a China. Ao analisar as negociações de Ruanda com os doadores tradicionais e com os chineses, Grimm afirma que o país africano foi bem-sucedido ao utilizar a China como espaço de manobra para negociar com os doadores tradicionais, mas não conseguiu reduzir o controle chinês sobre as decisões relacionadas à assistência concedida ao país.

DA ASSISTÊNCIA PARA A COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO

Os projetos de cooperação Sul-Sul do Brasil ganharam destaque nos mandatos do presidente Lula da Silva (2003-2010) e, em menor medida, de Dilma Rousseff (2011-2016), que tinham como objetivo de sua política externa colocar o Brasil como *global player* por meio da intensificação de sua posição no Sul Global e diversificando as parcerias Sul-Sul. Assim, nos anos 2000, o Brasil ampliou seu papel como potência regional, voltando suas atenções também para o continente africano. Para esse estreitamento, o governo do Brasil construiu um discurso reforçando sua relação histórica com o continente, principalmente por meio do comércio, além de similaridades sobre os processos de colonização e desenvolvimento

tardio. Também como parte do discurso, o governo brasileiro mencionou que as condições domésticas, geográficas, climáticas e sociais semelhantes entre o país e os Estados africanos representam desafios semelhantes para eles e, como consequência, permitem trocas de práticas e conhecimentos para superá-los. É por meio dessa retórica que o Brasil ampliou sua participação na África nas primeiras décadas do século XXI.

Uma das formas de aproximação utilizada foi a cooperação técnica, reconhecida no sistema internacional como uma prática comum de cooperação Sul-Sul, cujos princípios foram definidos em conferências internacionais, como as de Buenos Aires em 1978 e Nairóbi em 2008. Definida como contribuição não monetária prestada entre os países em desenvolvimento para o compartilhamento de conhecimento em uma área específica, a cooperação técnica parte dos seguintes princípios: primeiro, a transferência de conhecimento tem como objetivo melhorar o desenvolvimento dos parceiros; segundo, a cooperação acontece sob demanda, ou seja, o provedor da cooperação não decide quais objetivos de desenvolvimento devem ser alcançados nos países parceiros, nem como tais objetivos devem ser alcançados; terceiro, a cooperação deve proporcionar benefícios mútuos entre o provedor dos programas de cooperação e seus parceiros. Assim, esses princípios sugerem que a cooperação técnica entre os países do Sul Global pressupõe uma agência dos países participantes do projeto, já que ela é implementada sob demanda e busca alcançar benefícios comuns entre as partes.

No entanto, na prática, os atores com maior poder ainda conseguem exercer influência e controle na cooperação técnica. A primeira evidência disso pode ser notada na assistência técnica realizada pelos países do Norte Global (já que essa modalidade não é exclusiva dos países do Sul). Conforme observado no Relatório de Monitoramento Global de 2006, “a assistência técnica é frequentemente criticada por ser excessivamente cara devido ao alto custo de especialistas internacionais [...], além de muito fragmentada e descoordenada”. Além disso, como explica Woodward (2017, 143), a assistência técnica pode ter um objetivo estratégico para os doadores tradicionais:

Os doadores bilaterais usam assistência técnica, como bolsas de estudos para locais para estudar nos países dos doadores e treinamento no país de pessoas em posições-chave, para inculcar doutrinas, linguagem, mentalidade, normas profissionais e habilidades que doadores específicos – como as IFIs, o Tesouro dos EUA, a UE ou os departamentos de Defesa dos EUA e da Grã-Bretanha [...] – querem e precisam. Tal treinamento também pretende estabelecer redes profissionais de longo prazo e inter-

perabilidade entre países no futuro. Mesmo doadores bilaterais e fundações privadas, como a Open Society, oferecem às ONGs locais workshops sobre como redigir uma proposta de doação, de acordo com os procedimentos operacionais dos financiadores, para avaliação e concessão dos financiamentos (tradução nossa).

