



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO I

ANA KAROLAYNE CHAVES GOUVEIA SANTOS

**O PROSAVANA E OS DESAFIOS DA COOPERAÇÃO BRASIL -
ÁFRICA**

João Pessoa - PB

2025

ANA KAROLAYNE CHAVES GOUVEIA SANTOS

**O PROSAVANA E OS DESAFIOS DA COOPERAÇÃO BRASIL -
ÁFRICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
em formato de monografia como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais pela Universidade
Federal da Paraíba.

Orientador: Dr. Pascoal Teófilo Gonçalves

João Pessoa

2025

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

S237p Santos, Ana Karolayne Chaves Gouveia.
O ProSAVANA e os desafios da cooperação Brasil -
África / Ana Karolayne Chaves Gouveia Santos. - João
Pessoa, 2025.
48 f.

Orientação: Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves.
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Cooperação triangular. 2. Cooperação Sul-Sul. 3.
ProSAVANA. 4. Corredor de Nacala. 5. Brasil e África.
I. Gonçalves, Pascoal Teófilo Carvalho. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327(043)

ANA KAROLAYNE CHAVES GOUVEIA SANTOS

O PROSAVANA E OS DESAFIOS DA COOPERAÇÃO BRASIL – ÁFRICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel (a) em Relações Internacionais.

Aprovado(a) em 03 de outubro de 2025

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente

 **PASCOAL TEÓFILO CARVALHO GONCALVES**
Data: 10/10/2025 15:36:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves – (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Documento assinado digitalmente

 **TULIO SERGIO HENRIQUES FERREIRA**
Data: 12/10/2025 17:55:20-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Documento assinado digitalmente

 **LAIS CAROLINE KUSS**
Data: 12/10/2025 09:56:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Ma. Lais Caroline Kuss
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente a Deus e a minha família que foram essenciais para me fazer acreditar que eu conseguia fazer uma faculdade e chegar até aqui. Agradeço aos meus pais por sonharem comigo, à minha mãe por me ensinar a falar a letra “R” que eu não conseguia quando criança, e ao meu pai por comprar livros e historinhas da turma da Mônica para mim. Sou grata a minha voinha Zorilda por fazer as tarefinhas de casa comigo em sua casa e por me ensinar sobre a bondade que existe no mundo, a minha irmã Ana Flávia por me inspirar a fazer faculdade, a querer ser que nem ela, e a ser maior do que as expectativas das pessoas sobre mim. Gostaria de agradecer também ao meu sobrinho Olavo, que no meio de tantos problemas que temos no mundo, ele me ensina sobre o amor, e que enquanto estamos próximos de quem amamos, estaremos bem.

Também agradeço a Ceiça, minha primeira chefe, que me ajudou a perder a timidez e a não ter medo do mundo. Sou grata ao grupo de amigos que fiz durante a faculdade, de diversas regiões e estados do Brasil, saibam que a sua companhia para seminários, provas e conversas foram incríveis para a minha trajetória. Agradeço às pessoas que conheci dentro e fora da faculdade, que acompanharam a Ana Karolayne crescer academicamente, profissionalmente e também como pessoa. Por fim, agradeço ao meu gatinho Nino, que durante a pandemia foi o meu companheiro do período online e um ótimo calmante para a ansiedade daquele período. E claro, agradeço a minha versão de 15 anos, por ter acreditado nos nossos sonhos e nos fazer chegar até aqui.

*De nada tenho certeza,
mas a visão das estrelas me faz sonhar*
– Van Goh, Vincent

RESUMO

Este trabalho propõe investigar e analisar os resultados da cooperação triangular como ferramenta de cooperação internacional para o desenvolvimento, tomando como estudo de caso, o Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (ProSAVANA). Para isso, analisa-se a trajetória das relações Brasil e África desde o período imperial até a formulação do ProSAVANA. Utilizando a metodologia da revisão bibliográfica e análise documental para poder desenvolver a trajetória de relações de cooperação entre Brasil e África no contexto do ProSAVANA, foi possível chegar a resultados que indicam as falhas encontradas no projeto de cooperação triangular. Os efeitos desse trabalho apontam que a elaboração do ProSAVANA foi criada de modo a atender ao interesse privado de elites brasileiras e japonesas, em detrimento aos interesses locais. Mesmo que executado de modo a promover o desenvolvimento no setor agrícola do Corredor de Nacala, o ProSAVANA apresentou-se como uma iniciativa de pouca transparência e de limitação de participação da sociedade civil. Esses fatores marcaram a trajetória do programa e os seus efeitos positivos para a cooperação triangular.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Triangular; Cooperação Sul-Sul; ProSAVANA; Corredor de Nacala; Brasil e África.

ABSTRACT

This paper aims to investigate and analyze the results of triangular cooperation as a tool for international development cooperation, taking the Tripartite Cooperation Program for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique (ProSAVANA) as a case study. To this end, the trajectory of Brazil-Africa relations from the imperial period to the formulation of ProSAVANA is analyzed. Using literature review and document analysis to develop the trajectory of cooperation relations between Brazil and Africa within the context of ProSAVANA, the results revealed the flaws found in the triangular cooperation project. The results of this study indicate that ProSAVANA was designed to serve the private interests of Brazilian and Japanese elites, to the detriment of local interests. Even though it was implemented to promote development in the agricultural sector of the Nacala Corridor, ProSAVANA presented itself as an initiative lacking transparency and limited civil society participation. These factors marked the program's trajectory and its positive impact on triangular cooperation.

Keywords: Triangular Cooperation; South-South Cooperation; ProSAVANA; Nacala Corridor; Brazil and Africa.

SUMÁRIO

1 Introdução.....	9
2. A cooperação Brasil-África.....	11
3. O ProSAVANA.....	22
4 Implementação e Resultados.....	34
4.1 Execução do programa.....	35
4.2 Deficiências encontradas durante a execução do projeto.....	40
4.3 Estrangeirização das terras durante o ProSAVANA.....	43
5 Conclusão.....	45
Referências.....	47

1 Introdução

O relacionamento entre o Brasil e o continente africano viveu um longo período de distanciamento durante o século 19 após a independência do Brasil, considerando que naquele momento grande parte do continente africano era formado por colônias européias. Isso porque por muito tempo a política brasileira seguia os moldes da política portuguesa, estando subordinada pela proximidade histórica. A partir de meados do século 20, durante o processo de descolonização do continente, o Brasil pôde traçar estratégias mais específicas para a aproximação.

Por muito tempo, o Brasil teve uma postura errática de um processo de cooperação estreito com a África, preferindo alinhamentos com Portugal e Estados Unidos no período da Guerra Fria. Contudo, houve tentativas de aproximação durante o governo de Jânio Quadros, em 1961, quando deu-se início à estratégia da Política Externa Independente. Essa política foi marcada pelo desejo de aumentar a autonomia e participação brasileira no cenário internacional, considerando a diversificação dos seus parceiros e rompendo com o alinhamento automático com os Estados Unidos (Sens, 2014). As interações entre o Brasil e a África não seguiram uma estratégia única definida durante o período militar, pois cada governante adotava estratégias distintas de política externa.

