



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ALICE MARIA FREITAS PEREIRA

**O Programa de Cooperação Triangular entre Brasil, Japão e Moçambique
para o desenvolvimento agrícola da savana tropical: Uma análise do
projeto de desenvolvimento, debates e críticas (2009-2020)**

JOÃO PESSOA

2023

ALICE MARIA FREITAS PEREIRA

O Programa de Cooperação Triangular entre Brasil, Japão e Moçambique para o desenvolvimento agrícola da savana tropical: Uma análise do projeto de desenvolvimento, debates e críticas (2009-2020)

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Profa. Ma. Thalita Franciely de Melo Silva

JOÃO PESSOA - PB

2023

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

P436p Pereira, Alice Maria Freitas.

O programa de cooperação triangular entre Brasil, Japão e Moçambique para o desenvolvimento agrícola da savana tropical [manuscrito] : uma análise do projeto de desenvolvimento, debates e críticas (2009-2020) / Alice Maria Freitas Pereira. - 2023.

34 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2023.

"Orientação : Profa. Ma. Thalita Francielly de Melo Silva, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA. "

1. Cooperação trilateral. 2. Prosavana. 3. Brasil. 4. Japão.
5. Moçambique. I. Título

21. ed. CDD 327.17

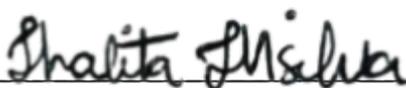
ALICE MARIA FREITAS PEREIRA

O programa de Cooperação Triangular entre Brasil, Japão e Moçambique para o desenvolvimento agrícola da savana tropical: Uma análise do projeto de desenvolvimento, debates e críticas (2009-2020)

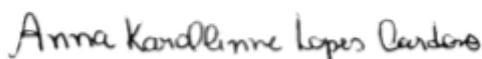
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: 27 / 11 / 2023.

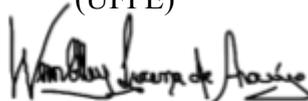
BANCA EXAMINADORA



Thalita Franciely de Melo Silva
(Orientadora) Universidade Estadual da
Paraíba (UEPB)



Anna Karollinne Lopes Cardoso
Universidade Federal de Pernambuco
(UFPE)



Wembley Lucena de Araújo
Universidade Estadual da Paraíba
(UEPB)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	6
3. A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NA COOPERAÇÃO TRIANGULAR.....	9
4. A COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL, JAPÃO E MOÇAMBIQUE.....	12
5. O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TRIANGULAR PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DA SAVANA TROPICAL EM MOÇAMBIQUE (PROSAVANA).....	16
6. DEBATES E CRÍTICAS SOBRE O PROSAVANA.....	22
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
REFERÊNCIAS.....	28

O Programa de Cooperação Triangular entre Brasil, Japão e Moçambique para o desenvolvimento agrícola da savana tropical: Uma análise do projeto de desenvolvimento, debates e críticas (2009-2020)

Alice Maria Freitas Pereira

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o Programa de Cooperação Triangular Para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (Prosavana). Este programa foi firmado entre Brasil, Japão e Moçambique entre os anos de 2009-2020, com o intuito de transformar o modo de produção regional, visando à garantia da segurança alimentar em escala global. Vale acrescentar que é importante também refletir acerca dos debates e das críticas sobre esse projeto no que tange aos impactos socioambientais, as questões de posse de terras e da participação da sociedade civil. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa explicativa, de natureza básica e foi utilizado o método hipotético-indutivo. Em relação ao método foi utilizado o hipotético-indutivo. Além disso, a abordagem é qualitativa com a utilização de procedimento técnico bibliográfico e documental. Conclui-se, portanto, que o projeto de cooperação entre esses países contribuiu para identificar as fragilidades na agricultura das savanas em Moçambique, mas que no entanto foram geradas argumentações e reflexões quanto ao modo de sua implementação.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Trilateral, Prosavana, Brasil, Japão e Moçambique.

ABSTRACT

This article aims to analyze the Triangular Cooperation Program for the Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique (Prosavana). This program was signed between Brazil, Japan and Mozambique between 2009-2020, with the aim of transforming the regional mode of production in order to guarantee food security on a global scale. It is worth adding that it is also important to reflect on the debates and criticisms of this project with regard to socio-environmental impacts, land tenure issues and the participation of civil society. In terms of methodology, this is an explanatory study of a basic nature. In addition, the approach is qualitative, using bibliographic and documentary technical procedures. The conclusion is that the cooperation project between these countries has helped to identify weaknesses in savannah agriculture in Mozambique, but that it has also generated arguments and reflections on how it should be implemented.

KEYWORDS: Trilateral Cooperation, Prosavana, Brazil, Japan and Mozambique

1 INTRODUÇÃO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) surge nas Relações Internacionais no pós Segunda Guerra Mundial, nas décadas de 1940-1950, com o Plano Marshall. Este plano pretendia ajudar a financiar a reconstrução dos países afetados pela guerra. Durante a década de 1970, enquanto a Guerra Fria se desenrolava, a cooperação entre os países foi se aprofundando entre os mais diversos atores internacionais. Então, a partir daí iniciou-se um processo político mais autônomo e com a comunidade internacional mais consciente acerca desse tema.

Segundo Sánchez (2002), a CID pode ser definida como a promoção do estímulo ao desenvolvimento econômico e social de países menos desenvolvidos. Além disso, pode ser considerada um elemento de análise que conta com diversas partes, como os agentes, as interações e as dinâmicas estabelecidas por eles e a própria estrutura de poder (Áyllon, 2013).

Dessa forma, a CID, ao longo dos anos, foi se tornando mais complexa, apresentando várias vertentes e contando com a participação de vários atores internacionais. O propósito da CID se direcionou em garantir o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos em diversas áreas, como comércio, educação, meio ambiente, saúde, agricultura, entre outros (Orellana, 2012).

Nesse cenário, o Brasil se destaca na promoção da cooperação para o desenvolvimento, principalmente com a troca de experiências e boas práticas encontradas para solução de desafios comuns. Um destaque nas CID desenvolvidas pelo Brasil ao longo dos anos são as parcerias celebradas entre o Brasil e os países do continente africano, como Argélia, Benim, Botsuana, Senegal, Togo e Moçambique.

No caso de Moçambique, um país que devido a questões resultantes da guerra civil de 1977 a 1992 vivenciaram problemáticas relacionadas às questões de terras e o seu uso e aproveitamento, o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar buscou atrair investimentos estrangeiros. Nesse sentido, se pauta a importância política, ambiental e social da agricultura para as Relações Internacionais. A importância política e social em relação ao agronegócio no sentido de intensificação da industrialização e a padronização da agricultura em nível internacional (Mendonça 2015). E a importância política e social da agricultura familiar no sentido base econômica e cultural uma vez que, de acordo com a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), a agricultura familiar é responsável por um terço da comida global (ONU NEWS, 2021). Já a importância ambiental se pauta nas questões de impactos ao meio ambiente que o agronegócio causa.

A partir do exposto, a pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: Quais foram as ações desenvolvidas por Brasil e Japão para o desenvolvimento agrícola regional em Moçambique? De modo secundário, busca-se entender também quais foram as principais críticas sobre o programa?

Nesse sentido, o artigo objetiva analisar o Programa de Cooperação Triangular Para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (Prosavana). Ademais, busca-se apontar os resultados, os desafios e as críticas desse projeto, que buscava transformar o modo de produção regional para uma produção que dê conta das demandas internas e que gerasse excedentes exportáveis, visando a garantia da segurança alimentar em escala global.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa explicativa e de natureza básica, foi utilizado o método hipotético-indutivo, a abordagem é a qualitativa, já que se propõe a desvendar os fenômenos sociais de uma forma mais significativa. É um campo de investigação que atravessa disciplinas, campos e temas (Denzin; Lincoln, 2006).

Em relação às fontes primárias deste artigo tem-se as pesquisas das autoras Laís Caroline Kuss e Natália Fingermann e as secundárias tem-se as pesquisas dos autores Vanessa Perin, Sérgio Schlesinger, João Mosca e Natasha Bruna.

