

A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas¹

Brazilian cooperation policy with Sub-Saharan Africa on rural sector: transfer and innovation on the diffusion of public policies

CAROLINA MILHORANCE*

Rev. Bras. Polít. Int. 56 (2): 5-22 [2013]

Introdução

A configuração de um grupo de economias emergentes como atores relevantes da cena internacional constitui um dos fenômenos mais marcantes da história econômica mundial recente. E o interesse desses países pelo continente africano contribui para sua atual transformação econômica e social, por meio da diversificação comercial, de investimentos e parcerias, bem como das novas modalidades de cooperação para o desenvolvimento. Tal transformação reflete, em grande medida, a normalização das relações pós-coloniais africanas, embora a influência dos parceiros tradicionais seja ainda relevante (AfDB et al. 2011). Se, por um lado, as economias emergentes se associam em função de suas performances econômicas e colaboram regularmente em fóruns políticos, por outro lado, suas estratégias de desenvolvimento e política externa são bastante distintas. Elas variam segundo os setores, tipos de bens comercializados, tecnologias subjacentes e modelos de financiamento utilizados (Bliss 2010).

O Brasil, que no Pós-Guerra se beneficiava da “ajuda internacional”, formula no fim dos anos 1960 um programa de comércio e cooperação com os países menos desenvolvidos. Tal programa fundava-se na ideia de que o sistema tradicional de ajuda havia esgotado grande parte dos seus paradigmas e que em razão de sua rigidez ideológica e mesmo operacional seria incapaz de responder aos desafios do desenvolvimento (Vaz e Inoue 2007). Enfrentando ao mesmo tempo

1 Agradecimentos ao Prof. Marcel Bursztyn e ao Prof. Tancrede Voituriez.

* Carolina Milhorance é doutoranda do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), França (cmilhorance@gmail.com).

os problemas da modernização e das múltiplas dimensões da pobreza, o País evita utilizar os termos “doador” e “beneficiário”, optando pelo conceito de “cooperação horizontal” (Rowlands 2008).

A agricultura foi identificada como área prioritária de troca pelos governos africanos e brasileiro². O Brasil tornou-se uma potência agrícola e um exportador de numerosas matérias-primas e bioenergia, e demonstrou grandes avanços na implementação de políticas relevantes para a segurança alimentar. Sua dualidade de modelos de agricultura – familiar e industrial de exportação – permite o empreendimento de iniciativas de cooperação em ambos os segmentos do setor. Pretende-se, assim, tratar das dinâmicas da cooperação Sul-Sul (CSS) que se desenvolvem entre o Brasil e o continente africano no setor agrícola e analisar a construção da política de cooperação e a influência da dualidade de modelos de desenvolvimento rural e agrícola na formulação dos projetos. Tais questões se inserem nos quadros teóricos consagrados à análise de fenômenos contemporâneos de difusão, transposição e convergência de políticas públicas – *policy transfer studies* (Delpeuch 2008). Porém, o foco recai sobre as etapas iniciais das trajetórias de difusão, o processo de “padronização” (*standardisation*).

A perspectiva brasileira de cooperação internacional

Cooperação estruturante e horizontal

A atuação internacional do Brasil no século 20 foi orientada por um conjunto de ideias e valores que definem a “autonomia” como o principal objetivo e o “desenvolvimento econômico” como meio de se atingi-lo (Pinheiro 2004). No fim dos anos 1960, o governo brasileiro passou a articular a política externa às políticas públicas, a fim de promover o desenvolvimento nacional. Na década seguinte, iniciativas de cooperação visavam a fortalecer a imagem do País não apenas na América Latina, mas também na África (Valler Filho 2007). Foi, contudo, a partir dos anos 2000, com a presidência de Lula, que a política de cooperação ganha notoriedade.

Como mencionado, o País optou por evitar termos como “doação” ou “ajuda” e busca associar suas ações políticas à CSS. Tal discurso tem algumas de suas bases na Conferência de Bandung (1955), e nos Planos de Ação de Buenos Aires (1978) e de San José (1997), esforços que marcaram a ênfase na horizontalidade das formas de cooperação e na substituição simbólica de expressões como assistência técnica pela de cooperação técnica. A cooperação técnica é um dos principais instrumentos das ações externas do Brasil, promovida como um meio de favorecer a formação e o emprego da mão-de-obra local (ABC 2011). As linhas diretrizes da CSS são a autonomia nacional, a ação em resposta à demanda dos países parceiros e a ausência

2 Seminário *Diálogo Brasil-África em segurança alimentar, luta contra a fome e desenvolvimento rural*, Itamaraty, 10-12/05/2010.

de condicionalidades. A CSS baseia-se ainda na ideia de que os conhecimentos produzidos pelos países em desenvolvimento são mais facilmente adaptáveis aos contextos locais de outros países em desenvolvimento do que aqueles transferidos pela cooperação com os parceiros tradicionais (Norte-Sul). Ela é apresentada como um modelo relacional eficaz e de menor custo (MRE/ABC 2009).

A estratégia de CSS adotada pelo Brasil foi batizada de cooperação estruturante, que inova pela integração do desenvolvimento de recursos humanos ao desenvolvimento organizacional e institucional e pela proposta de se aproveitar das capacidades endógenas e dos recursos de cada país, afastando-se do modelo tradicional de transferência passiva e unidirecional de conhecimentos e tecnologias (Buss et al. 2010). Esta cooperação promove ainda uma abordagem holística, em que as trocas comerciais e os investimentos são vistos como meios legítimos e eficazes de desenvolvimento (Haibin 2010). Trata-se, no entanto, de um modelo em construção, como reiterou o próprio presidente Lula (IPEA/ABC 2010).

Dessa forma, o Brasil atraiu a confiança e o reconhecimento do hemisfério Sul, sem contudo empreender uma atitude hostil em relação ao Norte. Seu compromisso em favor do multilateralismo lhe garante maior crédito como parceiro internacional. Seu know-how na luta contra a fome e a pobreza lhe confere o interesse por parte dos países em desenvolvimento. O País é considerado um parceiro potencial para a cooperação triangular, uma vez que ele compartilha de valores chave com alguns dos doadores tradicionais (no que tange à democracia e aos direitos humanos) (Lopes 2008). Tal estratégia representa uma etapa na definição de uma política externa afirmativa e multilateral, mas não necessariamente terceiro-mundista (ibid.). Não se pode, entretanto, ignorar o aspecto político da CSS – um de seus principais objetivos é a reforma da ordem internacional e de seu sistema econômico (pelo fortalecimento das relações bilaterais e formação de coalizões nos fóruns multilaterais) (Pino 2009).