A segunda evidência é que, tanto para os países do Norte quanto os do Sul Global, existe uma inter-relação entre a sua assistência e cooperação técnica, respectivamente, e os seus interesses nacionais. No caso do Brasil, por exemplo, sua aproximação com a África, por meio, dentre outras medidas, de projetos de cooperação Sul-Sul abriu portas para que várias empresas brasileiras, sobretudo empreiteiras e de exploração de recursos naturais, passassem a operar ainda mais no continente africano. É justamente nesse aspecto que o presente trabalho pretende contribuir, mostrando, com evidências encontradas nos diálogos entre o governo brasileiro e países africanos, que tais projetos de cooperação não representavam apenas os interesses do lado mais poderoso, no caso o Brasil, mas também dos países africanos parceiros do projeto.

Portanto, a ausência de uma discussão de agência dos países da África nos projetos de cooperação Sul-Sul pode ser consequência de que esses projetos trazem em seu discurso princípios de solidariedade e horizontalidade entre os parceiros da cooperação. No entanto, quando analisados na prática, percebe-se que alguns projetos de cooperação Sul-Sul levados a cabo pelo governo brasileiro, sobretudo durante os governos de Lula, não são necessariamente mutuamente constitutivos – como definidos na teoria – e que, portanto, a agência dos países africanos também é limitada nesses projetos de cooperação, sobretudo quando combinados com a promoção de linhas de crédito. Esses são os casos dos projetos que serão analisados a seguir.

METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto neste artigo, buscamos identificar a agência nas negociações dos países da África com o Brasil e, mais especificamente, nos projetos de cooperação Sul-Sul. Para entender a agência, como explicado anteriormente, será utilizada a construção analítica de Brown e Harman (2013) que, para compreender o tipo ou nível de agência que um ator detém, identificam os agentes envolvidos, a arena em que a negociação ocorre e os instrumentos utilizados para alcançar os objetivos. Para os autores, devido às limitações de poder enfrentadas pelos países da África no sistema internacional, a agência dos atores

do continente deve ser analisada a partir da identificação de espaços de manobra existentes e das forças, internas e externas, que ampliam ou restringem tais espaços (Brown & Harman 2013, 4).

Sobre o material para a pesquisa, foi utilizado um banco de telegramas trocados entre o Itamaraty e os países africanos de 2010 a 2018, resultado da investigação de doutoramento de um dos autores do trabalho sobre a cooperação Sul-Sul entre Brasil e países da África. A identificação de trechos pertinentes nas mais de dez mil páginas de telegramas foi feita a partir do uso do comando de busca do Adobe.

O acesso à comunicação telegráfica foi concedido depois de um requerimento junto ao Arquivo Central do Itamaraty e mediante preenchimento de formulário específico, após o que o órgão disponibilizou um técnico durante cinco dias para assessorar a pesquisa nos bancos de dados virtuais. A pesquisa, feita em um computador conectado à Intranet do órgão, retornou milhares de páginas, e a identificação de trechos pertinentes foi feita utilizando-se como palavras-chave “setor privado”, “sociedade civil” e nomes de diversos projetos de cooperação entre Brasil e África. Dessas palavras-chave, em termos de projetos de cooperação, as que mais retornaram resultado foram “Programa Mais Alimentos Internacional” (PMAI) e “ProSavana”, além de conversas relacionadas à atuação de representantes da sociedade civil e do setor privado, como se verá a seguir. Por isso, optou-se por apresentar esses resultados a partir de considerações iniciais sobre esses dois projetos de cooperação.

A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL E A AGÊNCIA DOS PAÍSES AFRICANOS

A análise dos telegramas e as entrevistas revelaram a agência de três grupos de atores na cooperação Brasil-África – os Estados, a sociedade civil e o setor privado – com atuação ligada aos projetos de cooperação PMAI e ProSavana.

Os Estados Africanos

O PMAI foi criado em 2010 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Inspirado em um programa doméstico brasileiro chamado Mais Alimentos, o PMAI tinha como principal objetivo combinar a convencional cooperação técnica em agricultura com uma linha de crédito direcionada a pequenos agricultores estrangeiros para a aquisição de maquinário brasileiro voltado para o mercado agrícola (Andrade 2019; Leite et al. 2014).