Com a retomada de um governo democrático, o Brasil pôde mais uma vez participar de uma aproximação efetiva com o continente africano. Após o retorno da colaboração entre os dois continentes, a consideração por acordos e projetos envolvendo o Brasil com o continente africano foi bem vista e um sinônimo de prosperidade para o desempenho da cooperação sul-sul.

No ano de 2009 a ideia de replicar um processo de desenvolvimento agrícola do cerrado brasileiro em Moçambique foi pensada através de um encontro do grupo dos 8 países mais ricos e influentes do mundo (Pacheco, 2016). Sua ideia foi apoiada pelo Brasil e Japão, buscando uma atuação no modelo de cooperação triangular (CTr), para transmitir a prática do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER) na região do corredor de Nacala em Moçambique. Nesse sentido, surge a ideia do Programa de CTr para o Desenvolvimento das Savanas Tropicais de Moçambique (ProSAVANA), a prática do programa foi incentivada justamente pela semelhança do bioma do Corredor de Nacala, em Moçambique, com o cerrado brasileiro.

Para a investigação do ProSAVANA, parte-se da seguinte problemática: Como foi a implementação da iniciativa de cooperação internacional triangular do programa ProSAVANA? Neste trabalho, parte-se da hipótese central de que a implementação e os resultados do

programa foram controversos, o que contribuiu para poucos registros oficiais para a implementação do projeto e resultados desiguais.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a implementação e os resultados do ProSAVANA para o desenvolvimento agrário e econômico de Moçambique no contexto da CTr com Brasil e Japão. Como objetivos específicos, espera-se: 1. Apresentar o contexto geral da relação Brasil e África; 2. Analisar a implementação do projeto ProSAVANA; e por fim; 3. Analisar os resultados identificados pelo ProSAVANA.

Buscando o alcance dos objetivos específicos, como metodologia, será realizada uma revisão narrativa de literatura acerca das relações Brasil e África, do ProSAVANA e do PRODECER. Para isso, foram consideradas produções de material nacional e internacional, buscando juntar o maior número possível de referências acerca das percepções da CTr e sua manifestação no ProSAVANA. A revisão narrativa buscou entender a ideia inicial do projeto, sua execução e problemas encontrados durante sua realização. Foi realizada uma análise documental sobre os resultados do projeto e também sobre os déficits em sua execução encontrados pela dinâmica pela da CTr. Como forma de seleção, para produções oriundas da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, foram utilizadas as palavras-chave: “Brasil e África”, “ProSAVANA”, “PRODECER” e “Cooperação triangular”. Após isso, como critério de escolha, foram consideradas as produções de acesso livre e desenvolveram a forma pela qual o ProSAVANA foi executado dentro e fora de Moçambique. Além disso, foram consideradas bases como Scopus e Capes Periódicos, utilizando do mesmo conjunto de palavras-chave para o processo de seleção.

Através do já exposto, esse trabalho se justifica como uma forma de contribuir para o debate em torno das relações Brasil e África, em particular, durante o processo de execução do ProSAVANA em Moçambique. Apesar de muitos estudos já terem sido produzidos, há uma falta no aprofundamento sobre a implementação do programa baseado na lacuna de registros, e também na sistematização dos resultados que a literatura já registrou. Observamos que a iniciativa trinacional ProSAVANA surgiu com o objetivo de aumentar a produção agrícola no território de Moçambique através de tecnologia agrícolas desenvolvidas no Brasil e pelo financiamento do governo japonês. No entanto, durante o seu processo de implementação e execução, foram registrados descontentamentos da sociedade civil moçambicana.

Para a sua exposição, o seguinte trabalho está organizado em 5 seções esclarecedoras, contando com esta, como a primeira seção. No próximo ponto, será discutida a história do relacionamento do Brasil com África, desde o período de governo de Juscelino Kubitschek

(1956 - 1961), até o primeiro Governo de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003 - 2007). Em sequência, será trabalhada a contextualização do ProSAVANA, apresentando a ideia do projeto, seus objetivos e inspirações para Moçambique. Na seção 2 será trabalhado o desenvolvimento da relação entre o Brasil e os países do continente africano. A cooperação desempenhada pelo Brasil com os países africanos recebeu por muito tempo a influência de países do norte global, que dificultavam o desenvolvimento da relação entre ambas as partes. O objetivo principal deste capítulo é transmitir a evolução da cooperação brasileira com a África pela aproximação diplomática registrada entre o Brasil com a África, considerando seus obstáculos e resultados que garantiram a cooperação entre ambas as partes. Para isso, serão considerados materiais acadêmicos, como: artigos científicos, dissertações de mestrado, e livros acadêmicos relacionados com o tema. Para a busca em repositórios digitais, foram consideradas como palavras-chave de busca: “Brasil” e “África”.

Na terceira seção 3, será apresentada a forma que o ProSAVANA foi originado, seus objetivos, missões e registros. Neste capítulo, será desenvolvida a descrição do que é o ProSAVANA, apresentando sua inspiração e planejamento para a promoção do projeto. Para o desenvolvimento desse capítulo, foram considerados materiais da base de teses e dissertações nacionais, disponibilizadas pela plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, e materiais acadêmicos internacionais entrados na plataforma Scopus. Para prover um bom número de resultados, foram consideradas as seguintes palavras-chave de busca: “PRODECER”; “ProSAVANA”, “Cooperação Sul-Sul”, e “Cooperação Triangular”. Ademais, foram coletadas referências pela Agência Brasília de Cooperação, buscando prover uma ordem cronológica e crítica dos acontecimentos que levaram a criação do ProSAVANA.

Na quarta seção, será trabalhado a execução do ProSAVANA, desde sua anúnciação até o ponto de desvio de sua principal missão. O ProSAVANA surgiu como projeto que buscava desenvolver a agricultura de Moçambique, mas durante sua implementação os resultados foram diferentes dos esperados. Nesse sentido, esse capítulo busca apresentar a execução do ProSAVANA e suas falhas de funcionamento que afetaram o desenvolvimento do programa. Para o desenvolvimento desse capítulo, foram considerados materiais da base de teses e dissertações nacionais, disponibilizadas pela plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Foram consideradas como palavras-chave de busca: “Cooperação”; “ProSAVANA” e “PRODECER”. O mesmo jogo de palavras foi aplicado para as plataformas: scopus e capes periódicos, buscando reunir o maior número de referências localizadas. Além disso, foram recolhidas referências pela Agência Brasília de Cooperação, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Organizações brasileiras que estavam

envolvidas com o ProSAVANA em sua execução. Para prover uma organização da ordem cronológica e análise dos dados coletados referentes ao ProSAVANA, esse capítulo foi divido em três partes, considerando em ordem: Execução do programa; Deficiências encontradas durante a execução do projeto; e por fim; Estrangeirização das terras durante o ProSAVANA. Na quinta e última seção, serão apresentados os resultados obtidos após a realização da análise das referências encontradas para a elaboração deste trabalho.