O lugar da África na política externa brasileira

O período histórico atual é identificado por Hirst (2010) como a terceira onda de interesse brasileiro pela África, tendo a eleição presidencial de Lula marcado a mais recente inflexão dessa política. Tais relações se tornaram a principal referência simbólica da estratégia de CSS e têm como fundamento uma identidade de caráter histórico, racial e sociocultural. O discurso político enfatiza a intenção de se liquidar uma dívida histórica, mas ele é também motivado pela ampliação de prestígio, da influência e pela formação de coalizões dos países do Sul (ibid.).

Apesar de tal convergência em termos de interesses, a política africana do Brasil foi marcada por impulsos descontínuos. Nos anos 1960, a Política Externa Independente defendia o não alinhamento automático e a luta contra o subdesenvolvimento. Tal período representou a primeira onda de aproximação da África, com a abertura de embaixadas em países independentes (Gana, Nigéria

e Senegal) e apoio político aos movimentos de libertação colonial (ibid.). Nova estratégia é implementada durante a détte. O Brasil seguia o caminho de um Pragmatismo Ecumênico e Responsável, fortalecendo suas relações com os países comunistas e africanos, numa segunda onda mais bem coordenada e acompanhada de uma ruptura da relação com Portugal.

No âmbito econômico, diversas empresas brasileiras se engajaram e, entre 1972 e 1981, a participação das transações comerciais com a África passou de 3% para 9% do volume total negociado pelo Brasil (ibid.). Impulso que perdeu força nos anos 1980 e 1990. Os esforços concentravam-se sobre os países de língua portuguesa, fenômeno fortalecido em 1996, com a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

O governo Lula inaugurou a terceira onda de relações Brasil-África e a cooperação técnica foi beneficiada por crescentes recursos financeiros. Observou-se em 2009 um aumento de mais de 250% de iniciativas em relação a 2008 (ABC 2011), porém os dados de recursos efetivamente executados permanecem muito imprecisos. A partir daí, as relações passam a se diversificar para além dos países lusófonos. Ao todo, 17 embaixadas brasileiras foram abertas e o presidente Lula realizou dez viagens ao continente (incluindo 23 países), sempre acompanhado de representantes do setor privado. O Brasil inaugurou um escritório antena da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em Acra; uma fábrica de antirretrovirais ligada ao escritório da Fiocruz em Maputo; fazendas de produção de algodão e de arroz no Mali e no Senegal; e centros de formação profissional (Figura 1).

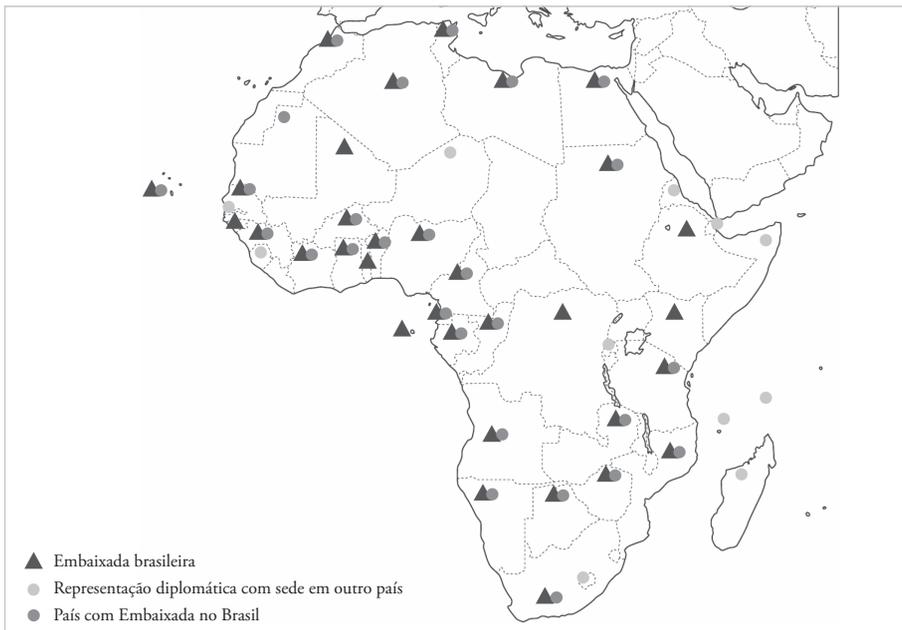


Figura 1. Relações diplomáticas Brasil-África.

Houve intensificação não apenas do comércio exterior como da atuação das empresas brasileiras (Figura 2). O nível do comércio com a África foi multiplicado por seis, entre 2000 e 2008 (de US\$ 4,2 bilhões a US\$ 25,9 bilhões). E apesar de uma inflexão no ano de 2009, ligada à crise financeira internacional (Ncube et al. 2011), o ano de 2010 foi marcado por uma tendência crescente (US\$ 20 bilhões) (AfDB et al. 2011). Vale notar que o Brasil é o único país em desenvolvimento com o qual a África possui um importante excedente comercial (ibid.). Além do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui um papel fundamental para ampliar a presença do capital nacional na região. Em 2008, os incentivos para as empresas brasileiras exportarem para a África (no âmbito do Programa de Integração com a África) chegaram a R\$ 477 milhões, passando a R\$ 649 milhões em 2009 (PDP 2010). Não há dados oficiais em relação aos investimentos diretos (IED), porém estima-se em US\$ 10 bilhões o montante em 2009 (Ncube e Vencatachellum 2011). E mesmo se tal valor corresponde a uma pequena proporção dos IED brasileiros (6,3%), os investimentos aumentam desde 2000.