Isto posto, o artigo se divide da seguinte maneira: a primeira parte do estudo explorará a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, abordando sua origem, os eventos históricos que conduziram a novas perspectivas e os arranjos internacionais estabelecidos entre diversos atores internacionais; a segunda discorrerá acerca da cooperação técnica internacional na cooperação triangular e as dinâmicas envolvidas nesta parceria; a terceira concentra-se na análise da cooperação técnica entre Moçambique-Brasil-Japão, descrevendo as parcerias e os principais órgãos de execução da cooperação que contribuíram para as primeiras experiências do Projeto Prosavana; a quarta abordará o projeto de Cooperação Técnica Triangular o Programa Triangular de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola das Savanas Tropicais de Moçambique (Prosavana - JBM); por fim, a última parte se dedicará aos debates e críticas firmados em relação ao projeto.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Durante os anos de 1940-1950, as mudanças no sistema internacional depois da Segunda Guerra Mundial foram para a expansão da cooperação internacional. Para Sánchez (2002), a cooperação é um conjunto de ações traçadas e executadas por atores públicos e

privados de países diversos, que procuram promover um desenvolvimento de forma mais justa e equilibrada, de modo a construir um planeta mais seguro e pacífico.

Segundo Vale (2014), a cooperação internacional é uma ação de ajuda mútua realizada entre dois ou mais Estados para alcançar objetivos comuns nos mais diversos campos - políticos, culturais, estratégicos, humanitários e econômicos. Nesse cenário, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) se tornou importante por visar a promoção de ações voltadas para o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Com isso, esse tema passou a ser de suma importância na política externa dos Estados.

Tornou-se de suma importância não só para política externa dos Estados mas também para as relações internacionais entre atores estatais e não estatais. No arcabouço literário das Relações Internacionais a “cooperação” possui diversas definições podendo ser enquadrada em várias áreas, desde comércio, tecnologia, a questões de segurança e entre outros.

A CID surgiu em um momento pós Segunda Guerra Mundial por iniciativa norte-americana de desenvolver um plano de assistência econômica para os países assolados pela guerra (Sánchez, 2002). Esse plano de assistência foi o primeiro exemplo prático de CID no cenário internacional. Para os Estados Unidos, o objetivo, com isso, era garantir o apoio e firmar o capitalismo nos países da Europa Ocidental.

Esse plano de apoio financeiro foi subsequente ao sistema de Bretton Woods, tratado firmado por 44 países, que tinha como finalidade restabelecer o capitalismo mundial, através de um sistema de regras para regular a política econômica internacional (Barreto, 2009). Desse modo, os EUA recuperariam um importante parceiro comercial, além de ganhar garantir sua influência frente à União Soviética e ao comunismo (Tamazi, 2017). O lançamento do Plano Marshall permitiu a definição de novas atribuições das instituições em relação aos países em desenvolvimento. E essas instituições foram criadas, em sua gênese, com o intuito de prestar assistência pós-conflito, e, posteriormente, tiveram uma mudança de direcionamento para o desenvolvimento dos países do Sul Global (Freitas, 2014).

A promoção da ajuda financeira para o crescimento e o desenvolvimento dos países europeus, bem como do gerenciamento dos recursos advindos do Plano Marshall só foi possível com a criação da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), em 1948, que após 1961, passou a se chamar Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dessa forma, a CID passou a ser institucionalizada como “nova arquitetura da ajuda, à qual deveriam ser integrados os países emergentes como forma de promover o desenvolvimento” (Ayllón, 2013, p. 11).

Nesse momento, ainda era possível observar a gênese de outros órgãos internacionais como o Banco Mundial, em 1944, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1965, esses órgãos foram essenciais para uma maior promoção do alcance da CID para os mais diversos países ao redor do mundo.

Em relação à Organização das Nações Unidas (ONU), no primeiro momento, a agenda internacional para a CID, foi guiada pelas teorias keynesianas¹ e estava centrada em aspectos majoritariamente econômicos e financeiros. Durante a década de 1960, questões como o bem-estar individual não eram prioridades para os Estados. Essas questões só foram inseridas na década seguinte, após uma reorganização mundial, principalmente, devido à formação de novos Estados e ao processo de descolonização em continentes, como o continente africano

Na década de 1980, a CID foi marcada pela inclusão de novos temas, por levar em questão questões como segurança alimentar, comércio internacional, industrialização e meio ambiente. Isso trouxe uma mudança na forma de enxergar, para além do crescimento econômico, outras questões importantes a serem trabalhadas em países em desenvolvimento (Leite *et al.*, 2018).

Já na década de 1990, a CID passou a incluir questões como a erradicação da pobreza e a sustentabilidade. Para Alves (1997), a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague em 1995, marca, pela primeira vez, as questões sociais sendo conferidas como objetivos de alta prioridade.

No início dos anos 2000, o tema de maior destaque na agenda da CID foram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Segundo Puente (2010), os ODM possuem oito metas incorporadas como prioridades na agenda de cooperação de diversos países, a saber: acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a Aids, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Com o fim da Guerra Fria e o surgimento de novos atores no sistema internacional, as relações de poder que eram verticais por conta da divisão bipolar do mundo pela guerra passaram a ser horizontais, com os Estados passando a cooperar com o entendimento de

¹ Também conhecida como a “revisão da teoria liberal” A doutrina Keynesiana, tem como proposta o intuito de evitar a retração econômica e garantir a estabilidade empregatícia do país, o Estado deveria intervir na economia, sempre que necessário.

benefícios mútuos (Sánchez, 2002). Dessa forma, os países mais desenvolvidos, tradicionalmente doadores, começaram traçar novas formas da CID, não somente financeira. Além disso, os países em desenvolvimento passaram a cooperar entre si em busca de atingir objetivos comuns ou individuais por meio do intercâmbio de experiências, conhecimentos, habilidades e/ou recursos.

Então, a CID, pode ser entendida como um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, difundindo a noção de que a promoção de desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as desigualdades geradas no plano internacional (Milani, 2012). Dessa forma, participam da CID uma série de organizações internacionais de natureza pública e privada, bem como atores estatais e não estatais.

Os mecanismos ou formas da CID são: a Cooperação técnica, no qual há a transferência de tecnologia e conhecimento; a Cooperação científica e tecnológica, em que há incentivo à pesquisa e o intercâmbio de informações tecnológicas; a Cooperação educacional, no qual se busca o incentivo a educação com programas de bolsas de estudo para estrangeiros e entre outras coisas; e a Cooperação humanitária, no qual se objetiva prestar respostas emergenciais com a doação de alimentos, medicamentos e ajuda em cenários de desastres naturais ou conflitos (Puente, 2008).

Em relação às modalidades da CID se destaca: a Cooperação Norte-Sul (CNS) ou Cooperação Vertical, executada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; a Cooperação Sul-Sul (CSS) ou Cooperação Horizontal, executada entre dois ou mais países em desenvolvimento que tem por intuito o desenvolvimento de capacidades individuais e/ou compartilhados; e a Cooperação Triangular - objeto de análise dessa pesquisa - , que é executada pela união de esforços de países em desenvolvimento, organizações internacionais e países desenvolvidos no intuito de buscar o desenvolvimento de várias nações (Milani *et al.*, 2014; ABC, 2021).

Dessa forma, depois de discorrer sobre o processo histórico que resultou na CID, e também abordar sobre sua capacidade de promover o desenvolvimento em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, se faz necessário explanar sobre a Cooperação Triangular com ênfase na cooperação técnica internacional.

3 A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NA COOPERAÇÃO TRIANGULAR

A cooperação técnica internacional (CTI) diz respeito tanto a projetos quanto programas intergovernamentais, que podem ser bilaterais ou multilaterais, com o intuito de colaborar com o desenvolvimento dos países associados, por meio do intercâmbio de conhecimentos e experiências bem sucedidas, além de outras atividades como treinamentos e capacitações (Lopes, 2011).

Nos últimos anos, a CID tem incorporado novas modalidades de colaboração, caracterizadas pela integração de diferentes abordagens e atores em formatos de coalizões mistas. Dentre esses fenômenos, destaca-se a Cooperação Triangular (CTr), inserida em um contexto marcado pela intensificação Cooperação Sul-Sul (CSS) e impulsionado pela ascensão de países emergentes e pelas transformações na CID.