De modo geral, a análise documental e bibliográfica que foi realizada neste trabalho, evidenciou que o ProSAVANA, embora realizado com a missão de desenvolver o setor agrícola de Moçambique, apresentou resultados de interesse privados. O projeto de cooperação foi marcado pela ausência de transparência com a população de Moçambique e especificamente com a comunidade de agricultores do Corredor de Nacala. Mesmo que, concebido a fim de prover o desenvolvimento em um país receptivo pelos discursos da CTr, o ProSAVANA beneficiou na verdade os interesses estrangeiros sobre as terras de Moçambique. Ao invés de promover o desenvolvimento equitativo para Moçambique, o ProSAVANA na verdade expõe os desafios para o desenvolvimento da CTr. Apresentando o interesse particular acima do real objetivo da cooperação internacional.

2. A cooperação Brasil-África

Ao longo do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), também ocorreu a dimensão de um ensaio multilateral que buscava abrir o Brasil para novos espaços. O mundo afro-asiático em descolonização era uma das opções a serem desenvolvidas pela diplomacia brasileira (Albuquerque *et al.*, 2006). No entanto, JK se mostrou bastante sensível quanto a uma aproximação efetiva com os países africanos, ao invés disso, preferia aperfeiçoar seu relacionamento com Portugal. Segundo Salgado (2011), o Brasil se mostrou o mais seguro aliado português na ONU, defendendo ardorosamente suas teses que envolviam as províncias ultramarinas. Nesse campo, uma aproximação adequada com os países africanos era totalmente desincentivar, pois ainda apresentava uma postura conservadora frente ao colonialismo português. Ademais, a Política Externa de JK estava mais alinhada com a Operação Pan-Americana (OPA), valorizando as relações Brasil e América Latina, mas também considerando outras potências influentes (como os Estados Unidos).

O Brasil desprezou a possibilidade de expansão comercial com a União Soviética, China e Democracias Populares do Leste Europeu, que juntas somavam cerca de um bilhão de potenciais clientes. Interessa observar que a política do governo de Juscelino Kubitschek revela essa realidade. Seu governo, concentrado na Operação Pan-Americana, ou na ideia de valorização da América Latina, não revelou maior entusiasmo pela explosão de independências africanas (Tatim, 2014, p. 58).

Ao seguir de acordo com os discursos de Lisboa, a diplomacia de JK também considerava o “quando” um dos novos países da descolonização fosse independente. Durante 1958 a 1960, o Brasil só reconhecia os países recém emancipados somente após a realização de um acordo com sua ex-metrópole (Albuquerque *et al.*, 2006). Desse modo, não sendo contra os países colonizadores até que os próprios legitimaram a independência dos novos países emancipados. De modo geral, podemos concluir que a política de Juscelino para a África esteve mais atrelada em se posicionar alinhado e acompanhando as decisões das metrópoles, do que um apoio ao processo de descolonização. Mais tarde, esse tempo seria utilizado como uma dúvida para a concretização de realizações Brasil e África no futuro. O Brasil assistiu ao processo de descolonização como um espectador passivo, assistindo, mas se distanciando do apoio concreto aos países africanos (Pagliarini, 2019).

O início de uma aproximação ativa do Brasil com a política africana começou no ano de 1961, após o fim do governo de JK. O período seguinte foi marcado pela Política Externa Independente (PEI), de Jânio Quadros, nos anos 60. Na qual, buscava aumentar o poder de barganha frente às potências da época e propor uma aproximação sob a ótica geoeconômica

(Pagliarini, 2019). Em outras palavras, assegurar a liberdade de movimento do Brasil no cenário internacional, mas defendendo os seus interesses nacionais e buscando aproximar o Brasil com países socialistas e em processo de descolonização (Hartmann, 2013). Enquanto a postura do ano anterior mantinha um alinhamento com Portugal, a PEI buscava a liberdade do Brasil no cenário internacional.

De acordo com Ramanzini, Mariano e Almeida (2015) a intensificação da Cooperação Sul-Sul no cenário internacional a partir dos anos 1960 mudou o eixo condutor da política externa brasileira, isto é, a disputa Leste-Oeste cedeu lugar ao conflito Norte-Sul. Assim, a Política Externa Independente lançada em 1961 pelo governo de Jânio Quadros representa o primeiro esboço de CSS do Brasil e inaugura uma ousada política africana. Desta forma, ao mesmo tempo que o país se posicionava a favor do direito à autodeterminação dos povos coloniais buscava “aumentar o poder de barganha frente aos EUA (aumentando nossa inserção internacional) [...] (Pagliarini, 2019, p. 47).

Até o ano de 1960, a Política Externa Brasileira foi voltada para as grandes potências do Norte, o que de certo modo fez com que a liberdade da política brasileira fosse sempre alinhada aos interesses estrangeiros. Dessa forma, a PEI buscava assegurar a liberdade dos interesses nacionais do Brasil no internacional (Hartmann, 2013). Essa nova forma de governança atinge também o crescimento da autonomia brasileira por novos parceiros, presentes em novos espaços. Jânio propunha novos relacionamentos especiais com os Estados africanos, enxergando que o crescimento industrial do Brasil garantia uma forte fonte de suprimentos para os novos países (Salgado, 2011). Claro que essa ação buscava legitimar um relacionamento comercial entre ambas as partes, promovendo a negociação entre os dois continentes.

Segundo Salgado (2011), a PEI foi a primeira representação da vontade do país em se distanciar do servilismo aos interesses em nome da proteção dos verdadeiros interesses nacionais, pautados no desenvolvimento econômico interno. O Brasil ganhou um novo leque de parceiros e uma nova forma de parceria com países de outros continentes. De outra maneira, a PEI agiu como uma tentativa de ampliar o espaço de barganha brasileiro face aos Estados Unidos, e gerindo um planejamento estratégico e efetivo de sua política (Salgado, 2011). Anteriormente, a política estava seguindo a política do alinhamento automático pela tradição histórica, o que inviabilizou a execução com outras parceiras que fossem de encontro ao interesse nacional (Sens, 2014). Desse modo, após uma abertura pela diversificação de parceiros, o Brasil se inseriu no cenário internacional e aumentou o seu número de parceiros, fugindo do tradicional alinhamento automático. Era considerado que havia uma mudança na atuação política com a ascensão dos novos países afro-asiáticos, considerando a inclusão de

um alta quantidade de novos atores no sistema internacional (Sens, 2014). Sob essa perspectiva, é correto afirmar que a PEI dava início às relações contemporâneas Brasil e África. De acordo com Ó (2020), dentro dessa perspectiva expansionista, Jânio abriu embaixadas em vários países africanos como: Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Nigéria e Senegal, além de consulados. No entanto, mesmo com a nova postura de Quadros, seu governo devia lidar com o histórico dos governos anteriores, inclusive ao considerar o relacionamento do Brasil com Portugal. A partir do momento que Quadros passou a defender a descolonização dos territórios não-autônomos, seu governo recebia críticas por parte da imprensa brasileira e de diplomatas que defendiam os interesses portugueses (Ó, 2020).