Até 2012, oito países africanos (Gana, Zimbábue, Moçambique, Senegal, Quênia, Camarões, Namíbia e Tanzânia) solicitaram formalmente a adesão ao pro-

jeto (Leite et al. 2014), tendo o governo da Nigéria mostrado vívido interesse no PMAI e demandado uma resposta “tempestiva (e positiva) da adesão nigeriana ao programa”, conforme narrado em telegrama:

O assessor do ministro afirmou que o governo nigeriano, apenas nos últimos seis meses, teria recebido oito visitas de autoridades chinesas para tratar do interesse nigeriano em adquirir máquinas agrícolas. [...] O assessor especial confidenciou, no entanto, que experiências com máquinas chinesas, geralmente de baixa qualidade (disse que apenas 30 de 800 tratores adquiridos há dois anos de empresas chinesas encontram-se em plena operação e sem problemas técnicos), levaram as autoridades nigerianas a manter a expectativa de adesão ao programa [PMAI] para aquisição imediata de tratores do Brasil. Nesse sentido, Kwasari revelou haver disputa interna no MADR sobre eventual solução a ser adotada para a mecanização do país (chinesa ou brasileira), tendo em vista a demora no anúncio da adesão nigeriana ao PMAI (Andrade 2019, 66).

A Nigéria pressionou pela assinatura de Memorando de Entendimento com o Brasil para ingresso no PMAI e enviou comitiva ao Brasil especialmente para tratar do tema, mas o programa foi suspenso em 2017, antes da adesão do governo nigeriano. Sem resposta positiva do Brasil, a Nigéria, de fato, procurou o governo chinês para fechar acordos de cooperação para o desenvolvimento da agricultura.

Ainda comentando sobre o PMAI, mas agora em torno de outro país, quando o programa ainda estava em vigor, os pequenos agricultores moçambicanos tinham uma reclamação justa sobre os equipamentos para a lavoura importados de empresas brasileiras. Essas empresas enviaram um lote fechado e inegociável de produtos, sobre o qual o governo moçambicano não pôde opinar, tendo concordado em importar o lote e tendo incentivado os agricultores moçambicanos a financiá-lo por completo, embora estivesse certo de que muitas máquinas jamais seriam utilizadas. Todavia, dada a quantidade de reclamações, o governo moçambicano exigiu do governo brasileiro a negociação dos produtos que seriam enviados na etapa seguinte do programa, que nunca chegou a ocorrer, porque ele foi suspenso pouco tempo depois em virtude de débitos adquiridos pelo governo moçambicano junto ao governo brasileiro em decorrência do financiamento das obras do Aeroporto de Nacala pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Andrade 2019).

Apesar da suspensão do PMAI em Moçambique, o governo recipiendário da cooperação, motivado pelas reclamações dos agricultores, passou a mostrar agência após a primeira etapa do projeto. O mesmo aconteceu em relação à

empresa moçambicana que prestava assistência técnica para os produtos importados do Brasil – em 2018, o governo moçambicano destacou que a empresa não tinha condições de assistir agricultores de províncias distantes de Maputo e sondou a possibilidade de indicação de empresas que pudessem concorrer com a designada pela empresa brasileira que havia exportado o maquinário; a resposta foi negativa, mas ocorreu após pressão por uma visita técnica para averiguação da situação (Andrade 2019).

Essas evidências mostram que os Estados africanos têm cada vez mais exercido sua agência quando se trata da cooperação Sul-Sul, embora, em alguns casos, essa postura não mude de fato a condição assimétrica dos relacionamentos com o Sul Global. Apesar dessas limitações, o caso da Nigéria mostra que, de fato, a China tem um papel relevante para as estratégias de negociação dos países para negociar o acordo de cooperação com o Brasil. Assim, pode-se afirmar que a agência africana existe, se manifesta de diversas formas e provoca efeitos variados, desde uma simples pressão sem resultados satisfatórios até o fechamento de acordos de cooperação internacional.