Desde 1980, a CTr tem sido considerada uma ferramenta com grande potencial para ampliar as parcerias em prol do desenvolvimento, permitindo uma exploração mais sistemática das complementaridades, recursos e capacidades entre os países do Norte e do Sul, com o envolvimento de organismos internacionais. No século XXI, ganhou destaque o papel da CTr como uma modalidade que facilita a articulação e a convergência da CSS com a CNS, o que resulta em benefícios para todas as partes envolvidas, através de uma combinação de recursos financeiros e técnicas destinadas a países receptores com menor nível de desenvolvimento (Pino, 2013). Isso também proporciona maior visibilidade e reforço da escala da cooperação desenvolvida pelos países emergentes, além de reduzir os custos e a influência da CSS.

O cenário das relações internacionais neste novo milênio tem sido marcado por mudanças significativas, aceleradas pela crise econômica. Nesse contexto, países emergentes e outros países de renda média adotaram estratégias de política externa voltadas para a promoção do desenvolvimento internacional. Nesse sentido, esquemas de Cooperação Triangular buscam associações mais horizontais e equilibradas, com negociações e práticas diferentes das CNS. Vale ressaltar que o CTr não se limita apenas às associações entre os países do Norte e do Sul, pois também são frequentes os esquemas de triangulação Sul-Sul-Sul, embora menos numerosos (Pino, 2013). Para os países emergentes, a Cooperação Triangular representa uma oportunidade de ampliar a CSS com o apoio financeiro e técnico dos países doadores e de organizações multilaterais.

Dessa forma, eles conseguem aumentar o volume de recursos e o tamanho de seus projetos, expandindo seus âmbitos geográficos de atuação e os campos temáticos abordados. Esse tipo de cooperação facilita, assim, a disseminação de experiências nacionais e políticas

públicas bem-sucedidas, proporcionando um ambiente favorável para o crescimento e o desenvolvimento.

A CSS e a CTr desempenham papéis fundamentais na política externa do Brasil, contribuindo para alcançar diversos interesses nacionais, como a disseminação do modelo brasileiro de desenvolvimento, o fortalecimento dos laços com outros países e a projeção de uma imagem de potência emergente comprometida com o desenvolvimento internacional (Pino, 2013). Essas modalidades de cooperação também refletem o reconhecimento explícito da excelência e efetividade operacional técnica prestada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (Pereira, 2008).

Embora já se tenha registros de iniciativas triangulares com a participação do Brasil nas décadas de 1980 e 1990, a Cooperação Triangular experimentou um notável crescimento, tanto em termos quantitativos como qualitativos, durante os governos do presidente Lula (2003-2010) e nos primeiros anos da presidência de Dilma Rousseff (Pino, 2013). A cooperação brasileira tem se associado cada vez mais com organizações internacionais e agências de cooperação de países desenvolvidos, o que coloca o Brasil como um dos principais protagonistas na área da Cooperação Triangular.

Além dos objetivos de desenvolvimento, os doadores tradicionais têm interesses concretos em articular sua cooperação com as instituições brasileiras. Ao se associarem ao Brasil, eles evitam as resistências de muitos países em desenvolvimento que são receosos com as intenções dos doadores da OCDE ou divergem dos critérios de eficácia e dos métodos de implementação e avaliação que eles utilizam (Barbosa, 2011).

Os antecedentes da presença brasileira em iniciativas de CTr remetem ao início dos anos 1990, com o Programa de Treinamento para Terceiros Países - *Third Country Training Programme* (TCTP) - em parceria com o Japão (Pino, 2013). Os dois países trabalharam juntos para realizar cursos técnicos em nações da América Latina e África. Com o apoio da *Japan International Cooperation Agency* (Jica), o Brasil transferiu seus conhecimentos e tecnologias, adaptando-os à realidade dos beneficiários. Também houve formatos que incluíram outros parceiros brasileiros, principalmente organismos multilaterais, mas sem o componente necessário de complementaridade das respectivas capacidades técnicas.

Em primeiro momento, a participação do Brasil em iniciativas triangulares pode ser compreendida pela necessidade de superar a escassez natural de recursos para a execução de projetos (Barbosa, 2005). Naquela época, os recursos disponíveis eram modestos, e a Cooperação Triangular (CTr) desempenhava um papel importante como catalisador para a implementação de novos projetos. Ao colaborar com países desenvolvidos e organizações

multilaterais, o Brasil atribuía um valor político significativo às parcerias, buscando estabelecer diálogos horizontais (ABC, 2006).

Na segunda etapa, a partir de 2004, a Cooperação Triangular brasileira ganhou maior destaque no Haiti, no qual o Brasil se uniu ao Canadá em iniciativas de imunização, à Espanha em projetos de recuperação ambiental e desenvolvimento agroflorestal sustentável, à Argentina na construção de cisternas para a produção de hortaliças, ao Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) no combate à violência contra as mulheres, ao Banco Mundial em programas de merenda escolar e manejo de resíduos sólidos, e à OIT no combate ao trabalho infantil. Vale mencionar a experiência pioneira em projetos de coleta de resíduos sólidos em Carrefour-Feuilles, financiada pelo Fundo Ibas para o Alívio da Fome e da Pobreza, recebeu o prêmio das Nações Unidas como a melhor iniciativa de Cooperação Sul-Sul (CSS) em 2006 (ABC, 2006; Pereira, 2008).

Na terceira etapa, durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o sucesso das políticas públicas brasileiras despertou o interesse de países desenvolvidos e organizações internacionais, que propuseram iniciativas de triangulação. Isso resultou em uma rápida expansão dessa modalidade de cooperação, impulsionada pelas vantagens comparativas do Brasil (afinidades econômicas e culturais, adaptabilidade de políticas e experiências de desenvolvimento, custos reduzidos de execução, etc.) e pela experiência, logística e recursos dos doadores tradicionais. A ampliação para diversos setores também contribuiu para a diversificação das temáticas da Cooperação Triangular (Farani, 2011).

Nos últimos anos, tem sido observado um aumento no número de projetos e um crescimento nos valores orçamentários. O Japão e a Alemanha se destacam como principais parceiros nessas iniciativas de triangulação, especialmente na África, seguidos pelas agências e programas do sistema das Nações Unidas, com ênfase nas ações em conjunto com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), além dos projetos em parceria com países da região, como a Argentina no Haiti. Essa expansão e diversificação da Cooperação Triangular mostram como o Brasil tem se consolidado como um ator estratégico na promoção do desenvolvimento internacional e no fortalecimento das relações de cooperação com parceiros globais.

Essa trajetória revela a utilização da Cooperação Triangular como uma ferramenta eficaz para promover parcerias mais equitativas e colaborativas entre as nações. O país tem desempenhado um papel significativo na disseminação de conhecimentos, tecnologias e políticas bem-sucedidas para países em desenvolvimento, contribuindo para o progresso

global e reforçando sua imagem como uma nação ativa e comprometida com o desenvolvimento.

4 A COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL, JAPÃO E MOÇAMBIQUE

Nos anos recentes da história de Moçambique, o país foi marcado por um período de conflitos armados durante a guerra civil entre os anos de 1977 a 1992. O conflito que durou mais de 15 anos foi encerrado com a assinatura do Acordo Geral de Paz de Moçambique. Concomitantemente, as populações que haviam sido deslocadas começaram a retornar às suas terras de origem ou a estabelecer novas comunidades em terras desocupadas. Já no século XXI, o país enfrentou uma série de desastres naturais, desencadeados pelo fenômeno *El Niño* em 2015-2016, que mobilizaram a ajuda internacional e a solidariedade global (Chaveiro; Macaringue, [s.d.], 2020).

No contexto das ações empreendidas para aliviar a vulnerabilidade das populações e comunidades rurais dispersas por todo o país, foi notável a presença de narrativas que aconselharam o governo a empreender uma transformação da estrutura agrária que remonta aos tempos da colonização (Chaveiro; Macaringue, [s.d.], 2020). A crítica pública moçambicana também pedia medidas para combater as desigualdades resultantes da exclusão de certos grupos do acesso à terra.

No entanto, desde os primeiros anos do processo de libertação de Moçambique das mazelas deixadas pela guerra civil, o controle da terra gradualmente passou para as mãos do Estado, que, na prática, delegou essa autoridade às elites políticas. Embora a participação direta do Estado na economia tenha diminuído significativamente, o controle sobre a terra persiste, principalmente por meio da concessão de direitos de uso e aproveitamento da terra para exploração de recursos do solo e do subsolo a qualquer interessado (Chaveiro; Macaringue, [s.d.], 2020).