Com a renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961, seu sucessor, João Goulart (1961-1964), deu continuidade a PEI realizada por Jânio. No entanto, Goulart assumia um direcionamento diferente de Jânio, ao considerar o próprio perfil do novo presidente. O governo de Jânio Quadros era marcado por um presidente populista e “ousado”, enquanto seu sucessor era enxergado com timidez e limitado pelos poderes parlamentares (Ó, 2020). Concordante a Ó (2020), Goulart delegou grande parte da formulação e execução da política externa aos seus chanceleres, como San Tiago Dantas (durante o parlamentarismo) e João Augusto de Araújo Castro (na fase final do presidencialismo).

O curto período de Goulart (agosto 1961-março 1964) se divide em duas fases, o parlamentarismo híbrido e o presidencialismo, e marca a continuidade da PEI que, por sua vez, antecipa temas a serem retomados pelo pragmatismo responsável, mais de dez anos depois no governo Geisel. Não há praticamente distinção nesses dois períodos – o parlamentarismo e o presidencialismo – na formulação e execução da política externa. Em relação ao governo Quadros, no entanto, a PEI adquire um sentido mais realista e profissional quer, sob a chefia de San Tiago Dantas no parlamentarismo, quer sob a chefia de Araújo Castro na fase final do presidencialismo. Como Jango não tinha o mesmo apetite que Jânio para política externa, é a diplomacia profissional quem se encarrega de conferir maior consistência às posições brasileiras no cenário internacional (Albuquerque *et al.*, 2006, p.405-p.406)

Conforme Salgado (2011), o governo Goulart enfrentou uma franca crise de legitimidade política interna, que resultou em "paralisação decisória, radicalização ideológica, inconstância nas coalizões políticas e instabilidade governamental. Dentro do Ministério das Relações Exteriores, Santiago Dantas, tratava a independência externa como ferramenta para o desenvolvimento (Albuquerque *et al.*, 2006). Nesse sentido, também era se esperada a aproximação do Brasil com países socialistas, asiáticos e claro, os países africanos. O governo de Goulart procurava ampliar a sua área de relacionamento da convivência internacional, fazendo questão de restabelecer o contato com outros países (Ribeiro, 2009). Ainda atendendo como consequência da PEI por adotar dois princípios básicos, como: a ênfase nos princípios

de não- intervenção e autodeterminação dos povos, e o anticolonialismo (Albuquerque et al., 2006).

Segundo Ó (2020), A PEI, apesar das contradições, foi a pioneira em pautar a temática africana na Política Externa Brasileira, promovendo uma abertura diplomática, enfatizando a descolonização como princípio para a promoção da paz e do desenvolvimento. O que, no governo de Jango havia problemas em seu real compromisso, tendo em vista as relações comerciais com a África do Sul durante o Apartheid (Ó, 2020). A aproximação política entre o Brasil e a África remete às estratégias adotadas em políticas externas anteriores frente à atuação de colaboração com outros países.

A cooperação entre o Brasil e a África surge pelo desejo de aproximação considerando ligações históricas e afinidades culturais que aproximavam os dois continentes (Cabral, 2011). A tentativa de aproximação pelo discurso de similaridade com o passado era uma ferramenta de apoio muito forte para a criação de um vínculo entre os continentes, conectados por uma história pós-colonial. Durante o governo militar de Castello Branco (1964 - 1967), o Brasil vivia um período de comprometimento com o colonialismo na África, ao se alinhar com Portugal (Augusto et al., 2006). Contudo, esse alinhamento compromete as relações com os países africanos, por ser visto como um parceiro do país colonizador de grande parte dos países africanos.

A não diferenciação entre valores ético-políticos e interesse nacional constitui um dos piores equívocos em que possa incidir uma política externa. Esse equívoco afetou gravemente a política externa do governo Castelo Branco e persistiu, de forma crescente e atenuada, até a profunda revisão introduzida pelo governo Geisel. Durante o período das “fronteiras ideológicas” o Brasil se viu comprometido com a curatela americana sobre a América Latina, com o colonialismo na África, notadamente de Portugal, com a política da África do Sul, com um sistemático antagonismo, inclusive no campo comercial, aos países do bloco soviético. Grande parte das conquistas logradas, no sistema internacional, pela precedente política externa independente, foram postas a perder. O Brasil alienou o apoio de que dispunha na América Latina e no Terceiro Mundo, ademais de nos setores ilustrados do Ocidente, sem qualquer benefício de contrapartida, porque a política externa brasileira se converteu numa gratuita defesa de princípios e não na satisfação dos legítimos interesses nacionais. (Augusto et al., 2023, p. 41).

Essa postura adotada durante o Governo Castelo Branco diminuía a variedade de parceiros brasileiros no cenário internacional, e manchava sua própria imagem para a cooperação com os países africanos.

Durante a década de 70, o Brasil tornou-se o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, em 1975 (Hartmann, 2013). Essa ação do Brasil fazia com que seus parceiros tornassem-se mais diversificados e pudesse

ter uma imagem mais cooperativa no continente africano. Antes dos reconhecimentos, a África compunha 2% do comércio brasileiro, chegando a 10% a partir de 1980 (Hartmann, 2013). Contudo, segundo Pagliarini (2019), a estratégia adotada pelo Brasil foi de reconhecer os novos Estados somente depois de constatada sua emancipação de fato pelas antigas metrópoles. Após o Brasil emitir o oficial reconhecimento de Moçambique, foram estabelecidas relações diplomáticas no ano de 1975 (Hartmann, 2013). Esse reconhecimento marca uma mudança significativa na postura brasileira, da qual antes preferência à sua relação com Portugal e evitava uma manifestação contra o sistema colonial na ONU (Pagliarini, 2019). Este evento marcou o fim do alinhamento preferencial do Brasil com Portugal nos assuntos de questões coloniais do continente africano. Após o estabelecimento das relações diplomáticas, no dia 15 de setembro de 1981, os dois países deram início a uma nova ação, o Acordo Geral de Cooperação. O acordo nada mais foi do que a instituição de bases para a concretização da atividade de cooperação em setores diversificados, como: cultura, ciência, economia e apoio técnico (Hartmann, 2013).