Além do caso do PMAI, vale destacar outras evidências identificadas nos telegramas das embaixadas do Brasil nos países da África. Os Estados convidaram empresas brasileiras para participar de feiras internacionais de comércio e de processos de licitação para prestação de serviços em obras públicas em seus territórios e manifestaram tacitamente a vontade de que o setor privado brasileiro penetrasse comercialmente em seus territórios.

Um dos exemplos mais ilustrativos nesse sentido é o Zimbábue, que observou durante a II Reunião da Comissão Mista Brasil-Zimbábue, realizada em 2012, que pela primeira vez o Brasil participara da Feira Internacional do Comércio do Zimbábue naquele ano e, no mesmo espírito, convidou as empresas brasileiras a participarem da edição do ano seguinte. Além disso, conforme narra outro telegrama, a Argélia e a Zâmbia, entre 2010 e 2018, também convidaram empresas brasileiras a manifestarem seu interesse na participação em licitações do setor energético realizadas nos dois países.

A manifestação tácita da vontade de que empresas brasileiras penetrassem comercialmente em seus territórios foi feita por muitos países africanos e narrada por diversos embaixadores ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em 2010, a embaixadora do Brasil na Nigéria narrou o seguinte em telegrama:

[...] o empresário nigeriano Ladan Jibrilu (que tem vínculos, inclusive familiares, com o Brasil) falou ao embaixador Patriota sobre o interesse da Nigéria em parcerias com o Brasil em energia. Disse que o ministro da Energia havia encaminhado

memorando ao presidente Jonathan recomendando que os setores público e privado brasileiros participem de projetos de geração de energia elétrica na Nigéria. O assunto poderia, eventualmente, ser abordado pelo presidente Jonathan durante seu encontro com o presidente Lula na Ilha do Sal (Telegrama enviado pela embaixada brasileira em Abuja ao MRE em 2010. Arquivo do Itamaraty).

Os mesmos interesses foram manifestados por Argélia, Gana, Senegal, Gâmbia e Zimbábue, e narrados em diversos telegramas de embaixadores dirigidos ao MRE entre 2010 e 2018, sendo ilustrativo o caso de Gana, quando convidado para um evento na área da saúde no Brasil:

Reiterei, também, o convite já encaminhado ao ministro Opong-Fosu para participar do Fórum Global de Nutrição Infantil, a ter lugar nos próximos 20 a 24/5, na Costa do Saúpe, Bahia. [...] O ministro reagiu muito positivamente e disse que seu interesse na viagem ao Brasil ia além da participação no Fórum. Segundo afirmou, gostaria de conhecer um pouco mais acerca das experiências brasileiras em áreas como urbanização, saneamento básico, manejo de dejetos, modernização de favelas e sistemas de esgoto. Como fez questão de ressaltar, o ritmo de crescimento de seu país tem se dado em velocidade mais acelerada do que a capacidade do governo de prover infraestrutura adequada para as novas áreas urbanas que surgem. Mencionei a possibilidade de o ministro procurar, com a minha ajuda, algumas das empresas brasileiras aqui já instaladas que muito teriam a oferecer nesses setores. Ressaltei, ainda, que algumas delas têm escritórios na capital baiana e na capital pernambucana, locais muito próximos à sede do evento, o que facilitaria o seu deslocamento para um contato mais direto para examinar o que essas empresas teriam a oferecer... (Telegrama enviado pela embaixada brasileira em Acra ao MRE em 2013. Arquivo do Itamaraty).

A Sociedade Civil

A sociedade civil mostra que não existem fronteiras que impeçam parcerias. Um caso bastante ilustrativo dessa agência se refere ao ProSavana. Suspenso em 2020, o programa foi uma iniciativa trinacional envolvendo Moçambique, Japão e Brasil. Executado no âmbito do Programa de Parceria Japão-Brasil, visava transformar em uma região produtora de alimentos a região conhecida como Corredor de Nacala, que se estendia desde o Porto de Nacala, no Oceano Índico, rumo a Oeste, e chegava à Lichinga, no extremo Noroeste de Moçambique, na fronteira

com o Malauí. O ProSavana tinha como conceito a promoção do desenvolvimento agrícola regional em Moçambique a partir da tecnologia desenvolvida e acumulada pelo Brasil ao longo da implementação do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados Brasileiros (Prodecer) (Fingermann 2014).