No âmbito das atribuições do governo, o Governo de Moçambique, por meio do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA), buscou atrair investimentos estrangeiros por meio de acordos de cooperação, garantindo a disponibilidade de terras para tais empreendimentos. Um exemplo notável desse esforço foi o Programa Triangular de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola das Savanas Tropicais de Moçambique (Prosavana - JBM), concebido como parte das iniciativas de cooperação entre o governo moçambicano e os governos do Brasil e Japão .

As relações diplomáticas entre o Brasil e o Japão tiveram origem por volta de 1895, quando foi firmado o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre ambos os países. Esse tratado viabilizou a vinda de 781 imigrantes japoneses para o Brasil em 1908, inaugurando um significativo fluxo migratório entre as nações.

Atualmente, o Brasil abriga uma das maiores comunidades japonesas fora do Japão (Clementino, 2020). A motivação principal do Brasil residia na necessidade de suprir a carência de mão-de-obra nas plantações de café, após a abolição da escravidão em 1888, enquanto o Japão enfrentava desafios relacionados à sua população e buscava promover a emigração. Durante o período de 1942 a 1952, as relações diplomáticas estiveram suspensas devido à oposição dos dois países durante a Segunda Guerra Mundial.

O Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Japão foi assinado em 1970 e ratificado pelo Brasil em 1971. No entanto, a cooperação internacional entre brasileiros e japoneses teve suas raízes na década de 1950, no governo de Juscelino Kubitschek. O governo japonês estava em busca de novos parceiros internacionais, enquanto o Brasil, comprometido com seu desenvolvimento, necessitava de recursos estrangeiros para alcançar seus objetivos. Em 1976, a JICA iniciou suas atividades no Brasil, apenas dois anos após sua fundação, estreitando gradualmente os laços entre as nações. Estima-se que o montante total de investimentos do Japão no Brasil tenha ultrapassado a marca de 1 bilhão de dólares, solidificando o Brasil como um dos maiores beneficiários da cooperação japonesa, especialmente fora da Ásia (Clementino, 2020).

O programa Prosavana foi concebido com inspiração na experiência bem-sucedida do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer), lançado em 1978 como resultado da parceria entre a JICA e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). O objetivo do Prodecer era transformar a região do Cerrado brasileiro em terras produtivas, um bioma anteriormente considerado estéril. Em 2008, essa região se tornou responsável por uma parcela significativa da produção agrícola brasileira, graças a tecnologias desenvolvidas especificamente para o bioma.

Nesse cenário, o Brasil passou a exportar cada vez mais alimentos e a ganhar reconhecimento internacional como um dos principais produtores de uma ampla variedade de produtos agrícolas. A Embrapa, principal parceira brasileira no programa, desempenhou um papel fundamental nesse sucesso. O Prosavana foi planejado com a expectativa de replicar essa trajetória de êxito no contexto de Moçambique, uma vez que algumas áreas desse país africano apresentavam condições agroclimáticas semelhantes às do Cerrado brasileiro.

Em 2000, foi assinado o Programa de Parceria entre o Brasil e o Japão (PPJB), visando aprofundar as iniciativas de Cooperação Triangular entre os dois países. Em 2007, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, e a presidente da JICA, Sadako Ogata, fortaleceram a parceria e anunciaram a ampliação da cooperação internacional com a África. A partir dessa iniciativa, em 2009, Brasil e Japão começaram a moldar o projeto ProSavana. Naquele ano, a JICA e a ABC assinaram uma minuta no Brasil que indicava o interesse em desenvolver um programa de cooperação na savana tropical africana, com Moçambique como país parceiro (Clementino, 2020).

Um mês após a visita de Kenzo Oshima, vice-presidente sênior da JICA, uma delegação do Ministério da Agricultura de Moçambique veio ao Brasil para conhecer o modelo de desenvolvimento agrícola no cerrado brasileiro, que é semelhante à savana africana. Esse modelo foi implementado no cerrado a partir da década de 1970 como parte do processo de modernização agrícola no Brasil. O Prodecer, desenvolvido em parceria entre o Brasil e o Japão, desempenhou um papel crucial nesse processo. Ele foi uma política pública de ordenamento territorial e desenvolvimento da região do cerrado, que visava tornar essa região produtiva, combinando recursos públicos e privados, brasileiros e japoneses (Kuss, 2017).

O Prodecer se expandiu por vários estados brasileiros e beneficiou mais de 700 grandes e médios produtores, incluindo descendentes de japoneses e europeus (Kuss, 2017). O programa promoveu a produção mecanizada, com foco na monocultura, especialmente de algodão, milho e soja. Ele serviu como modelo de sucesso da cooperação entre o Japão e o Brasil e se tornou a base para a concepção do Prosavana no início do século XXI, com a savana africana como alvo da modernização agrícola.

Em julho de 2009, o Brasil e o Japão concordaram em promover um programa de desenvolvimento agrícola nas savanas africanas, com base no conhecimento adquirido com o Prodecer (ABC, JICA, MINAG, 2009). Essa iniciativa foi formalizada em setembro de 2009, quando os dois países organizaram uma missão conjunta a Moçambique e assinaram o memorando tripartite que deu origem ao Prosavana (ABC, JICA, MINAG, 2009; Fingermann, 2014; Toledo, 2015).

Pouco tempo depois, o Ministério da Agricultura de Moçambique e o Japão realizaram uma missão conjunta a Moçambique, durante a qual discutiram os grupos de trabalho, as responsabilidades de cada parte envolvida e a estrutura do programa. Como resultado dessa missão, foi assinado o "Memorando de Entendimento sobre a Cooperação

Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique" , marcando o início oficial do Prosavana (Kuss, 2017).

Quadro 1 - Linha do Tempo dos Eventos Preliminares ao Acordo de Cooperação Trilateral para o Progresso da Agricultura nas Savanas Tropicais de Moçambique

Abril de 2007	Anúncio de Sadako Ogata e Celso Amorim sobre a Intensificação do Apoio à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na África através do Programa de Parcerias para o Progresso.
Abril de 2009	Kenzo Oshima e Marco Farani formalizam o Acordo Preliminar para Empregar a Experiência do Prodecer em um Projeto de Progresso nas Savanas Africanas.
Mai de 2009	Visita da Delegação do Ministério da Agricultura de Moçambique para Explorar o Modelo de Desenvolvimento Agrícola do Cerrado Brasileiro
Julho de 2009	Encontro de Taro Aso e Lula na Conferência do G8+5 em L'Aquila, com um Acordo para Impulsionar o Desenvolvimento Agrícola em Moçambique, Utilizando a Experiência do Prodecer.
Setembro de 2009	Delegação Combinada da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) em Moçambique, onde se abordou a organização do programa e estabeleceram-se equipes de trabalho em cada nação parceira para sua implementação.
Setembro de 2009	Durante a missão conjunta, foi celebrado o Memorando de Entendimento que inaugura o Programa de Desenvolvimento Agrícola das Savanas Tropicais em Moçambique (Prosavana), com a assinatura dos representantes da JICA (Kenzo Oshima), da ABC (Marco Farani) e do Ministério da Agricultura (Soares Nhaca) do país.

Fonte: Kuss (2017).

Em conclusão, a cooperação internacional entre Brasil, Japão e Moçambique emerge como um modelo de parceria promissora, promovendo o desenvolvimento de Moçambique. Crescimento econômico equitativo e o fortalecimento das capacidades locais. Neste cenário de colaboração, destaca-se o Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento

Agrícola da Savana Tropical em Moçambique que será melhor abordado no tópico seguinte deste presente artigo, o Prosavana, como um exemplo de esforços conjuntos para impulsionar a agricultura e a segurança alimentar na região.

5 O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TRIANGULAR PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DA SAVANA TROPICAL EM MOÇAMBIQUE (PROSAVANA)

O Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (Prosavana) representa uma colaboração entre Moçambique, Japão e Brasil, desenvolvida no âmbito do Programa de Parceria Japão-Brasil (JBPP). O Programa foi oficialmente concebido como um programa de cooperação triangular lançado em 2009 (MPD; JICA, 2014).