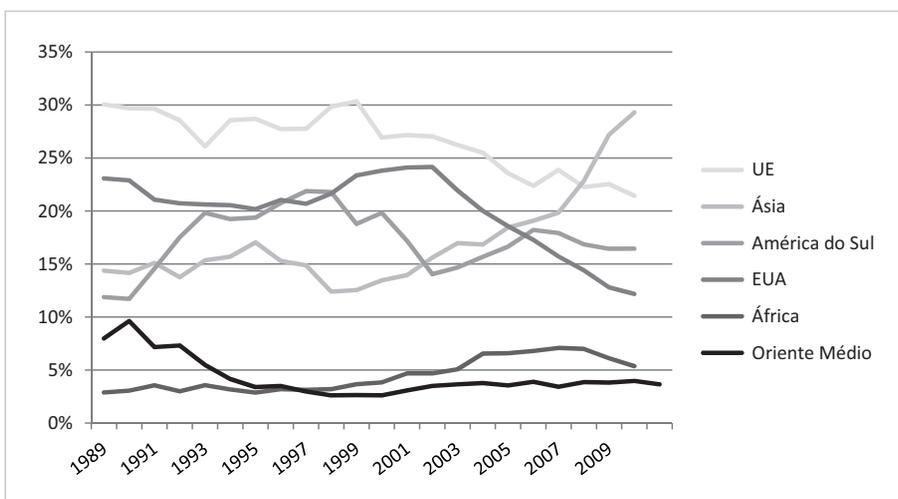


Figura 2. Participação no comércio internacional brasileiro, por região.

De fato, a intensificação recente do engajamento brasileiro no continente africano reflete em grande medida seu próprio modelo de crescimento, que combina um setor privado dinâmico com o apoio do BNDES e outras instituições públicas. O diálogo político, a cooperação técnica, os investimentos e o comércio exterior representam dimensões complementares das relações Brasil-África atuais.

Agricultura no centro da cooperação do Brasil com a África

O duplo modelo agrícola brasileiro: das disputas internas à coexistência pacífica

O processo de modernização da agricultura brasileira se inicia nos anos 1950, com a importação de meios mais avançados de produção. A formação do complexo agroindustrial dependia de estímulos governamentais, principalmente instrumentos de crédito rural e incentivos fiscais (Teixeira 2005). O papel do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), em suas configurações institucionais anteriores, foi fundamental, e a criação da Embrapa promoveu o desenvolvimento de tecnologias apropriadas a diferentes regiões do País.

Se, de um ponto de vista econômico, a modernização da agricultura contribuiu para o aumento da produtividade e das exportações, bem como para a integração de diferentes regiões à economia nacional, de um ponto de vista socioambiental, a utilização de insumos e equipamentos modernos agravou a degradação ambiental e contribuiu para o crescimento do desemprego no meio rural (modernização conservadora) (Teixeira 2005). O agronegócio foi responsável pela gestão macroeconômica e pela balança de pagamentos durante a estagnação econômica da década de 1980. Políticas de taxa de câmbio favoráveis às exportações, de preços mínimos para os produtos agrícolas e de desenvolvimento tecnológicos para o aumento da produtividade possibilitaram o crescimento da agricultura, num ambiente macroeconômico interno e externo desfavorável.

Com o processo de abertura política e fim do regime militar, os movimentos sociais e as entidades agrárias se articulam. Ocupações de terra reivindicando reforma agrária, assim como manifestações demandando programas de crédito diferenciados para os pequenos produtores, tornaram-se frequentes. A agricultura familiar surge como “conceito-síntese” que caracteriza todo um setor rural (Porto e Siqueira 1997), ganhando espaço no cenário político à medida que o modelo da modernização conservadora falha em termos sociais (Bianchini 2005). São criados o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Ministério Extraordinário da Política Fundiária – transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Pronaf constituiu o primeiro programa governamental voltado para a agricultura familiar, o que representou a legitimação do conceito pelo Estado brasileiro (Schneider, 2003).

Diversos autores (Delgado 2010; Sabourin 2007; Schneider 2003) argumentam que a articulação de atores sociais assim como seu reconhecimento pelo Estado deram origem à concepção geral da presença de “duas agriculturas” que se autodefinem: a agricultura capitalista patronal e uma pequena produção de subsistência, de caráter camponês. A criação do MDA e a implementação do Pronaf apenas cristalizaram essa representação. Tal percepção dicotômica do espaço agrário brasileiro foi também legitimado pelas políticas públicas: o Plano Safra garante recursos para a agricultura comercial em detrimento da agricultura familiar, que é

diretamente assistida pelo Pronaf. Não obstante, a polêmica contamina o debate sobre uma política que seja adaptada à diversidade das explorações familiares e de agricultores no Brasil.

Durante o governo Lula, o montante de recursos direcionados à agricultura familiar mais que triplicou, assim como o número de agricultores se beneficiando do crédito (Delgado 2010). Houve ainda um aprofundamento da institucionalização dos mecanismos políticos, refletidos na adoção de instrumentos jurídicos³. No entanto, a importância do agronegócio permanece inalterada na economia e na política brasileiras, dado seu papel estratégico na balança comercial. E, apesar das mudanças fundamentais da política externa, o agronegócio continuou a determinar a agenda das negociações comerciais internacionais (Machado 2009). Desde 2005, a política de exportações e as negociações internacionais passam pela Secretaria Internacional do Mapa. A criação de câmaras setoriais passou a reunir representantes do setor privado para discutir políticas públicas para o agronegócio.

Nesse contexto, o governo Lula buscou aplicar uma estratégia de coexistência pacífica entre os dois modelos agrícolas (Christoffoli 2007). Uma mudança significativa no Pronaf ocorre com a implementação do Programa Mais Alimentos (PMA), que surge com o objetivo de apoiar as grandes cooperativas bem como a empresas agrícolas familiares. Outros programas também contribuem para a integração das ações públicas, almejando-se a intersetorialidade, como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). O PAA é coordenado por um grupo composto de diferentes ministérios e combina mecanismos de apoio à produção e à comercialização, aplicando preços de referência diferenciados para a agricultura familiar. Ele foca simultaneamente múltiplas dimensões da cadeia agroalimentar. Por fim, a criação em 2003 do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) garante maior visibilidade aos conflitos em torno das distintas demandas da agricultura familiar e da agroindústria de exportação.