Após o fim do regime militar no ano de 1985, há o começo de novos governos e estratégias na política externa. De 1985 a 1990, o novo representante do Brasil foi José Sarney, o qual apresentou continuidade referente a estratégias políticas dos governos anteriores (Vigevani; Cepaluni, 2011). Em 1986, buscando formas de trabalhar o multilateralismo brasileiro, o Brasil sugeriu a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), desejando por uma aproximação com os países africanos do Atlântico Sul (Tatim, 2014). Foi durante esse governo, que ocorreu a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), no ano de 1987. O estabelecimento dessa organização celebrava um novo momento para o Brasil a fim de abrir novas formas de se inserir no cenário internacional.

No entanto, em sucessão, o governos de Collor (1990 - 1992), registrou um novo tipo de afastamento. Na Era Collor, foi desenvolvida uma “inserção competitividade”, que buscava descaracterizar o perfil de terceiro mundo do Brasil, através de sua aproximação com os Estados Unidos e países desenvolvidos (Vigevani; Cepaluni, 2011). Pode ser definido como um período de seletividade nos parceiros de cooperação com o Estado brasileiro. Após Collor, o período de Itamar Franco, seguia uma continuidade das políticas neoliberais durante o governo de Collor. Nesses governos liberais, houve pouco interesse pelas relações entre o Brasil e os países africanos que não fossem produtores de petróleo (Clements, 2015). Mesmo após o impeachment de Collor, as mudanças nas decisões políticas não foram marcantes. Isso

porque com Itamar, as medidas adotadas pelo seu antecessor não foram revertidas (Vigevani; Cepaluni, 2011).

No que se refere à política externa, Itamar Franco delegou sua formulação e implementação ao MRE, inicialmente comandado por Fernando Henrique Cardoso (outubro de 1992 a maio de 1993). Em seu breve período como ministro, Fernando Henrique Cardoso iniciou um aprofundamento conceitual da ideia de autonomia pela participação, iniciada com o ministro Lafer. Para ele, o país teria de ultrapassar a etapa do nacionalismo autoritário e do desenvolvimento voltado para dentro e empenhar-se na busca de uma inserção competitiva no mundo. O Brasil não deveria descartar a possibilidade de parcerias nas mais diversas partes do planeta, mas o foco de sua política externa era claro: estabelecer boas relações com os Estados Unidos e com os países centrais e utilizar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como instrumento de inserção internacional (Vigevani; Cepaluni, 2011, p. 19).

Apesar disso, foi no período de Itamar Franco (1992 - 1995), que foi promovida a volta de uma agenda diplomática mais politizada (Vigevani; Cepaluni, 2011). Além de que, houveram retomadas para um desenvolvimento da política africana com a retomada de atividades da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), em 1993 (Vigevani; Cepaluni, 2011). Assim, sendo pensada a retomada de atividades de esforço para a retomada do diálogo entre o Brasil e a África. O período de 1980 a 1990, é importante a ser explorado porque tanto Brasil quanto Moçambique se encontravam com grandes dificuldades para a sua reestruturação interna. De um lado, havia o Brasil com o processo de redemocratização e a crise em sua dívida externa, e do outro lado, Moçambique enfrentava um período de guerra civil e instabilidade política e econômica (Hartmann, 2013). Através disso, pode-se entender a aproximação dos países especialmente a partir de governos da década de 90 com Itamar Franco.

Itamar contou com a colaboração essencial de Fernando Henrique Cardoso e futuramente de Celso Amorim (a partir do ano de 1993). Durante as relações exteriores com as ideias de Celso, as atividades passadas referentes a PEI foram resgatas, principalmente no que tange a diversificação dos Estados parceiros do Brasil (Vigevani; Cepaluni, 2011). De acordo com Tatim (2014), foi durante o curto governo de Itamar Franco que a política africana ganhou novo fôlego. Justificado pela volta das atividades da Zopacas, e a retomada da PEI nas estratégias políticas.

Em sequência, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), representava ainda a seletividade dos parceiros para atividades de cooperação. No entanto, foi em seu governo, no ano de 1996, que ocorreu a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Essa ação tinha o objetivo de aproximar o Brasil dos países falantes de língua portuguesa na África (Tatim, 2014). A CPLP foi criada por: Angola, Brasil, Cabo

Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Segundo Hartmann (2013), a CPLD teve como objetivo o fomento da cooperação cultural, diplomática, econômica, política, e técnica entre os países membros, a partir da solidariedade como seu princípio fundador. Considerando que a maioria dos Estados falantes da língua portuguesa encontrava-se no continente africano, essa instituição representava um caráter permanente da aproximação do Brasil com a África (Albuquerque, 2018). Essa aproximação também consistia em uma ferramenta de inserção internacional por parte dos países africanos. Desde a entrada de Moçambique na comunidade, e também sua pacificação e estabilização econômica, tem chamado a atenção de investidores internacionais (Hartmann, 2013). A CPLD foi fundamental para a aproximação da cooperação com os parceiros de língua portuguesa. Essa cooperação se destacou não apenas pelo comércio, mas também pela transferência de tecnologias e métodos de produção na agricultura (Pagliarini, 2019). O Brasil por essa ação conseguiu conciliar as relações com Portugal e os países de língua portuguesa na África, fortalecendo o relacionamento (Pagliarini, 2019).

De acordo com os formuladores dessa ideia, para o país desfrutar de um maior espaço de manobra no cenário internacional e para preservar sua soberania, ele não deveria se distanciar dos novos temas e regimes internacionais. Pelo contrário, deveria tentar influenciar a agenda internacional com seus valores e sua tradição diplomática. Uma ação exemplar dessa nova concepção de política externa foi posta em prática na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (a Eco-92 ou Rio-92). Nela, ainda que temporariamente, o país não foi visto como destruidor da Amazônia, mas como ator na defesa do meio ambiente (Vigevani; Cepaluni, 2011, p. 18).

Pode-se concluir que o período de FHC continuou a perpetuar a seletividade dos parceiros, mas dessa vez destrinchando mais oportunidades no cenário internacional. Assim como foi percebido pela criação da CPLP que foi uma decisão estratégica para a aproximação com países africanos e Portugal. FHC aproximou especialmente Angola, África do Sul, Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (Albuquerque, 2018). A postura do Brasil durante o regime de FHC pode ser atrelada à busca por “participação”. A política externa de FHC seguiu pela estratégia da autonomia pela participação e integração. Essa política buscava inserir o Brasil no cenário internacional através da participação em regimes internacionais (Albuquerque, 2018). Em outras palavras, essa seletividade afetava também os parceiros que seriam considerados para uma tentativa de aproximação com outros países, e consequentemente, novos parceiros. Durante o período final do mandato de FHC, o cenário internacional registrava um enfraquecimento do multilateralismo norte-americano. Segundo Vigevani e Cepaluni (2011), o viés multilateralista norte-americano se enfraqueceu, e o tema

do comércio perdeu força diante dos conflitos originados pelo desencadeamento da guerra ao terrorismo, com ênfase no Oriente Médio e no fundamentalismo. Diante desse cenário, a busca por parceiros no Sul foi bem vista e favorecida aos olhos da política externa.