O principal do Prosavana é a transformação da região conhecida como Corredor de Nacala, que se estende desde o Porto de Nacala, no Oceano Índico, em direção oeste até alcançar Lichinga, localizada no extremo noroeste do continente, na fronteira com o Malawi, em uma região altamente produtiva de alimentos. O Corredor de Nacala é um dos seis corredores designados para a implementação do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrícola (PEDSA) de 2011 a 2020 (MINAG, 2011).

O Programa busca impulsionar o desenvolvimento agrícola regional em Moçambique, fazendo uso da tecnologia previamente desenvolvida e adquirida pelo Brasil durante a execução do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados Brasileiros (Prodecer) e projetos relacionados. No entanto, dada a substancial diferença na situação socioeconômica entre Moçambique e o Brasil, foi crucial estabelecer modelos de desenvolvimento agrícola específicos e adequados para o Corredor de Nacala e suas áreas circundantes.

Com base nessa compreensão, o conhecimento acumulado durante a evolução dos Cerrados brasileiros foi adaptado e aplicado em Moçambique, com o propósito de estimular o desenvolvimento agrícola regional na Savana Tropical do país africano. O principal desafio enfrentado pelo Programa é de reconfigurar o sistema de produção regional, direcionando-o para atender às necessidades internas e, ao mesmo tempo, gerar excedentes exportáveis, contribuindo assim para assegurar a segurança alimentar em nível global (JICA, s. d.).

A área em questão, onde foi implementado o projeto, engloba uma extensão que se estende por mais de 700 quilômetros, indo desde a cidade de Nacala Porto, localizada na

Quadro 2 - Projetos do Prosavana

Projeto	Propósito
Prosavana-PI	Projeto para a ampliação da capacidade de pesquisa e disseminação de tecnologia visando ao avanço da agricultura no Corredor de Nacala, em Moçambique.
Prosavana-PEM	Projeto voltado para a criação de modelos de desenvolvimento agrícola comunitário, visando aprimorar os serviços de extensão agrícola e promover o desenvolvimento da agricultura no Corredor de Nacala, em Moçambique.
Prosavana-PD	Projeto para apoiar a elaboração do plano diretor para o desenvolvimento agrícola na região do Corredor de Nacala, buscando formular o Plano Diretor de Desenvolvimento Agrícola para a área. Este último plano deve conter diretrizes e ações necessárias para a melhoria e modernização da agricultura regional, com o intuito de agregar valor e fomentar diversas atividades econômicas relevantes para o setor agrícola.

Fonte: Prosavana (2013).

As atividades desenvolvidas no âmbito deste programa foram as seguintes: (1) estudo de sistemas de cultivo e transferência de tecnologia; (2) testes e introdução de variedades; (3) capacitação institucional do IIAM (treinamentos; infraestruturas); (4) levantamentos hidrográficos; (5) melhoramento dos solos, e outros.

Estas atividades tiveram como resultados, primeiro, o aumento do número de produtores de soja, que se tem tornado, desde 2011, em uma cultura cada vez mais praticada. Em segundo lugar, verificou-se o aumento da capacidade de investigação do IIAM em termos de infraestruturas (por exemplo, o aumento da área do laboratório, introdução de novos equipamentos, contínuo treinamento de recursos humanos, maior capacidade de recepção de amostras de solos, etc.). Prevêem-se, ainda, atividades ligadas ao fortalecimento da investigação com o objetivo de melhorar o sistema de investigação agrária das zonas Centro e Norte.

No contexto da melhoria dos serviços de extensão visando ao desenvolvimento da agricultura no Corredor de Nacala, foram implementados campos de demonstração e sistemas de produção. Para isso, foram estabelecidos acordos entre associações locais e a equipe do projeto Prosavana-PEM. Um exemplo desse modelo de desenvolvimento agrícola comunitário foi a aplicação do Modelo 2 no caso das associações Maria da Luz Guebuza e Namuáli. Dentro do projeto Prosavana-PEM, essas duas associações de agricultores receberam uma motobomba, acessórios e outros itens como empréstimo, destinados ao uso de

todos os membros das associações por um período de dois anos até o reembolso (Mosca, 2015).

Os recursos seriam compartilhados entre as duas associações, e cada uma contribuiria com 15 mil meticais por ano, totalizando 60 mil meticais no segundo ano (Mosca, 2015). Com esse valor, seria possível adquirir uma segunda motobomba, resultando em uma para cada associação. Importante notar que esses detalhes não estavam explicitados no contrato. Ao longo das atividades, surgiram dificuldades relacionadas ao transporte da motobomba de uma associação para outra.

Devido a problemas de transporte, a associação Namuáli não conseguiu beneficiar-se desse recurso, apesar de também ter assinado um contrato com a equipe do Prosavana-PEM. A efetiva implementação do PEM depende principalmente da capacidade de identificar as necessidades e realizar ações no campo da extensão rural.

As deficiências na extensão rural se manifestam principalmente nos seguintes aspectos: (1) escassez de extensionistas em relação às áreas cultivadas e ao potencial da região do programa; (2) necessidade de maior qualificação e rejuvenescimento dos extensionistas; (3) baixa taxa de aderência ou adoção de inovações; (4) falta de recursos orçamentais para equipar os extensionistas com materiais de trabalho, como motocicletas e outros; (5) alocação ineficiente de extensionistas sem considerar o peso, importância e potencial produtivo de cada distrito, como no caso de Ribaué e Malema (Mosca, 2015).

O Plano Diretor do Prosavana é considerado um guia abrangente do programa, destinado a apontar as medidas e as atividades essenciais para aprimorar e modernizar a agricultura. Isso gera valor agregado, fomentando diversas atividades econômicas relevantes tanto para a agricultura quanto para o desenvolvimento da região.

Conforme detalhado na Nota Conceitual publicada em 2013, uma estratégia de desenvolvimento está prevista com o objetivo de aumentar a produção, melhorar a produtividade e diversificar a agricultura (Mosca, 2015). Essa estratégia visa aprimorar o acesso ao financiamento agrícola, por meio de apoio financeiro a organizações de pequenas e médias empresas agrícolas (cooperativas e associações) e agricultores individuais, conhecidos como Projetos de Impacto Rápido (QIP).

Nesse sentido, essas empresas e associações são financiadas por meio de uma empresa moçambicana público-privada chamada GAPI-Sociedade de Investimento. A GAPI atua como uma instituição financeira de desenvolvimento, cuja finalidade é a mobilização de recursos para promover o empreendedorismo nacional. A alocação de fundos do Prosavana

teve início em 2012 e, através da GAPI, cinco projetos de empresas de produção comercial e de sementes foram financiados.

Para implementar o programa, a área-alvo foi subdividida em seis zonas agroclimáticas/ecológicas, seguindo uma metodologia previamente desenvolvida pela unidade de assessoria técnica e pesquisa aplicada da Fundação Getúlio Vargas (FGV Projetos) para avaliar a viabilidade de biocombustíveis em um acordo com a Europa e os Estados Unidos. Essa metodologia, que serviu de base para o zoneamento, recebeu financiamento do governo brasileiro e da Vale (Senatore; Matos, 2012). Cada área foi designada para atender a estratégias e objetivos específicos, levando em consideração suas características individuais.

Com base nesse zoneamento, foram estabelecidos sete *clusters* de produção distintos, que, de acordo com o Plano Diretor do Prosavana, desempenharão um papel fundamental no desenvolvimento político, social e econômico do Corredor de Nacala. Eles serão responsáveis por integrar a produção, o processamento, o mercado e outras atividades, como o ensino (MINAG *et al.*, 2013).

Esses *clusters* correspondem a seis tipos diferentes de zonas e foram projetados considerando fatores como o potencial de recursos humanos, a disponibilidade de terras e os aspectos ambientais e sociais. Os *clusters* incluem: 1) produção integrada de grãos; 2) produção familiar de alimentos; 3) produção de grãos e algodão; 4) produção de castanha de caju; 5) produção de chá; e 6) infraestrutura agrícola. Embora operem em zonas distintas, eles foram planejados para colaborar entre si, visando a otimização dos recursos e sinergias (MINAG *et al.*, 2013).

O zoneamento e os *clusters* do programa estão detalhadamente descritos no Plano Diretor (PD), que constitui a base da agenda política e estratégica do Prosavana, revelando as ideias e objetivos centrais do programa (Clements, 2015). Além dos *clusters*, o PD também prevê Projetos de Impacto Rápido, projetados para alcançar resultados mais imediatos (MINAG *et al.*, 2013).