Interesse internacional nas políticas públicas brasileiras para o setor rural

O País teve um destacado aumento da produção agrícola nos últimos dez anos, alcançado com baixos subsídios (5,7% da receita em 2005–2007) (The Economist 2010). As políticas adotadas no governo Lula tiveram um importante impacto sobre os resultados de segurança alimentar, possibilitando atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) ligados ao tema cinco anos antes da data limite (IPEA 2010).

A Embrapa foi protagonista de uma importante ruptura tecnológica, que possibilitou a ampliação da fronteira agrícola para zonas anteriormente não

3 Lei de Agricultura Familiar (nº 11.326/2006), Lei orgânica sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (nº 11.346/2006) e Lei de Assistência Técnica (nº 12.188/2010).

exploradas, além da intensificação da produção em áreas já produtivas. Tal desempenho esteve ligado ao desenvolvimento de novas tecnologias e culturas adaptadas aos diversos tipos de solo, à modernização de equipamentos agrícolas e aos consequentes ganhos de produtividade.

No caso africano, vários países são importadores de alimentos e de energia. Ainda assim, a agricultura permanece a principal fonte de empregos e receita de exportação, representando 30% do PIB da África Subsaariana. Apesar de 60% da população depender da agricultura, o setor é caracterizado por baixa produtividade, fraca infraestrutura e pela falta de mão de obra qualificada (BM/IPEA 2011). As questões de fertilidade dos solos e as penúrias de água também contribuem para o fraco desempenho da agricultura (UA/NEPAD 2009a).

Em 2003, o Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) surge como um arcabouço da União Africana (UA) para a articulação de iniciativas de cooperação internacional e de investimentos. Se, até então, o foco era a liberalização de mercados e o combate aos subsídios à exportação, o programa passa a enfatizar as dimensões internas do desenvolvimento. Os investimentos e as políticas públicas para agricultura retornam ao centro dos debates, após anos de ajustes estruturais e desmantelamento do Estado. Nesse sentido, e numa conjuntura de crise alimentar, os governos africanos e brasileiros identificaram a agricultura como uma área prioritária de troca.

A nomeação de um brasileiro à direção da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) significou um resultado importante da estratégia brasileira de afirmação nas instituições internacionais e inaugurou um debate sobre o papel da organização no apoio à formulação de políticas públicas. Dessa forma, o potencial da cooperação brasileira em agricultura se manifesta também em termos de troca de experiências na elaboração de políticas públicas (Opera Mundi 2011).

O recente impulso da cooperação no setor agrícola está assim ligado às expectativas internacionais, num contexto de crise alimentar e retorno da agricultura ao centro do debate sobre desenvolvimento, e ao esforço assertivo do Estado brasileiro na promoção internacional de sua experiência agrícola.

A pluralidade institucional da cooperação em Agricultura

Atualmente, o arcabouço institucional da cooperação é caracterizado por segmentação e multipolaridade. No setor agrícola, além da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), diversas instituições participam: o Mapa, o MDA, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação, a Embrapa e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Além disso, estruturas como o Consea, composto de representantes governamentais e pela sociedade civil, acompanham as iniciativas. As universidades públicas estão da mesma forma engajadas. E o diálogo entre as empresas e o setor público brasileiro

no que tange aos assuntos internacionais é expressivo. A política do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) de estímulo às missões e ações do setor privado contribui para uma convergência de interesses (Hirst et al. 2010).

A Embrapa tem papel singular nesse arranjo. Em 2008, cerca de 50% dos projetos da ABC contavam com sua participação (Magalhães 2008). A Embrapa África almeja disponibilizar aos países africanos tecnologias brasileiras, concentrando-se nas parcerias com organizações internacionais, na resposta às demandas do setor privado e às exigências do MRE. O escritório facilita as iniciativas dos empresários africanos interessados pelas tecnologias brasileiras, da mesma forma que as dos empresários brasileiros que buscam negócios na África. Assim, a instituição contribui para os acordos firmados entre governos africanos e brasileiro, consolidando seu papel de facilitador da política externa no setor agrícola. A transferência tecnológica está também associada à criação de mercados para as máquinas, insumos e equipamentos.

Há ainda uma preocupação em se implementar programas economicamente estruturantes, capazes de envolver o setor privado africano e criar oportunidades de negócios. Os estudos de viabilidade da produção de biocombustíveis realizados pelo BNDES compreendem essa noção empresarial e propõem a elaboração de *business plans*. A mesma perspectiva está presente em projetos em Moçambique e no Mali. O engajamento do setor privado brasileiro é promovido não apenas pelos créditos às exportações e pelas parcerias em solo africano com a Embrapa, mas também pelos esforços do MRE. Portanto, ainda que a cooperação brasileira seja essencialmente governamental, os atores privados têm importante participação.

Por outro lado, a representação de atores da sociedade civil é relativamente fraca, mas observam-se iniciativas pontuais no Fórum da Sociedade Civil dos Países da CPLP. Uma rede dirigida pela Associação Brasileira de ONGs mobiliza-se no sentido de construir um mecanismo de acompanhamento e avaliação da cooperação. Outras iniciativas de cooperação descentralizada são também identificadas (como, por exemplo, o programa de cooperação técnica descentralizada Sul-Sul⁴).

A política externa brasileira é atualmente fruto de coalizões de interesse de atores internos e internacionais, com capacidades variadas de influência. Nesse contexto, alguns dos traços que caracterizam este período são a consolidação da pluralização de atores e a politização da política externa (Hirst et al. 2010). Os trabalhos sobre a circulação internacional de políticas públicas também evidenciam a fragmentação do Estado. Tais atores infraestatais dispõem de recursos assimétricos e não intervêm necessariamente em todas as etapas do processo de transferência. Possuem, normalmente, autonomia para conduzir em seu setor as atividades de cooperação internacional, em função de suas próprias concepções do “interesse geral” (Slaughter 2002). Porém, uma categoria particular de atores é central

4 No site <<http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos>>.

nesses estudos: aqueles que se mobilizam a favor da generalização de uma política ou modelo. Eles efetuam um trabalho de informação e persuasão de decisores político-administrativos. Ancelovici e Jenson (2012) ressaltam a importância dos promotores políticos no processo de conversão de ideias e de práticas locais em “modelos tipo”, pelo que os autores chamam de “padronização”.