Como seu sucessor, Lula, assumiria uma postura que destinava uma estratégia especial e de prioridade para os relacionamentos entre o Brasil e a África (Tatim, 2014). O relacionamento entre Brasil e Moçambique tornou-se mais significativo nos anos 2000, considerando fatores de alteração no multilateralismo apontados anteriormente. Esse novo direcionamento, buscou uma alteração nas prioridades, conferindo um protagonismo para países pertencentes ao eixo do Sul Global (Silva, 2022). O governo Lula é marcado principalmente por apresentar uma imagem de destaque do Brasil na órbita da CSS através de ações políticas durante seu governo. O protagonismo do Brasil na CSS acontece após a rejeição ao Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 2005, no qual, Lula desempenhou um papel fundamental ao recusar a promoção de um acordo mais favorável aos interesses dos EUA e Canadá (Silva, 2022). O desenvolvimento desse acordo acarretaria em detrimento aos países em desenvolvimento das Américas (Pagliarini, 2019). Ao recusar a proposta da ALCA, o Brasil buscava proteger a autonomia do seu governo e evitar que as ideias da ALCA ultrapassassem a habilidade de regulação por parte dos Estados Nacionais (Costa, 2024). Essa mudança não se tratava de uma total ruptura, mas de um aprofundamento referente as iniciativas anteriores, com o Brasil adotando uma postura mais globalizada e crítica (Hartmann, 2013). Conforme Saraiva (2009), coube à política externa de Lula e aos múltiplos atores e protagonistas empresariais, diplomáticos, intelectuais e a sociedade civil, a ampliação do raio de ação dos interesses e valores brasileiros nos últimos anos. Em outras palavras, houve um aumento pela participação e na capacidade decisória da atuação brasileira.

Por outro ponto de vista, o formato da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento teve seu desenvolvimento mais acelerado com a África durante o segundo mandato do Governo Lula. Sendo impulsionado por uma política externa presente e direcionada a abertura para novas frentes diplomáticas para países emergentes na África (Cabral, 2011). Com a chegada de Lula ao poder, a cooperação técnica entre Brasília e Maputo - capital de Moçambique - recebeu novos ajustes em sua cooperação técnica. A cooperação bilateral, classificada como Cooperação Sul-Sul (CSS), estava focada no progresso socioeconômico das sociedades envolvidas, considerando as demandas solicitadas (Hartmann, 2013).

3. O ProSAVANA

O Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento das Savanas Tropicais de Moçambique (ProSAVANA) foi um projeto de CTr¹ idealizado pelos governos do Brasil, Japão e Moçambique. Contando principalmente com a participação de instituições brasileiras para a sua execução no âm. Foram elas: A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), através da cooperação, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), uma atuação centrada para estudos no continente (Pagliarini, 2019). Instituições como a ABC eram vistas como o principal órgão executivo para atividades de cooperação técnica brasileira no cenário internacional, tendo o seu vínculo ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) (Albuquerque, 2018). Por outro lado, a Embrapa representava a execução de projetos de cooperação em torno da pesquisa sobre a agricultura tropical. Exemplificando, Segundo Hartmann (2013), os objetivos da Embrapa em solo africano são: transferência de tecnologia e assistência técnica, a fim de reduzir a insegurança alimentar e produção de biocombustíveis. Ambas as instituições mencionadas anteriormente foram consideradas para a transferência de conhecimento da agricultura tropical no projeto do ProSAVANA em Moçambique.

O Brasil agiu através de um papel de exportador de “exportador de tecnologia social” através do “sucesso das políticas internas brasileiras”, como as de combate à fome e à pobreza e de desenvolvimento agrário (Kuss, 2021). Além disso, a narrativa histórica de “desafios comuns” entre o Brasil e países africanos, fazia com que as atuações brasileiras para o desenvolvimento africano fossem vistas como atos de ganho mútuo (Kuss, 2021). No entanto, não sendo apenas um ato “solidário”, a aproximação com a África remete principalmente à abertura de novos mercados para busca de novas oportunidades de investimento da indústria nacional (Cabral, 2011). Essas ações foram importantes para motivar o governo brasileiro a prover novos acordos e ampliar suas relações diplomáticas com o continente africano. Ainda, no ano de 2010 (um ano antes da divulgação do ProSAVANA), a África era a principal região destinatária da cooperação técnica brasileira, representando 57% do total da execução orçamentária do ano citado (Cabral, 2011).

O ProSAVANA incluía o fortalecimento das capacidades estratégicas na gestão de: sementes, gestão territorial para a agricultura, e a comunicação para a transferência tecnológica (Embrapa, 2010). O interesse na região foi fortalecido principalmente após a publicação do estudo “Despertando o gigante” por órgãos das Nações Unidas. A pesquisa

¹ Apesar da classificação da ABC do ProSAVANA como um projeto de cooperação bilateral e Sul-Sul (ABC, 2025), este trabalho irá adotar a CTr para o ProSAVANA, ao considerar a participação do Japão ao Programa.

levantou um destaque para as terras do continente africano. A pesquisa buscava entender o bioma da savana presente em 25 países africanos. Os resultados, apontaram que a região das savanas do continente, tinham um potencial cultivável de 400 milhões de hectares, mas apenas 10% dessas terras estavam sendo utilizadas (Schlesinger, 2013). Essa ação, buscou potencializar o setor agrícola como um todo, visando o desenvolvimento da cadeia produtiva moçambicana para torná-la competitiva, sustentável e que fosse orientada pelo mercado (Kuss, 2021). Desse modo, o programa atraia o olhar de investidores estrangeiros que estivessem não apenas interessados em fortalecer a produção agrícola de Moçambique, mas também no aumento de suas rendas.

O ProSAVANA refletia os princípios da CSS definidos pelo Brasil no governo Lula. Sendo guiado por: demanda, sem condicionalidade, e pensamentos de benefícios mútuos para ambas as partes, mas sem fins lucrativos (Kuss, 2021). A cooperação no ProSAVANA era instrumento da política externa para firmar as relações bilaterais e o núcleo de países não alinhados para um reequilíbrio de forças em escala global (Cabral, 2011). Nesse sentido, podemos imaginar uma relação entre o ProSAVANA com o sistema de cooperação entre o Brasil e a África. Uma vez que ocorre uma perpetuação da estratégia da política externa do governo Lula no que tange às ideias de cooperação internacional e relações sul-sul.

O principal objetivo do ProSAVANA era reproduzir o efeito do trabalho realizado no cerrado brasileiro, através do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), o qual era reconhecido pelo crescimento da produção agrícola no Brasil. Após esses resultados registrando o histórico de inovação na agricultura tropical, atores nacionais e internacionais assumiram o potencial do PRODECER como uma fonte natural de know-how para o continente africano, mais especificamente, Moçambique (Shankland; Gonçalves, 2016).