O Prosavana é dividido em duas fases, conforme estipulado no Memorando de Entendimento assinado em 2009. A primeira fase, denominada "Preparação do Programa",

inclui quatro componentes principais: um estudo preliminar, o aprimoramento das capacidades físicas e institucionais em pesquisa e disseminação de conhecimento agrícola, o desenvolvimento do Plano Diretor e a criação de novos modelos de desenvolvimento (MINAG *et al.*, 2013; ABC, JICA, 2010). Esses componentes resultaram nas três etapas da primeira fase, denominadas Prosavana PI (melhoria da pesquisa e disseminação de tecnologia agrícola), Prosavana PD (desenvolvimento do Plano Diretor) e Prosavana PEM (melhoria dos serviços de extensão agrária e criação de modelos de desenvolvimento agrícola comunitários).

A segunda fase, conhecida como "Execução", se concentrou na expansão dos modelos criados com base nos resultados da fase 1 (Kuss, 2017). Estima-se um investimento de US\$36,2 milhões apenas na primeira fase do programa (Nogueira; Ollinaho, 2013). O gerenciamento do Prosavana foi realizado por um Grupo de Trabalho Tripartite, composto por representantes dos três países parceiros: ABC, JICA e MINAG. Esse grupo se reunia uma ou duas vezes por ano. Por sua vez, ABC, JICA e MINAG são os pontos focais dos grupos de trabalho em seus respectivos países, sendo responsáveis por obter consenso entre as entidades envolvidas e gerenciar o progresso de cada atividade realizada no âmbito do programa (Kuss, 2017).

Quadro 3 - Fases do programa com os componentes, o período e o valor estimado para implementação

Fase	Componentes	Período	Valor estimado
Fase 1 – Preparação do Programa	Estudo preliminar	2009-2010	Não Informado
	Melhoria da capacidade de pesquisa em Moçambique	2011-2016	US\$ 13.5 milhões
	Elaboração do Plano Diretor	2012-2013	US\$ 7.7 milhões

	Criação de novos modelos de desenvolvimento	2013-2019	US\$ 15 milhões
Fase 2 – Execução do Programa (com base na fase 1)	Expansão dos modelos de desenvolvimento	Até 2030	Não informado

Fonte: Kuss (2017)

Diante disso, depois de discorrer sobre as informações sobre o que foi o projeto Prosavana e sua implementação se faz necessário abordar as questões que foram levantadas a respeito dele, bem como os debates e as críticas que serão apontadas no próximo tópico do presente artigo.

6 DEBATES E CRÍTICAS SOBRE O PROSAVANA

O programa Prosavana destaca-se como o maior programa de cooperação no qual o Brasil atua como parceiro, com uma notável previsão de duração de 20 anos (Chichava; Durán, 2016). Além disso, foi um programa que envolveu um substancial investimento por parte dos países integrantes, com destaque para o Japão e o Brasil, sendo criado para fomentar transformações significativas no território, na economia e na sociedade de Moçambique. Portanto, o Prosavana suscitou debates abrangentes, principalmente em relação ao modelo de desenvolvimento no qual foi fundamentado (Kuss, 2017).

Muitos aspectos do programa foram alvo de críticas, sobretudo por parte de autores dos países envolvidos. Uma análise da literatura disponível revela que são escassos os estudos que não expressam críticas contundentes à sua implementação. Entre os trabalhos que apresentam tais perspectivas, destacam-se as contribuições de autores como Schlesinger (2013), Calmon (2014), Perin (2015), Ferrando (2015) e Toledo (2015). Por outro lado, entre aqueles que adotam uma abordagem menos crítica, encontra-se a análise de Fingermaun (2014).

Ferrando (2015) argumenta que, a concepção de coexistência entre o agronegócio e o pequeno agricultor é considerada insustentável, resultando em marginalização e exclusão. Calmon (2014), Ferrando (2015) e Toledo (2015) situam o Prosavana dentro do debate internacional sobre subimperialismo² e a adoção do modelo do agronegócio. Em suas

² O subimperialismo corresponde à expressão perversa da diferenciação sofrida pela economia mundial, como resultado da internacionalização da acumulação capitalista, que contrapôs ao esquema simples da divisão do trabalho – cristalizado na relação centro-periferia, que preocupava a Cepal – um sistema de relações muito mais complexo.

análises, o Brasil é interpretado como um intermediário que contribui para a manutenção da dependência de Moçambique por meio do Prosavana. Toledo (2015) destaca adicionalmente que o Brasil pode, ao mesmo tempo em que defende os interesses do capital e sua própria influência internacional, estar atendendo aos interesses japoneses de diversificar as fontes de abastecimento de alimentos, dada a dependência do Japão em importações. Assim, o Brasil se torna útil ao Japão devido às conexões históricas entre o Brasil e Moçambique, como resultado da colonização portuguesa, da língua comum e de semelhanças geográficas.

A justificativa da similaridade geográfica entre o Brasil e Moçambique, utilizada para adaptar as estratégias do PRODECER à savana africana, refere-se à correspondência entre os biomas savana e cerrado. Essa semelhança, no entanto, é percebida de maneira negativa no contexto do Prosavana, uma vez que os dois biomas apresentam diferenças substanciais.

Dentro do escopo do Prosavana, essas diferenças são tratadas como questões técnicas, desconsiderando o componente político subjacente à escolha do modelo de desenvolvimento do cerrado brasileiro. Portanto, o aspecto técnico, representado pela similaridade entre os biomas, oculta os elementos políticos da transferência da tecnologia brasileira para Moçambique, negligenciando debates cruciais sobre direito à terra, impactos socioambientais, falta de transparência, entre outros (Perin, 2015; Shankland, Gonçalves, 2016).

Os críticos do Prosavana destacam as preocupações centrais, conforme resumido por Clements (2015), que englobam: a ausência de transparência e de diálogo, juntamente com a limitada disponibilidade de informações sobre o programa; a adoção de um modelo que ameaça provocar a destruição de sistemas ecológicos; a possibilidade de gerar insegurança alimentar e exclusão social; e a potencial degradação da soberania nacional e dos direitos civis dos cidadãos moçambicanos (Kuss, 2017).

O programa enfrenta críticas contundentes da população civil em Moçambique, especialmente por parte de movimentos sociais locais e organizações não governamentais (ONGs). Em 2012, Augusto Mafigo, então presidente da União Nacional dos Camponeses de Moçambique (UNAC), expressou a opinião de que o projeto era percebido como impositivo:

Nós, camponeses e camponesas, temos medo de ser expulsos das nossas terras, deslocados e reassentados em outras regiões (...). Assumimos que devemos nos mobilizar e resistir contra essas ocupações indevidas de nossas terras e comunidades. A remoção e deslocação forçada da população implicam uma ruptura, desestruturação e violência contra o ciclo secular de vida e nossa relação com a terra e com a natureza [...] O Prosavana é resultado de uma política que vem do topo para a base, sem no entanto levar em consideração as demandas, sonhos e anseios da base, particularmente dos camponeses. [...] Condenamos a vinda em massa de agricultores brasileiros que se dedicam ao agronegócio, transformando camponesas

e camponeses moçambicanos em seus empregados e em trabalhadores rurais (Perin, 2012, p. 4).