Até recentemente, a cooperação brasileira em agricultura passava quase que exclusivamente pelas iniciativas da Embrapa de transferência de conhecimentos e tecnologias que permitiram ao Brasil tornar-se um importante produtor e exportador agrícola. Porém, com uma participação mais recente do MDA, e a introdução de programas voltados à agricultura familiar no portfólio de projetos, o conteúdo da cooperação se vê alterado. O Diálogo Brasil-África também contribuiu para a afirmação do papel desse ministério (Cabral 2011).

A transferência de modelos de desenvolvimento: processo e implicações

Iniciativas selecionadas

De acordo com a ABC, os projetos estruturantes são concebidos a partir de uma perspectiva de longo prazo, compreendendo instalações de capacitação e formação profissional. Diante das assimetrias territoriais e econômicas entre o Brasil e certos países africanos, e do interesse em se criar economias de escala, alguns desses projetos passam a focar organizações regionais (Goes et al. 2010; BM/IPEA 2011).

O Projeto Cotton Four, de US\$ 5,2 milhões, visa a apoiar o desenvolvimento do setor algodoeiro dos países Benim, Burkina Faso, Chade e Mali. No Senegal, um projeto de US\$ 2,4 milhões visa a apoiar o desenvolvimento nacional da rizicultura. O projeto de apoio técnico ao desenvolvimento da inovação agrícola em Moçambique é implementado desde 2010, por meio da cooperação trilateral, com a Embrapa e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), num primeiro componente, e com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) no segundo.

Além dos projetos estruturantes, o Brasil executa iniciativas com ênfase, por um lado, na capacitação para a pesquisa agrícola, e, por outro, nas políticas públicas como de produção e distribuição de produtos agrícolas. Cumpre observar que algumas das ações são também executadas em solo brasileiro. Esse é o caso das iniciativas de formação de quadros africanos do setor agrícola, seja na Embrapa Estudos e Capacitação ou na Universidade Afro-Luso-Brasileira (Unilab), implantada na região semiárida do Nordeste do Brasil. Ademais, a Plataforma *Brazil-Africa Agricultural Innovation Marketplace* visa a reunir experts brasileiros e africanos em projetos agrícolas cooperativos num arranjo trilateral em que US\$ 3 milhões já foram investidos.

Por outro lado, o Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA África) reúne uma série de projetos-piloto de criação de mercados institucionais de agricultura familiar em diferentes macrorregiões africanas. Esse programa é implementado em colaboração com a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). O Programa Mais Alimentos África (MAF) constitui um programa de financiamento facilitado para aquisição de máquinas e de equipamentos agrícolas brasileiros. A Câmara de Comércio Exterior (Camex/MDIC) aprovou uma linha de crédito de US\$ 640 milhões para financiar as exportações (BM/IPEA 2011), que são acompanhadas de atividades de cooperação técnica.

O setor privado agrícola passa a se beneficiar das similaridades geológicas e climáticas entre o Brasil e a África. Uma iniciativa recente entre a empresa brasileira Pinesso e sua parceira sudanesa, Agadi, é um exemplo de joint-venture dedicada à produção de algodão e soja no Sudão. O BNDES também concede recursos para a construção de uma usina de etanol em Angola.

Projeção internacional da política agrícola brasileira

Num contexto de intensificação da globalização e das trocas, nem a origem nem a escala das ações coletivas e das políticas públicas são, como sublinham Ancelovici e Jenson (2012), exclusivamente nacionais. No entanto, os mecanismos que criam essas conexões e abrem as vias das transferências de práticas e instituições para além das fronteiras nacionais são ainda imprecisos. A CSS fundamenta-se, como já visto, nas similaridades dos parceiros, o que tornaria mais simples ou potencialmente mais efetiva a adaptação das soluções tecnológicas e políticas desenvolvidas. Não obstante, a escolha dessas soluções está atrelada a um processo de legitimação no nível internacional e nas administrações públicas dos países parceiros (ibid.).

O processo de “padronização” segue, segundo a abordagem de Ancelovici e Jenson (2012), três mecanismos: certificação, descontextualização e formatação⁵, focando a maneira pela qual ideias, práticas e inovações são identificadas no seu meio por decisores, ONGs ou atores internacionais e, em seguida, configurados em uma espécie de matriz que possa ser utilizada em outro contexto. A primeira etapa de toda transferência internacional seria a transformação das práticas locais em fórmulas destinadas à exportação. Esta é considerada uma etapa relevante, uma vez que nem todas as ideias, práticas e políticas tornam-se *modelos tipo*. A decisão de promover uma determinada norma ou instituição em vez de outra depende de um processo político.

Tilly e Tarrow (2008) esclarecem que a certificação ocorre quando uma instância exterior reconhece um ator político e suas reivindicações. Supõe-se, portanto, que um ator dispõe de poder para certificar outros, mas pode também

5 Em francês, *certification, décontextualisations et cadrage*.

significar a aquisição de legitimidade de um conjunto de práticas. No caso da cooperação brasileira, o desempenho do setor agrícola brasileiro na última década é manifestamente reconhecido, o que garante sua legitimidade internacional. Mas a ofensiva política do governo Lula teve grande influência na certificação dos programas e tecnologias brasileiros por atores internacionais, como o PNUD e a FAO e os próprios governos africanos.

No entanto, o retrato das políticas brasileiras em agricultura constitui o resultado de uma disputa histórica entre duas visões diferentes de desenvolvimento. O governo Lula esforçou-se para criar um ambiente institucional que comunique a ideia de coexistência pacífica entre esses dois modelos, visão esta que será exportada ao continente africano. De acordo com Cabral (2011), parece inevitável que as divergências das políticas públicas tenham algum reflexo sobre a cooperação. Porém, a noção da conciliação ou da coexistência pacífica entre os dois modelos agrícolas foi a escolhida para ser transferida, em vez da dicotomia institucional historicamente característica da agricultura brasileira. Esse projeto não reflete necessariamente a diversidade dos debates políticos da sociedade brasileira, mas o debate assim como ele foi recentemente institucionalizado.

O Programa ProSavana, por exemplo, busca promover a segurança alimentar – por meio da organização e do aumento da produtividade da agricultura familiar – e a produção de excedentes exportáveis – com apoio técnico ao agronegócio. Ele se baseia numa estratégia dual de intervenção que apoia, num mesmo arcabouço institucional e programático, os pequenos e médios agricultores, assim como os produtores orientados para o agronegócio e mercados externos. Tal exemplo representa um reflexo do esforço político de conciliação entre os diferentes modelos.