A década de 1970 é marcada por profundas transformações econômicas, mas pela perspectiva japonesa, por embargos provisórios quanto à exportação de grãos e farelos (Oliveira, 2022). Essa ação fez com que a cadeia de produção alimentar no Japão fosse comprometida, incentivando a seguir por novas fontes de suprimento em casos de novos embargos ou limitações em seu poder de compra a esses produtos. No ano de 1976, o presidente militar, Ernesto Geisel foi à Tóquio para discutir negociações acerca do PRODECER, reunindo-se com corpos diplomáticos do Japão (Oliveira, 2022).

Do lado brasileiro, criou-se um discurso de complementaridade entre as duas economias, o qual possibilitou, no curso desse processo, que os setores econômicos brasileiros vissem que um projeto de cooperação com um país de capitalismo

avançado estava sendo pensado e implementado. A partir deste, cimentou-se a possibilidade de não só explorarem um bioma até então inadequado para a cultura de grãos, mas também de se estruturarem economicamente em torno de um setor que prometia alta produtividade e lucratividade, simulando o modelo produtivo agrícola estadunidense (Oliveira, 2022, p. 56).

A ideia principal do Japão com o PRODECER era na garantia e estabilidade para matérias primas e promoção do seu capital (Dantas, 2019). A produção no Cerrado era tida como uma forma de abastecer o mercado interno e até global que pudesse gerar lucro para as empresas japonesas (Catsossa, 2017). Por outro lado, o Brasil buscava desenvolver a sua capacidade de produção e modernização na agricultura. Isso era considerado pela questão da capacidade de produção alimentar global, a qual ocupava destaque nas políticas de cooperação no Pós-guerra e na Guerra Fria global nas Américas (Oliveira, 2022).

O PRODECER acima de tudo, visava uma produção de commodities e com alta demanda internacional (Lombardo, 2015). Por isso, a disponibilidade de uma terra produtora e com espaço era considerada para a implementação do projeto.

O cerrado era considerado uma área imprópria para agricultura. A iniciativa do Prodecer culminou com a transformação dessa região do país em um grande celeiro mundial. Em 2008, “a região dos Cerrados, em virtude de um conjunto de tecnologias especificamente desenvolvidas para este bioma, tornou-se responsável por 67,8 milhões de toneladas de alimentos, 48,5% da produção brasileira” (ABC, 2011, p. 24). Devido ao aumento da produção agrícola com esta e outras iniciativas, que desenvolveram uma região anteriormente pobre, o Brasil deixou de ser um país importador. Tornou-se o principal exportador de alimentos e maior produtor mundial de uma grande variedade de produtos agrícolas. Desse modo, o Brasil ganhou competitividade no cenário internacional e a Embrapa foi reconhecida por sua atuação (Lombardo, 2015, p. 67).

A escolha pelo cerrado considerava por entender a região como um potencial a ser transformado. O programa era visto como uma forma da política externa para o desenvolvimento nacional e aumento do poder de barganha e influência do Brasil no cenário internacional (Sens, 2014). Além disso, o PRODECER trazia uma posição de destaque pro Brasil ao investir em um projeto envolvendo o desenvolvimento de um dos biomas que envolvem o território brasileiro.

O projeto foi dividido em três fases principais, sendo elas: (1979-1985), PRODECER II (1985-1992) e PRODECER III (1995-2002) (Oliveira, 2022). Durante as fases I e II, a participação financeira por cada país era igualitária, de 50% para cada, enquanto a partir da terceira fase, o Japão arcava com 60% do financiamento, e o Brasil 40% (Dantas, 2019). Assim como o ProSAVANA, o PRODECER também contou com a participação da Embrapa e da JICA, organizações que representavam ambos os governos nas partes de atuação. O projeto

de cooperação promoveu trocas técnicas para o controle de pragas e insetos, desenvolvimento de sementes, cultivo e práticas de fertilização (Dantas, 2019).

O modelo de desenvolvimento agrícola do cerrado fez com que o Brasil recebesse um destaque em seu processo de modernização do campo, tornando-se uma referência para a área (Kuss, 2021). Ademais, é importante citar que durante o processo do PRODECER, ocorreu um forte investimento na transferência de tecnologias para a agricultura de soja em larga escala, buscando suprir a demanda japonesa – principal investidor do PROCEDER (Zanella; Milhorance, 2016).

A conquista do projeto brasileiro também contou com o encorajamento por parte das elites brasileiras contemporâneas a procurar no exterior cenários semelhantes aos vivenciados pelo cerrado brasileiro, buscando transformar em uma forma lucrativa (Cabral et al., 2013 apud Shankland; Gonçalves, 2016). O programa contou com a participação de capitais públicos e privados de ambos os países envolvidos, buscando uma expansão na capacidade produtiva capaz de abastecer o mercado internacional e na consequente entrada de divisas (Schlesinger, 2013). Além disso, a participação do Japão no PRODECER também era motivada por uma busca na diversificação de suas fontes. Especificamente de suprimento de soja, após receber um embargo dos Estados Unidos na década de 70 (Schlesinger, 2013). Nos anos 70, o Japão adotava uma política externa agrícola que era baseada no aumento de estoque de alimentos e na promoção de acordos bilaterais de importação (Dantas, 2019). Considerando as características desfavoráveis para a produção no território japonês, o interesse em desenvolver um fornecedor externo viria como um momento de facilitar o acesso aos produtos agrícolas demandados.

No entanto, o PRODECER possuía demasiados defeitos e pontos negativos durante a sua execução. É importante destacar que assim como o ProSAVANA, o PRODECER em sua missão apontava para promover o setor produtivo do cerrado (Dantas, 2019). Conforme Aragão (2017), o PRODECER buscava promover a ocupação de extensas áreas dos cerrados, com uma metodologia de beneficiar, prioritariamente, setores ligados ao capital, propiciando a continuidade da expansão industrial (produção de maquinários modernos). Além disso, desenvolver para uma terra considerada improdutiva, para se tornar um grande celeiro do mundo (Dantas, 2019).

Contudo, os problemas em sua execução foram de diversas esferas diferentes. O PRODECER foi atrelado a uma significativa destruição do bioma do Cerrado, apresentando uma forte presença de: desmatamento, compactação do solo e até mesmo morte de animais silvestres (Lombardo, 2015). Quanto à identidade do solo, as áreas antes marcadas por

plantações, foram transformadas em plantações de agronegócio, registraram a perda da biodiversidade com o esgotamento de rios a risco de se tornar um grande deserto (Catsossa, 2017). O prejuízo do solo foi associado principalmente ao uso negligente de agrotóxicos que não afetaram apenas a fauna, mas também a vivência dos locais que moravam naquela região. As áreas de pulverização de agrotóxico que levaram para problemas de contaminação de rios e comunidades vizinhas às lavouras (Catsossa, 2017). A falta de transparência também foi um problema muito debatido ao longo do projeto por conta da falta de comunicação com a sociedade local, deixando o projeto muitas vezes “mascarado” para a população. Em determinados momentos de suspeita do projeto, o próprio governo brasileiro e japonês negavam a existência do programa (Dantas, 2019). Desse modo, o projeto era desenvolvido “às escuras” e sem uma consulta da sociedade civil. Por outro lado, de acordo com Dantas (2019), no Japão o jornal Yomiuri Shimbun tinha publicado matéria sobre a conclusão dos acertos entre Brasil e Japão para o aproveitamento dos cerrados.