As críticas se fundamentam na ocupação irregular de empresas brasileiras e no que foi percebido como um comportamento imperialista adotado pelo Brasil, especialmente na exclusão da comunidade local e dos camponeses que há gerações ocupavam aquelas terras. A população local demonstrava uma resistência marcante e um profundo descontentamento em relação aos modelos implementados pelo Brasil. Segundo Clementino, o governo do então presidente Lula "fortemente apoiou a aquisição de terras na América Latina" e havia um interesse em replicar esse processo em Moçambique. (Clementino, 2020)

A insatisfação expressa pelos autores mencionados ecoa em grande parte dos movimentos sociais em Moçambique. Em 2013, uma carta aberta, assinada por vinte e três organizações e movimentos sociais moçambicanos, além de quarenta e duas organizações e movimentos sociais internacionais, e endossada por setenta e duas personalidades brasileiras, moçambicanas e japonesas, incluindo professores e pesquisadores, foi encaminhada ao então presidente de Moçambique, Armando Guebuza, à presidente do Brasil, Dilma Rousseff, e ao Primeiro Ministro Japonês, Shinzo Abe. Intitulado "Carta Aberta para Conter e Refletir Urgentemente sobre o Programa Prosavana," o documento denunciava:

[t]otal ausência de um debate público profundo, amplo, transparente e democrático impedindo-nos (camponeses e camponesas, famílias e a população), desta forma, de exercer o nosso direito constitucional de acesso à informação, consulta, participação e consentimento informado sobre um assunto de grande relevância social, económica e ambiental com efeitos directos nas nossas vidas. (...) [A] cooperação internacional deve alicerçar-se com base nos interesses e aspirações dos povos para construção de um mundo mais justo e solidário. Entretanto, o Programa Prosavana não obedece a esses princípios e os seus executores não se propõem, muito menos, se mostram disponíveis a discutir, de forma aberta, as questões de fundo associadas ao desenvolvimento da agricultura no nosso País (MOZAMBICANAS, 2013, p. 2 e 6).

Não apenas organizações não governamentais e movimentos sociais, mas também pesquisadores moçambicanos e de diversas partes do mundo têm expressado críticas ao modelo que se fundamenta na exploração em larga escala da terra e na integração dos agricultores familiares por meio de contratos. A crítica se baseia na preocupação de que um modelo orientado para o agronegócio possa criar uma dependência dos pequenos agricultores em relação aos grandes proprietários, ao mesmo tempo em que pode acarretar danos ambientais semelhantes aos que o Prodecer provocou no cerrado brasileiro (Clements, 2015; Schelesinger, 2013).

Dentre os pesquisadores que adotam uma postura crítica em relação ao Prosavana, Calmon (2014), Ferrando (2015) e Toledo (2015) incorporam o programa no contexto do debate internacional sobre subimperialismo e a adoção do modelo de agronegócio. Assim, em suas análises, o Brasil é percebido como um intermediário que contribui para a manutenção da dependência de Moçambique por meio do Prosavana. Nesse cenário, o Brasil utiliza seu *soft power* como uma nação em desenvolvimento com experiência em tecnologia agrícola tropical para internacionalizar seu capital, como parte da estratégia de inserção do país no sistema capitalista global (Ferrando, 2015). Simultaneamente, a decisão soberana de Moçambique de adotar o modelo baseado no agronegócio e em parcerias público-privadas também se encaixa na lógica capitalista (Toledo, 2015).

Toledo (2015) destaca que o Brasil pode estar, ao mesmo tempo, defendendo os interesses do capital e sua própria influência internacional, enquanto também atende aos interesses japoneses de diversificar as fontes de abastecimento de alimentos, uma vez que o Japão é altamente dependente das importações. Nesse sentido, o Brasil se torna útil para o Japão devido às conexões históricas entre o Brasil e Moçambique, como resultado da colonização portuguesa, da língua comum e de semelhanças geográficas.

A justificativa da semelhança geográfica entre o Brasil e Moçambique usada para a adaptação das estratégias do Prodecer à savana africana, está relacionada à similaridade entre os biomas da savana e do cerrado. No entanto, essa semelhança é vista de forma negativa no contexto do Prosavana, uma vez que os dois biomas apresentam diferenças substanciais. No âmbito do Prosavana, essas diferenças são tratadas como meras questões técnicas, negligenciando o componente político subjacente à escolha do modelo de desenvolvimento do cerrado brasileiro. Assim, o argumento técnico da similaridade entre os biomas encobre os elementos políticos da transferência da tecnologia brasileira para Moçambique e evita discussões importantes sobre questões como o direito à terra, os impactos socioambientais, a falta de transparência, entre outros (Perin, 2015; Shankland, Gonçalves, 2016).

Em relação a trabalhos com uma perspectiva favorável ao programa, conforme a visão de Fingerhann (2013; 2014), existem três "mitos" que devem ser desmistificados, uma vez que a situação é consideravelmente mais complexa do que a aparência inicial sugere. Os mitos são: a percepção de que o programa é uma réplica do Prodecer, que o programa sugere com a intenção de usurpar terras e se tornou fonte de conflitos entre o agronegócio e os camponeses. Em suas considerações finais, o autor enfatiza que a realidade difere substancialmente da teoria que envolve o programa, especialmente em relação à igualdade entre os parceiros. Ele observa que a implementação do Prosavana inclui elementos de

"cooptação" e "despolitização" da Cooperação Sul-Sul (CSS), devido às disparidades políticas e de capacidades entre o Japão, o Brasil e Moçambique (Kuss, 2017).

Como resposta às objeções e visões negativas, foram introduzidas mudanças no Plano Diretor, com a exclusão do componente de financiamento privado e maior ênfase na agricultura familiar. No entanto, os planos dos investidores e do governo para a região parecem permanecer inalterados. Por outro lado, o processo de contestação resultou na formação de coalizões que uniram organizações de produtores em Moçambique, conectando-as entre si e com grupos externos ao país, e abrindo espaço para o envolvimento da sociedade civil na política da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (Shankland; Gonçalves, 2016). O debate crítico em torno do Prosavana também fornece pistas sobre suas conexões com contextos domésticos e internacionais, com destaque para o modelo de desenvolvimento agrário adotado, que não se limita apenas à política de Moçambique (Kuss, 2017).

Diante do exposto, O debate crítico em torno do Prosavana não apenas revelou preocupações legítimas quanto à sua implementação, mas também serviu como um catalisador para se pensar na participação ativa da sociedade civil na configuração da política de cooperação para o desenvolvimento. As mudanças no Plano Diretor, como a exclusão do financiamento privado e uma maior ênfase na agricultura familiar, indicam uma resposta às objeções levantadas mesmo com o fim do programa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar o Programa de Cooperação Triangular Para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (Prosavana). A Cooperação técnica é uma oportunidade para que atores envolvidos avaliem suas estratégias de diplomacia, esta complementaridade é vista no Prosavana.

Diante disso, conclui-se que diversos elementos contribuíram como contexto para a integração do programa Prosavana na agenda de cooperação triangular entre Brasil, Japão e Moçambique, abrindo assim uma "janela de oportunidade" para a implementação dessa política. Nesse contexto, o Prosavana, por sua vez, representa a alternativa escolhida para o modelo de desenvolvimento agrícola. O fluxo político abrange a ascensão da CSS e da CTr no sistema de ajuda, além do contexto doméstico dos países envolvidos como um todo, uma vez que esses aspectos estão intrinsecamente ligados ao jogo político interno e internacional da assistência.

É evidente que várias instituições ao redor do mundo têm se empenhado na cooperação técnica internacional, almejando uma atuação comprometida e envolvida, com o objetivo de co-criar alternativas e soluções em colaboração com os atores locais. No entanto, a pesquisa desse presente artigo, conduzida por meio de análise documental, de revisão bibliográfica, discursos e análises, identificou desafios e problemas nesse projeto.

A partir disso, a abordagem difusionista, baseada na simples transferência de tecnologia, questão essa trazida por alguns autores nesse artigo, culminou para o fim do programa sem êxito nos resultados. Atualmente, os discursos institucionais enfatizam a necessidade de migrar do modelo tradicional de transferência de tecnologia para abordagens mais modernas, que valorizam o intercâmbio de conhecimento, a construção coletiva e um diálogo mais amplo com as comunidades e a sociedade civil envolvidas.

É fundamental que a ciência tenha a sensibilidade de respeitar e valorizar o conhecimento das comunidades tradicionais. Para personalizar as oportunidades de troca de conhecimento, é necessário compreender a interação entre o ser humano e o ambiente que o cerca, bem como as relações interculturais entre os diversos atores envolvidos na cooperação técnica internacional e suas diferentes perspectivas sobre o escopo de seu trabalho. Também é crucial entender como as comunidades locais perceberam o papel das organizações brasileiras e japonesas e a abordagem adotada em sua cooperação.

Um elemento fundamental para determinar o modelo de cooperação de desenvolvimento de um país é a compreensão clara das prioridades e limitações de seu povo. Um país como Moçambique pode não compartilhar a mesma capacidade de assimilar as ideias progressistas do Brasil e Japão. Embora sua população possa ser favorável à cooperação e à modernização por considerar que trazem avanços tangíveis, não necessariamente adota as mesmas ideologias, valores, padrões ou costumes dos países cooperantes.