O PAA África combina instrumentos de apoio à produção e à comercialização e se concentra simultaneamente sobre as múltiplas dimensões da cadeia agroalimentar, o que caracteriza a integração da agricultura familiar à lógica da agroindústria. Em Moçambique, essa iniciativa foi ainda associada à melhoria da infraestrutura de transporte (rodovias no Corredor de Nacala). O programa garante a demanda e a distribuição dos produtos agrícolas dos grandes e pequenos agricultores. O Programa MAF vai além das iniciativas pontuais de capacitação para focar o apoio à formulação de políticas públicas e associa a cooperação técnica a uma modalidade econômica. O projeto ainda vincula a indústria de equipamentos e insumos agrícolas, bem como a assistência técnica para a fase de produção.

De fato, o modelo de desenvolvimento rural e agrícola exportado não representa um modelo estável no contexto brasileiro. Ele é base de múltiplas disputas por políticas públicas, apoio financeiro e valor simbólico. Porém, nos últimos anos, as iniciativas de cooperação passam a refletir esse modelo de apoio à agricultura familiar que não reduziu a importância da agroindústria de exportação. Esta mantém, assim, sua legitimidade no Brasil enquanto promotora do desenvolvimento e garante sua permanência entre os grandes beneficiários das políticas públicas. Cumpre

lembrar que os primeiros projetos elaborados baseavam-se na cooperação técnica para a promoção de um setor agrícola moderno e passível de produzir excedentes exportáveis. Foi basicamente após a crise alimentar de 2008 e a constatação dos resultados positivos dos programas brasileiros que as iniciativas integrando a agricultura familiar ganham maior espaço.

Essa popularidade dos programas brasileiros é atribuída tanto à sua certificação por diversas organizações internacionais quanto aos esforços do governo Lula para promovê-los como instrumentos de transferência e aprendizado entre países do Sul. O Brasil mostrou que, graças à eficácia de suas políticas públicas, foi possível atingir os ODM ligados à segurança alimentar antes da data limite, o que seria uma constatação internacional de seu sucesso. Além disso, a escolha de Graziano da Silva para a presidência da FAO atesta o reconhecimento internacional dessas políticas, e principalmente dos países africanos, que contribuíram amplamente para essa indicação.

Para tornarem-se objetos de transferência internacional, as políticas públicas selecionadas e certificadas pelos atores internacionais passam por um processo de descontextualização de suas condições de origem, o que exige um trabalho político e cognitivo prévio (Ancelovici e Jenson 2012). Tal processo significa um esforço de “deslocalização” de determinadas práticas, ideias ou instituições de seus contextos sociais, culturais, econômicos, políticos e históricos. As longas negociações, os estudos de viabilidade, a definição de zoneamentos socioeconômicos e agroecológicos e os esforços de adaptação dos objetivos dos programas aos objetivos dos planos nacionais e regionais africanos para agricultura são algumas das iniciativas que contribuem para a transformação dos programas brasileiros de desenvolvimento rural em arcabouços passíveis de serem transferidos ao continente africano.

Os promotores políticos têm grande importância no processo de conversão das ideias e práticas locais em *modelos tipo*, passíveis de serem difundidos. O mecanismo de formatação se refere ao trabalho discursivo estratégico realizado por esses atores para definir os problemas e simplificar as situações e experiências, bem como propor soluções. Assim, os promotores da cooperação brasileira formatam e apresentam as iniciativas selecionadas como instrumentos de desenvolvimento rural e de redução da pobreza, e identificam os países africanos como seus parceiros, em vez de beneficiários. Num momento histórico de afirmação das políticas pós-neoliberais e de valorização da cooperação entre os países do Sul, a adoção dos princípios utilizados pela diplomacia brasileira (*demand-driven*, ausência de condicionalidades, respeito à autonomia, não intervenção, colaboração horizontal) parece mais adequada que sua rejeição (ibid.).

Vale notar que não se trata necessariamente de uma perspectiva racional ou soberana da transposição de políticas públicas (Delpeuch 2008). No entanto, tal abordagem proporciona uma elucidação interessante, ao apresentar as relações de cooperação internacional não necessariamente como unidirecionais, mas

baseadas muitas vezes numa demanda ou em um “mercado político”. Dessa forma, a finalidade da transposição não é a reprodução fiel de um modelo, mas a elaboração de maneira concertada de uma resposta a um problema político específico.

Desafios da transferência de políticas públicas

As similaridades são a base dos discursos políticos referentes às relações Brasil-África. Porém, como defende Cabral (2011), é credível que as similaridades agroclimáticas, ao menos para alguns países africanos, facilitem a troca de experiências na área agrícola. E a língua comum com os países lusófonos também pode contribuir para acelerar essas trocas. Porém, a proximidade e as similaridades entre o Brasil e a África são certas vezes superestimadas, tendendo a não levar em conta a limitada influência dos descendentes africanos nas instituições políticas brasileiras e a simplificar as particularidades dos contextos africanos. Na verdade, apesar dos laços históricos, a profundidade dos conhecimentos do Brasil sobre a África hoje é questionável. E a construção da sua identidade nacional fundada no discurso da mestiçagem, nutrindo a ideia de uma “democracia racial”⁶, representou um grande desafio ao movimento racial brasileiro.

Cabral continua e discute a “transferibilidade” das dinâmicas Estado-sociedade civil, e – poderíamos acrescentar – das dinâmicas Estado-setor privado. O estímulo proveniente do Estado ao engajamento desses atores é suficiente ou ela depende de uma espontaneidade autóctone sobre a qual as relações de cooperação governo a governo têm pouca influência? Para a autora, a ideia de que as políticas públicas brasileiras podem ser facilmente transferíveis ao contexto africano segue uma lógica técnica que não leva em conta a capacidade de absorção dos países africanos assim como a trajetória social dessas políticas. Cabe notar, entretanto, que uma série de medidas – como estudos de viabilidade e os esforços de adaptação aos planos nacionais e regionais africanos – contribuem para a adaptação às realidades locais, ainda que não estejamos em condição de avaliar sua eficácia⁷.