O ProSavana enfrentou muita resistência dos camponeses e da sociedade civil brasileira e moçambicana, que o denunciavam como mecanismo de grilagem de terras, já que a cooperação trilateral se dava a partir da financeirização e estrangeirização de terras moçambicanas em prol dos países parceiros e não se adequava aos interesses dos camponeses moçambicanos (Nascimento 2020).

O fato é que o programa ocorreu no contexto da crise global de alimentos que potencializou a corrida pelas terras de países periféricos, sobretudo africanos, e fez surgir uma nova dinâmica nas relações político-econômicas Sul-Sul, com o protagonismo de países emergentes (como o Brasil), que impulsionaram a demanda pelas commodities para suprir as necessidades de consumo crescente. Por isso, o programa consistia em um megaprojeto de caráter exploratório, marcado pela submissão da agricultura familiar à agricultura comercial de larga escala voltada para a exportação (Nascimento 2020).

Quando da suspensão do ProSavana, em 2020, os camponeses comemoraram, embora tenham reconhecido a possibilidade de novas tentativas semelhantes (inclusive dos mesmos parceiros, Brasil e Japão) e a necessidade de programas voltados, de fato, para o desenvolvimento da agricultura familiar moçambicana, e não para a priorização da agricultura em larga escala.

No caso do ProSavana, que foi desde o início acompanhado pela embaixada brasileira em Moçambique, havia ativismo vindo tanto da sociedade civil brasileira quanto da sociedade civil moçambicana, que se uniram para protestar contra o programa, conforme narrado em telegrama:

O ProSavana tem sido criticado por algumas organizações da sociedade civil sob o pretexto de que pretende usurpar terras de camponeses para a implantação de modelo de agricultura extensiva trazido do cerrado brasileiro, causando o deslocamento involuntário de pequenos agricultores. Nota-se que muitas dessas organizações são influenciadas por associações não moçambicanas, inclusive brasileiras (Andrade 2019, 41).

Um ano mais tarde, por ocasião de um evento realizado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em Maputo, a embaixada brasileira relatou em telegrama ao Itamaraty um episódio:

Com discurso inflamado, disse [o Sr. Agostinho Bento, representante da União Nacional dos Camponeses] que a terra dos camponeses moçambicanos está “ameaçada por gladiadores estrangeiros”, suscitando receios de reassentamentos e outros prejuízos. Afirmou que a FAO apoia o Fundo Nacala e que está envolvida no ProSavana; o Programa, por sua vez, também estaria envolvido com o Fundo Nacala; e que o ProSavana, assim como outras iniciativas estrangeiras, irá “aniquilar por completo a agricultura familiar”. Afirmou, conforme havia sido feito na primeira parte do seminário, que a USAID está envolvida nos campos de experimentação liderados pela Embrapa e pela JICA em Nampula (no âmbito do ProSavana) (Andrade 2019, 42).

No caso específico do ProSavana, a agência da sociedade civil e de movimentos sociais como a Via Campesina não chegou a ser responsável pela suspensão do programa, que só chegou a um fim após decisão do Brasil e do Japão, mas conscientizou a comunidade internacional sobre os grandes projetos que privilegiam o agronegócio em detrimento da agricultura familiar.

Esse avanço é importante e acende um alerta sobre a incongruência de um projeto que privilegia a agricultura em larga escala em um país onde a área média cultivada pelos pequenos agricultores é de 1,1 hectare por família, área consideravelmente menor do que a área média cultivada pelos agricultores familiares brasileiros (Andrade 2019).