A percepção de modernidade e progresso pode variar mesmo dentro de uma mesma nação, tornando-se ainda mais complexa em relações transnacionais. A modernidade, com sua mescla de memória heterogênea e inovações truncadas, tornou-se um projeto controverso e suspeito, imprimir uma forma de pensamento que implica diferentes linguagens, estruturas e abordagens a outros pode suscitar resistência, já que ameaça romper o que já é conhecido. Portanto, é essencial ampliar a reflexão sobre a relação entre ciência e sociedade, reconhecendo que a atividade científica não é neutra e que está sujeita à pressão de instrumentos institucionais e ideológicos criados para perpetuar a dominação dos segmentos hegemônicos da sociedade.

REFERÊNCIAS

ONU NEWS, 2021. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2021/04/1748622>>. Acesso em: 3 dez. 2023.

MENDONÇA, Maria Luisa. O papel da agricultura nas relações internacionais e a construção do conceito de agronegócio. **Contexto Internacional**, v. 37, p. 375-402, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/Yjs35KhVFpmN7wVpTCCjgyJ/>>. Acesso em: 03 dez. 2023

ABC - AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Triangular**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CooperacaoTriangular>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

ARAGÃO, Fernanda Maria Baraúna de Freitas. **Vozes de Nacala: uma análise sobre as potencialidades e limites da articulação contra o ProSAVANA**. 2017.

AYLLÓN, B. **A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. IPEA, jun. 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19112 >. Acesso em: 18 nov. 20203.

BARBOSA, L. **A ABC e a cooperação internacional**. Via ABC, p. 2, jul. 2005

BARBOSA, P. H. B. **O Brasil e a Embrapa: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.

BARRETO, P. H. **História Bretton Woods**. Edição 50, ano 6, Brasília, 2009. IPEA, 2021. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Item=23>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CALMON, Daniela Pessoa de Goes. **As faces ocultas do ProSavana: uma discussão sobre subimperialismo, dependência e desenvolvimento**. Monografia (Curso de Direito) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em:

<<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/37584/34.pdf?sequence=1&isAllowed=>>.

Acesso em: 18 nov. 2023.

CHAVEIRO, E. F.; MACARINGUE, E. J. **Moçambique sob a mira dos impérios: o prosavana e a questão da terra mozambique under the target of empire: prosavana and the land issue mozambique bajo el objetivo del imperio: prosavana y el problema de la tierra.** Disponível em:

<<https://www.revista.ueg.br/index.php/territorial/article/view/11044/7826>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CHICHAVA, Sérgio; DURÁN, Jimena. Civil Society Organisations' Political Control Over Brazil and Japan's Development Cooperation in Mozambique: More than a mere whim? In: **LSE Global South Unit. Working Paper Series. nº 2, 2016.** Disponível em:<<http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/globalsouth/Publications/Working-Papers.aspx>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CLEMENTINO, João Luiz Soares. **Socializando o desenvolvimento ou o subimperialismo? A cooperação sul-sul brasileira durante o governo Lula e o caso prosavana.** 2020. Tese de Doutorado. Universidade Fernando Pessoa (Portugal). A raiz desse programa remonta ao Programa de Parceria Japão-Brasil (PPJB), um marco na cooperação entre o Brasil e o Japão.

CLEMENTS, Elizabeth Alice. **Brazilian policies and strategies for rural territorial development in Mozambique: South-South cooperation and the case of ProSAVANA and PAA.** 2015. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2015.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Porto Alegre: Artmed, 2006.

FARANI, M. **Case 3: Brazil. High-level meeting on South-South and triangular cooperation, director, Brazilian Agency for Cooperation Global South-South Cooperation Development Expo 2010 Annex, UNDP, 2010.**

FERRANDO, Tomaso. Dr. Brasilia and Mr. Nacala: the apparent duality behind the Brazilian state-capital nexus. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 2, 2015.

FINGERMANN, Natalia. **A Cooperação Trilateral brasileira em Moçambique – Um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

JICA - JAPANESE INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. JBPP 10 anos, TCTP 25 anos, [2010]. Disponível em: <<https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/jbpp10a%20nos.pdf>> Acesso em: 18 nov. 2023.

KUSS, Laís Caroline et al. **A inclusão do ProSAVANA na agenda da cooperação triangular Brasil-Japão-Moçambique: contexto externo, relações bilaterais e contexto doméstico brasileiro**. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/179639/349941.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 18 nov. 2023

LOMBARDO, Adriana Milhomem Seixas. **A Embrapa e a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento na África Subsaariana: o caso do Projeto ProSavana**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional)— Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/18883>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

LOPES, Luara Landulpho Alves. O Brasil no regime da cooperação internacional para o desenvolvimento: quoi de neuf. **Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2011**, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300008&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MILANI, C. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: ABC, 2017.]

MILANI, C. R. S. et al. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MOÇAMBIQUE (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA-MINAG). Memorandum de Entendimento sobre a Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique. Maputo, Moçambique, 17 de setembro de 2009.

MOSCA João, BRUNA Natasha. Prosavana: Discursos, Práticas e Realidades. **Observador Rural**, N° 31, p. 1-42, 2015. Disponível em: <https://terraealguns.divergente.pt/dist/assets/docs/resistencia/ProSavana_Observador-Rural-31.pdf>. Acesso em 18 nov. 2023.

NOGUEIRA, I.; OLLINAHO, O. **From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program**. Working Paper. Geneva: Institute of Socioeconomics- University of Geneva 2013.

ORELLANA, Scarlett Marina Álvarez. Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. **Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)**, n. 10, p. 285-309, 2012. Disponível em: <<https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/redur/article/view/4115/3365>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PEREIRA, L. H. La visión de Brasil sobre la cooperación internacional. **Revista española de desarrollo y cooperación**, Madrid, n. 22, p. 63-77, 2008.

PERIN, Vanessa. O ProSavana: transferência de tecnologia agrícola para “repetir em Moçambique o que eles fizeram no Cerrado 30 anos atrás”. **Reunião Equatorial de Antropologia (REA)/Reunião e Antropólogos do Norte e Nordeste (ABANNE)**, p. 1-23, 2015. Disponível em: <https://evento.ufal.br/anaisreaabanne/gts_download/Vanessa%20Parreira%20Perin%20-%201020644%20-%203956%20-%20corrigido.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PINO, Bruno Ayllón. **A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento.** 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1589/1/TD_1845.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento — CTPD - no período 1995–2005.** Instituto Rio Branco, 2008. Disponível em: <https://funag.gov.br/loja/download/715-Cooperacao_Tecnica_Horizontal_Brasileira_como_Instrumento_da_Politica_Externa_A.pdf>. Acesso em 18 nov. 2023.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

SÁNCHEZ, E. R. **Cooperacion y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema. Ciberoamericana,** Espanha, v.1. 2002. Disponível em: <https://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion_y_desarrollo_Nueve_preguntas_sobre_el_tema.pdf>. Acesso em 18 nov. 2023.

SCHLESINGER, Sérgio. **Cooperação e investimentos do Brasil na África - O caso do ProSavana em Moçambique.** 1ª ed, 2013. Disponível em: <http://fase.org.br/wpcontent/uploads/2013/05/Caderno_ProSavana_FASE.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

SENATORE, Giuliano Marchini; MATOS, Marcos. **Novas fronteiras na África. AgroANALYSIS,** São Paulo, v. 32, n. 10, p. 23-24, 2012.

SHANKLAND, A.; GONÇALVES, E. **Imagining agricultural development in south–south cooperation: The contestation and transformation of ProSAVANA. Revista World Development,** v.. 81, p. 35–46, 2016.

TOLEDO, Andre de Paiva. **Prosavana: Instrumento De Cooperação Internacional (Norte)-Sul-Sul. III Encontro de Internacionalização do Conpedi – Madrid. Law Review,** v. 181-201, 2016. Disponível em: <<http://portaltutor.com/index.php/conpedireview/article/viewFile/224/213>> Acesso em: 18 nov. 2023.

VALE, H. E. G. Princípio da cooperação internacional. Revista **Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3864, 29 jan. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26542>>. Acesso em 18 nov. 2023.