Outras questões emergem no que diz respeito às experiências selecionadas para serem difundidas. O desenvolvimento da região do Cerrado no Brasil, por exemplo, é considerado por muitos como um grande sucesso em termos tecnológicos e econômicos. Todavia, os movimentos sociais ressaltam seus problemas de ordem socioambiental. O compartilhamento da experiência brasileira em biocombustíveis representa outra iniciativa questionável no que concerne a adaptação. O setor no Brasil contou historicamente com uma forte estratégia governamental de estímulo, sólidos marcos regulatórios, sistemas de regulação de preços e políticas

6 Ver *Casa Grande e Senzala* (Gilberto Freyre, 1933).

7 Quase nenhum ato bilateral exige relatórios de resultados. É, portanto, difícil avaliar se a implementação desses projetos levanta problemas no que tange ao conceito de horizontalidade, ao nível de adaptação às realidades locais e à sua eficácia. A Secretaria de Relações Internacionais da Embrapa defende que os projetos estruturantes são ainda muito recentes, mas que avaliações periódicas estão previstas.

de financiamento da produção. Assim, o possível desenvolvimento do setor nos países africanos deverá levar em conta esses aspectos estruturais.

A Embrapa Moçambique caracteriza sua política de transferência tecnológica: o foco são as instituições, assim como a comunidade científica local⁸. Outro diplomata ressalta a existência de uma verdadeira transferência de competências, em que os parceiros são capazes de posteriormente replicar os conhecimentos, igualmente adquiridos num ambiente de carências e limitações⁹. Para Westney (apud Delpuech 2008), a transferência internacional de uma forma organizacional, como no caso do fortalecimento institucional do Instituto de Investigação em Agricultura de Moçambique (IIAM) pela Embrapa, comporta necessariamente uma parte considerável de inovação, na medida em que a integração do projeto ao seu ambiente de recepção deve suprimir, ajustar ou renovar uma parte dos componentes do modelo.

Conclusão

Num primeiro momento, as práticas de cooperação em agricultura focavam a capacitação e a transferência tecnológica, com vistas a aumentar a produtividade, por meio da adaptação de soluções tecnológicas desenvolvidas no Brasil em condições edafoclimáticas similares. Porém, mais recentemente elas passaram a integrar a assistência para a formulação de soluções de ação pública, como nos exemplos do PMA e PAA. Outra característica marcante dessas iniciativas é a preocupação com a viabilidade e a sustentabilidade econômicas, e, em certos casos, seu fundo claramente comercial. Portanto, transferência de competências, difusão de políticas públicas e engajamento do setor privado são aspectos marcantes das relações Brasil-África em agricultura.

O artigo mostrou que o mesmo ambiente institucional que define as políticas brasileiras para agricultura é transferido ao continente africano por meio dos projetos de cooperação. Os dois ministérios da agricultura contribuem para a construção da agenda de cooperação internacional no setor, segundo sua missão na agenda política interna e sob a lógica da conciliação entre agricultura familiar e agroindústria. Eles contam também com a colaboração de outros ministérios e agências. Além disso, as dinâmicas de parcerias público-privadas, bastante presentes nas políticas agrícolas brasileiras, refletem a política de cooperação, ainda que as relações Brasil-África pareçam muito dependentes dos impulsos governamentais.

O trabalho buscou ainda analisar os processos e as implicações da circulação de políticas públicas no nível internacional. A CSS baseia-se na ideia de que os países parceiros estão bem posicionados para propor soluções inspiradas em suas próprias experiências. Identificou-se uma lógica de transferência política e técnica

8 Entrevista Embrapa Moçambique, 2012.

9 Entrevista com Embaixador do Brasil em Argel, 2012.

na formulação dos programas de cooperação em agricultura, que busca legitimação tanto no nível internacional quanto bilateral. A finalidade da transferência não é necessariamente a reprodução fiel dos modelos, mas a elaboração concertada de uma resposta a um problema político específico. No entanto, ela impõe alguns riscos, por causa dos problemas de adaptação, ao mesmo tempo em que possibilita a produção de inovações endógenas, ainda que essas inovações sejam até então mais promissoras que efetivas. Um potencial inovador é verificado, por exemplo, na sua ênfase ao fortalecimento institucional e à implementação de projetos conjuntos.

Como lembra Antoniazzi (2012), os dois lados do Atlântico enfrentam alguns desafios similares, no que tange, por exemplo, à adaptação às mudanças climáticas e à recuperação de terras degradadas. O Brasil e a África concentram o potencial mundial de terras agricultáveis, das quais uma grande parte possui vegetação natural. Por outro lado, uma grande extensão de terras degradadas tem potencial agrícola. O aspecto tecnológico é fundamental para a recuperação e a alocação dessas áreas, de maneira alternativa àquela do pacote da “modernização conservadora”. Estes são alguns dos exemplos em que os parceiros poderiam promover uma cooperação de fato horizontal e nas quais a capacitação e a promoção da inovação serão essenciais. Outros autores consideram que a própria abordagem econômica da cooperação visando a garantir a criação local de riquezas, segundo uma lógica semelhante àquela dos demais países, constitui em si uma importante inovação da CSS (AT 2012).

Nesse contexto, os novos atores estatais e privados são passíveis de alterar tanto os mecanismos e práticas do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento quanto os processos de elaboração de políticas públicas nacionais. As receitas de boa governança, formuladas pelas agências tradicionais de cooperação, provavelmente virão a ser questionadas. No entanto, interrogações permanecem quanto à direção a ser tomada pelo Brasil nesse processo. Declarações reiteradas dos promotores de sua política de cooperação a definem como um “modelo ainda em construção”. Porém, visando a se consolidar como liderança no Sul, o País deverá evitar o risco de reproduzir as fórmulas verticais. Além disso, maiores esforços políticos e financeiros ainda serão necessários para distinguir sua cooperação pelo nível técnico e operacional.

Referências bibliográficas

ABC, 2011, *Agence Brésilienne de Coopération - La coopération technique du Brésil en Afrique*, Brasília: MRE/ABC.

AfDB/OCDE/PNUD/CEA, 2011, *Perspectives économiques africaines 2011 : L'Afrique et ses partenaires émergents*, Publication de l'OCDE.