Ademais, quase inexistente agricultura em larga escala em Moçambique; quando amplos latifúndios são vistos, geralmente pertencem a estrangeiros. Assim, o ProSavana atendeu a interesses específicos dos países emergentes do Sul Global e dos países desenvolvidos, tendo retornado muito pouco em termos de resultados positivos para Moçambique. Daí a principal crítica e denúncia da sociedade civil organizada.

O Setor Privado

As análises sobre cooperação internacional geralmente discutem muito o papel dos Estados, da sociedade civil, das organizações governamentais internacionais e até mesmo das ONGs, mas tratam pouco da atuação do setor privado (Oliveira & Pal 2018).

No caso do PMAI, as empresas que exportaram para os países parceiros, e sobretudo para Moçambique, tiveram bastante autonomia, não só definindo o lote de máquinas que seriam exportadas, mas também escolhendo a única empresa autorizada a prestar assistência técnica (Andrade 2019).

Aqui, fica clara a agência do setor privado, mas e quando se trata da agência do setor privado africano? Pode-se dizer que ela existe, mas ocorre de forma isolada e sem força política importante. Para ilustrar, é possível identificar a agência do setor privado africano no episódio envolvendo a Nigéria mencionado acima, na citação retirada de telegrama enviado pela embaixada brasileira em Abuja ao MRE em 2010.

Por fim, vale dizer que a atuação do setor privado não deve ser vista de forma dissociada da atuação estatal – existe uma relação entre as iniciativas brasileiras de cooperação para o desenvolvimento e os investimentos privados em Moçambique (Garcia, Kato 2016), o que ficou claro durante a análise de um telegrama trocado entre a embaixada brasileira em Acra e o MRE:

[...] o ministro [de Gana] indagou sobre a possibilidade de o governo ganense comprar fertilizantes do Brasil por meio do Programa Mais Alimentos Internacional. [...] creio que se abrem novas possibilidades de ampliação da presença brasileira no setor agropecuário ganense, tanto na instalação de novas empresas no país, quanto na identificação de áreas concretas de cooperação (Telegrama enviado pela embaixada brasileira em Acra ao MRE em 2017. Arquivo do Itamaraty).

O pedido do ministro ganês mostra que o Estado apoia e impulsiona as demandas do setor privado, o que é natural nas relações internacionais, já que o Estado provê para o setor privado a legitimidade necessária para fazer demandas junto a outros países. É curioso notar que, no caso da sociedade civil, as demandas geralmente não são apoiadas pelos Estados e, por isso, são menos impactantes em termos de promoção de mudanças.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar em que medida a agência dos países da África provoca mudanças nas dinâmicas da cooperação Sul-Sul. Apesar das evidências da agência do continente africano na política internacional, que pode ser exercida em diversos níveis a partir da combinação de esforços estatais e não estatais, é preciso reconhecer que ela não é ilimitada, pois esbarra no poder dos Estados mais fortes e na dependência dos próprios países africanos em relação aos parceiros mais desenvolvidos. Todavia, mesmo que ainda restrita, esta agência dos países africanos, que hoje pode ser reconhecida nas negociações e decisões sobre assistência e cooperação internacionais, é mais útil do que aquela passividade que por tanto tempo prevaleceu na literatura e, quem sabe, pode ser

o início de relações internacionais um pouco menos assimétricas.

O trabalho contribui para a literatura sobre agência africana nas relações internacionais ao apresentar evidências empíricas que comprovam a existência da agência de atores africanos, ainda que limitada e incapaz de promover grandes mudanças no cenário internacional, e ao mostrar que tal agência não se limita ao Estado, mas caracteriza também a atuação da sociedade civil e do setor privado, este último respaldado em grande medida pelos governos africanos.

Demandas como a da Nigéria para ingressar no PMAI mostram que estreitar laços financeiros e comerciais com o Brasil é do interesse dos próprios países demandantes do projeto de cooperação. E justamente em virtude desse interesse por parte dos países receptores é que a atuação do Brasil não pode ser encarada como algo imposto de cima para baixo ou mero “neoimperialismo tupiniquim”. Essa noção, utilizada principalmente para analisar a cooperação Brasil-África, é simplista, estereotipada e equivocada ao assumir que a relação com o continente africano seja desinteressada do lado brasileiro e passiva do lado africano, sem ganhos para o Brasil e gentil com uma África carente e marginalizada (Andrade 2019).