Ancelevici, M. et Jenson, J. 2012. *La standardisation et les mécanismes du transfert transnational. Gouvernement et action publique*. 2012, Vol. 1, p. 37–58.

Antoniazzi, L., *Brasil e África parceiros no desenvolvimento agrícola sustentável*, 27/02/2012, <http://www.redeagro.org.br/artigo-desenvolvimento-rural/619-brasil-e-africa-parceiros-no-desenvolvimento-agricola-sustentavel>.

AT, Ateliers de la Terre, L'Afrique : fer de lance de l'innovation durable ? , 29/04/2012. <http://www.planetworkshops.org/fr/post/129/l-afrique-fer-de-lance-de-l-innovation-durable.html>

Bianchini, V. 2005. Políticas diferenciadas para a agricultura familiar: em busca do desenvolvimento rural sustentável. *Cadernos do CEAM*. 2005, Vol. 5, 17, p. 81–98.

Bliss, K., 2010, Key Players in Global Health: how Brazil, Russia, India, China and South Africa are influencing the game, Washington: *CSIS Global Health and Policy Center*.

BM/IPEA, 2011, *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*, Brasília: Banco Mundial.

Buss, P., Ferreira, J., 2010, Health diplomacy and South-South cooperation: the experiences of UNASUR Salud and CPLP's Strategic Plan for Cooperation in Health, *RECIIS*, Vol. 4.

Cabral, L., 2011, Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios, *Textos Cindes N°26*, Rio de Janeiro.

Christoffoli, P., 2007, A evolução recente da questão agrária e os limites das políticas públicas do governo Lula para o meio rural, In: Gedieli, J.A.P. (org), Estudos de direito cooperativo e cidadania, Curitiba: Programa de Pós Graduação em Direito da UFPR.

Delgado, N.G., 2010, “Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para uma transformação democrática no meio rural”, Conference on Dynamics of Rural Transformation in Emerging Economies, Seção Temática Paralela 1.

Delpuech, T., 2008, L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art, *Centre d'études et de recherches internationales*, Sciences Po, Questions de Recherche N° 27.

Goes, F.L., Patriota, T.C., Tibúrcio, J., 2010, Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o desenvolvimento rural, *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, 03.

Haibin, N. 2010. Emerging Global Partnership: Brazil and China. *Rev. Bras. Polit. Int.* 2010, Vol. 53.

Hirst, M., 2010, As relações Brasil-África em ritmo de cooperação Sul-Sul, *Cebri*, julho.

Hirst, M., Lima, M.R.S., Pinheiro, L., 2010, A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios, *Nueva Sociedad*, p. 22–41.

Lopes, L., 2008, *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador*, Sao Paulo: UNESP, UNICAMP, PUC-SP.

Machado, A.P.C. 2009. *A Formulação da Política Comercial Externa Agrícola: Condicionantes Internacionais e Domésticos da Transformação Institucional do MAPA*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

Magalhães, B.P., 2008, *Política Externa do Brasil em Agricultura: o papel da Embrapa na cooperação técnica*, UnB, Instituto de Ciências Políticas e Relações Internacionais.

MRE/ABC, 2009, *Policy Dialogue on Development Co-operation*, Mexico City, 28–29 September 2009, Session II - Triangular Co-operation.

Ncube, M, Lufumpa, C et Vencatachellum, D. 2011. Brazil's Economic Engagement with Africa. *Africa Economic Brief*. 2011, Vol. 2, 5.

Opera Mundi. Eleição de Graziano é vitória da política externa do Brasil, diz embaixador. 26 06 2011. <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/13041/eleicao+de+graziano+e+vitoria+da+politica+externa+do+brasil+diz+embaixador.shtml>.

- PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo). 2010. “Programa Integração com a África: Relatório de Acompanhamento de Execução da Agenda de Ação.
- Pinheiro, L., 2004, *Política externa brasileira*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- Pino, B.A., 2009, *Cooperación Sur – Sur: Innovación Y Transformación En La Cooperación Internacional*, s.l. : Fundación Carolina.
- Porto, M.S.G et Siqueira, D.E.A. 1997. A pequena produção no Brasil: entre os conceitos teóricos e as categorias empíricas. [auteur du livre] M.S.G. (org.) Porto. *Politizando a tecnologia no campo brasileiro: dimensões e olhares*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1997.
- Rowlands, D., 2008, Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report, IDRC/CRDI.
- Sabourin, E., 2007, Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?, *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715–751.
- Schneider, S., 2003, Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade, *RBCS Vol. 18 nº. 51*.
- Slaughter, A.M., 2002, Breaking Out: The proliferation of Actors in the International System, In: Yves Dezalay, Bryant G. Garth (eds.) *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press,.
- Teixeira, J.D., 2005, “Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais”, *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas*.
- Tilly, C. et Tarrow, S. 2008. *Politique(s) du conflit: de la grève à la révolution*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.
- Valler Filho, W., 2007, *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*, Brasília: MRE/FAG.
- Vaz, A.C., Inoue, C.Y.A., 2007, *Les économies émergentes et l'aide au développement international: Le cas du Brésil*, s.l.: DPDA.

Recebido em 16 de outubro de 2012
Aprovado em 20 de fevereiro de 2013

Resumo

O artigo trata das dinâmicas da cooperação Sul-Sul, com foco nas relações entre o Brasil e o continente africano no setor agrícola. São analisadas a construção da política brasileira de cooperação e a influência da dualidade de modelos de desenvolvimento rural e agrícola na identificação dos projetos. Verificou-se a presença da lógica de transferência de soluções políticas e do auxílio à elaboração de políticas públicas na formulação dessas iniciativas.

Palavras-chave: Agricultura; Brasil-África; Cooperação Sul-Sul; Policy Transfer Studies.

Abstract

The article addresses the dynamics of South-South cooperation developed between Brazil and the African continent in the agricultural sector. We analyze the construction of the Brazilian cooperation policy and the influence of dual model of rural and agricultural development in the identification of projects. We verify the presence of the logic of transfer of policy solutions and of the contribution to the elaboration of public policy in shaping these initiatives.

Keywords: Agriculture; Brazil-Africa; South-South Cooperation; Policy Transfer Studies.