Ademais, duas ressalvas sobre o estudo de agência na África precisam ser feitas. Um estudo que a coloca no centro das atenções não é um contraponto e nem minimiza as ações exploratórias das potências (sejam elas do Sul ou do Norte Global) na África. Ao contrário, ele serve para mostrar agentes e ações que buscam resistir a tais pressões externas. Ele também ajuda a entender a variação entre os atores na África, como (e se) são capazes de influenciar nas tomadas de decisão nas relações internacionais. O que resta observar na agência é o quanto ela impacta de fato na melhoria da sociedade desses países. A segunda ressalva é que a agência dos atores no continente não é algo novo, sempre esteve presente na história da África, desde atos de resistência contra os países colonizadores, no processo de independência e na construção do Estado (Brown & Harman 2013). Isso justifica ainda mais a necessidade de incluir a agência dos países da África nas discussões de relações internacionais, como nos projetos de cooperação Sul-Sul. ■

[M]esmo que ainda restrita, esta agência dos países africanos, que hoje pode ser reconhecida nas negociações e decisões sobre assistência e cooperação internacionais, é mais útil do que aquela passividade que por tanto tempo prevaleceu na literatura e, quem sabe, pode ser o início de relações internacionais um pouco menos assimétricas.

Referências Bibliográficas

- Banco Mundial. 2007. *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. International Development Association Resource Mobilization (FRM). IDA15.
- Bitencourt, Daiane. 2021. "O ethos do herói voluntário e os estereótipos sobre a África no discurso humanitário." *Letrônica* 14 (4): 1-12. <https://doi.org/10.15448/1984-4301.2021.4.39842>.
- Blaauw, Lesley. 2014. "Challenging Realists International Relations Theory: Soft Balancing and Agency in the International Relations of African States". *Afro Asian Journal of Social Sciences* 5 (53).
- Bracho, Gerardo. 2015. "In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenges of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda". *Discussion Paper*. German Development Institute, Bonn.
- Brautigam, Deborah. 2009. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, William. 2012. "A Question of Agency: Africa in International Politics". *Third World Quarterly* 33 (10): 1889-1908.
- Brown, William & Sophie Harman. 2013. "African Agency in International Politics: An Introduction". *Routledge Studies in African Politics and International Relations*, 1-15. <http://oro.open.ac.uk/34468/2/9F4AD4DD.pdf>.
- Chipaike, Ronald & Matarutse Knowledge. 2018. "The Question of African Agency in International Relations". *Cogent Social Sciences* 4 (1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2018.1487257>.
- Coffie, Amanda & Lembe Tiky. 2021. "Exploring Africa's Agency in International Politics". *Africa Spectrum* 56 (3): 243-253. <https://doi.org/10.1177/00020397211050080>.
- De Mello e Souza, André. 2013. "Brazil's Development in Africa: A New Model?" *Fifth BRICS Academic Forum*, Durban, South Africa.
- Dollar, David. 2016. *China's Engagement with Africa: From Natural Resources to Human Resources*. Brookings Institute.
- Fingermann, Natália. 2014. *A cooperação trilateral brasileira em Moçambique: um estudo de caso comparado, o ProAlimentos e o ProSavana*. Tese de Doutorado FGV. <http://hdl.handle.net/10438/11608>.
- Garcia, Ana & Karina Kato. 2016. "Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique". *Cadernos CRH* 29 (76): 69-86. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000100005>.
- Grimm, Sven. 2013. "Aid Dependency as a Limitation to National Development Policy? The Case of Rwanda". In *Routledge Studies in African Politics and International Relations*, organizado por William Brown & Sophie Harman, 81-96.
- Harvey, David. 2004. "The New Imperialism: Accumulation by Dispossession". *The 'New' Imperial Challenge. Socialist Register* 40: 63-87. <https://socialistregister.com/index.php/srv/issue/view/441>.
- Jackson, Robert. 1990. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. New York: Cambridge University Press.
- Jaensch, Stephanie. 2021. "Understanding African Agency in Peace and Security: Tanzania's Implementation of 'Non-Indifference' in Somalia". *Africa Spectrum* 56 (3): 274-292. <https://doi.org/10.1177/00020397211993482>.
- Leite, Iara, Bianca Suyama, Laura Waisbich & Melissa Pomeroy. 2014. "Brazil's Engagement in International Development Cooperation: the State of the Debate". *Evidence Report, Institute of Development Studies* 59. <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>.
- Manning, Richard. 2006. "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?" *Development Policy Review* 24 (4): 371-385. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2006.00330.x>.
- Moyo, Dambisa. 2009. "Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way for Africa". *Ethics & International Affairs* 23 (2): 219-19. https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2009.00211_2.x.

Mohan, Giles & Ben Lampert. 2013. "Negotiating China: Reinserting African Agency into China-Africa Relations". *African Affairs* 112 (446): 92-110. <https://doi.org/10.1093/afraf/ads065>.

Nascimento, Ana Caroline Neves. 2020. *Uma quimera do desenvolvimento: uma análise do ProSavana em Moçambique*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/38440>.

Odoom, Isaac & Nathan Andrews. 2017. "What/Who is Still Missing in International Relations Scholarship? Situating Africa as an Agent in IR Theorizing". *Third World Quarterly* 38 (1): 42-60. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1153416>.

Okon, Enoch & Victor Ojatorotu. 2018. "Imperialism and Contemporary Africa". *Journal of African Foreign Affairs* 5 (2): 227-249. <https://www.jstor.org/stable/26664071>.

Oliveira, Leticia Cunha de Andrade. 2019. *A transferência de políticas entre países: um estudo de caso sobre o Programa Mais Alimentos em Moçambique*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/T.101.2020.tde-16012020-115130>.

Oliveira, Osmany & Leslie Pal. 2018. "Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções". *Revista de Administração Pública* 52 (2): 199-220. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/74659>.

Ovadia, Jesse. 2013. "Accumulation With or Without Dispossession? A 'Both/And' Approach to China in Africa With Reference to Angola". *Review of African Political Economy* 40 (136): 233-250. <https://www.jstor.org/stable/42003333>.

Saraiva, José Flávio. 2011. "Uma nova África atlântica nas relações internacionais do século XXI". *Relaciones Internacionales* 20: 297-319.

Vieira, Francisco. 2006. "Do eurocentrismo ao afropessimismo: reflexão sobre a construção do

imaginário da África no Brasil". *Revista em debate* 3. <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=9317@1>.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

Whitfield, Lindsay. 2009. *The Politics of Aid: African Strategies of Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press.

Whitfield, Lindsay & Alastair Fraser. 2010. "Negotiating Aid: The Structural Conditions Shaping the Negotiating Strategies of African Governments". *International Negotiations*, 15: 341-366.

Woods, Ngaire. 2008. "Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance". *International Affairs* 84 (6): 1205-1221. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00765.x>.

Woodward, Susan. 2017. *The Ideology of Failed States; Why Intervention Fails*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316816936>.

Zack-Williams, Alfred. 2013. "Neo-Imperialism and African Development". *Review of African Political Economy*, 40 (136): 179-184. <https://doi.org/10.1080/03056244.2013.797759>.

Como citar: Guzzi, André Cavaller & Leticia Cunha de Andrade. 2023. "A África e a cooperação internacional para o desenvolvimento: evidências da agência nos projetos de cooperação Sul-Sul com o Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 118-135.

To cite this work: Guzzi, André Cavaller & Leticia Cunha de Andrade. 2023. "Africa and the International Development Cooperation: Evidence of the Agency in South-South Cooperation Projects with Brazil." *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 118-135.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.03.04.118-135.pt>

Recebido: 13 de junho de 2023

Aceito para publicação: 26 de junho de 2023