Ademais, o PRODECER foi efetuado por meio de um desenvolvimento dependente com empréstimos internacionais, o que foi visto como uma diminuição da autonomia brasileira na execução do projeto em seu próprio território (Dantas, 2019). O programa encerrou com um "fim inglório", acumulando dívidas superiores a 400 milhões de reais (Catsossa, 2017). Para a execução do projeto nas terras do cerrado, foi necessária a expulsão de camponeses de suas terras, devido a implementação do projeto naquela região (Catsossa, 2017).

A União Nacional de Camponeses (UNAC), em parceria com a ORAM, lançaram em 2013, um documentário intitulado «PROSAVANA E A FACE OCULTA DO PRODECER». Este documentário foi realizado no município de Lucas do Rio Verde, no estado do Mato Grosso, no Brasil. Neste documentário, estas organizações de camponeses através dos resultados da pesquisa, denunciam também várias atrocidades do PRODECER, de caráter social e ambiental e, ainda reportaram os conflitos socioambientais presentes até os dias atuais no campo brasileiro. Neste documentário, as comunidades entrevistadas, que são na sua maioria camponeses, não deixaram de chamar atenção ao governo moçambicano, sobretudo, no risco que as famílias do Corredor de Nacala incorrem com a introdução deste programa em seus territórios (Catsossa, 2017, p. 143).

Uma das previsões para o ProSAVANA, era que no período de 20 anos (prorrogáveis), iria abranger uma área de 14 milhões de hectares na região do Corredor de Nacala, ao norte de Moçambique, aumentando a área produtora e futuramente o número de produções agrícolas com a inserção tecnológica (Camana; Almeida, 2018). Essa expectativa provia grandes expectativas para o desenvolvimento da agricultura e do bioma em Moçambique. Ademais,

era uma tecnologia que buscava ampliar o sistema de produção, e um destaque para Moçambique no cenário internacional.

Apesar de ser um acordo de CTr, alguns autores narram o programa como um projeto de CSS², mesmo com a participação destacada do Japão.³ Isso é justificado pela promoção de um discurso de resistência frente aos discursos negativos da população frente ao projeto, alegando que por ambos os países comporem o “Sul Global”, trataria-se de uma prática “win-win” para ambos os lados (Camana; Almeida, 2018). Mas, na prática, o programa continua sendo um acordo de cooperação pelos três países, onde cada um possui aportes específicos para as ações desempenhadas pelo ProSAVANA. Esses aportes são representados da seguinte forma: Ministério da Agricultura (MINAG) e pelo Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), representando Moçambique; A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), representando o Brasil; e por fim, a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e o Japan International Research Centre for Agricultural Sciences (JIRCAS), representando o Japão (Schlesinger, 2013). Cada país tinha seu órgão ou representante atrelados ao projeto buscando legitimar de modo mais bem exercido a CTr contando com a participação dos três países.

O ProSAVANA pode ser considerado uma ação de CTr, considerando sua forma de planejamento e execução. Prantz e Zhang (2021) discutem a CTr como uma modalidade que busca utilizar das vantagens comparativas de um parceiro focal (tradicionalmente um país emergente), e um parceiro facilitador (normalmente um país doador tradicional) para o gerar resultados no desenvolvimento com e para o benefícios de um país beneficiário. Normalmente as ações de CTr estimulam o desenvolvimento de uma área específica dentro do país nomeado para receber a iniciativa, em outros casos, a replicação de projetos e estratégias que funcionam em um país A e transportar o seu planejamento e execução para o país B. Nesse sentido, pode-se considerar o país A como o Brasil, e o país B como Moçambique, sendo o Japão o país facilitador (e doador tradicional⁴). Em outras palavras, trata-se de uma ação de muitas vezes “transferência” para o país receptor da ação específica. Essa atividade pode vir

² A cooperação Sul-Sul considera a participação de dois países do Sul Global. Esse tipo de cooperação, possui as seguintes características: horizontalidade, não interferência, não condicionalidade, que devem ser observados tanto nos processos quanto nos resultados dos projetos de cooperação (Rizzo, 2019).

³ No caso do Japão, o mesmo utiliza uma campanha de “devolução” pela ajuda que lhe foi prestada no passado, utilizando de um discurso sustentado pela justificação moral para o seu envolvimento nos incentivos de cooperação Sul-Sul (Shimomura; Ping, 2018).

⁴ A maior motivação para que um país se torne um doador tem evoluído ao longo dos anos. Em relação ao Japão, seu desejo para assumir esse papel começou no período de reconstrução econômica durante o pós-guerra, aliado à crescente preocupação com os sentimentos anti-japoneses em outras regiões, como no Sudeste Asiática (Kim, 2022).

através de doações financeiras, apoio na elaboração de projetos, suporte tecnológico e outras atividades que impulsionam na aplicação do desenvolvimento em determinadas áreas.

Dentro do contexto do programa, sua ideia foi discutida de início durante a reunião do G8 no ano de 2009, na qual o presidente do Brasil e o Primeiro-Ministro do Japão estabeleceram entre si uma proposta de desenvolvimento da agricultura nas savanas tropicais africanas. Contudo, vale-se mencionar que durante a proposta oferecida a Moçambique, não existia nenhum país africano na reunião, a notícia de que Moçambique seria o país selecionado a atuar como “país beneficiário” seria exposta apenas meses depois de sua idealização (Perin, 2023). Nesse caso, o programa tinha desde a etapa de discussão uma forma “silenciosa” em sua atuação. Considerando a própria ausência de países africanos nas reuniões iniciais.

Conforme exposto por Shankland e Gonçalves (2016), O ProSAVANA surge após o fracasso do Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI), criticado pela priorização do desenvolvimento institucional do Estado e negligenciamento dos pequenos agricultores. Além desses, existiram também: Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário (PESA), que buscava o fortalecimento da agricultura, nos chamados “Corredores de desenvolvimento”, sendo um deles o próprio Corredor de Nacala – atuação foco do ProSAVANA –, contudo, estava dependente de que em seu plano estivesse alinhado ao interesse principal do agronegócio, o que gerou revoltas por organizações camponesas de apoio à agricultura familiar (Shankland; Gonçalves, 2016).

A escolha pelo Corredor de Nacala para a aplicação do programa não funcionou de modo aleatório. Para a escolha do local de aplicação deveriam ser considerados dados de similaridade ou semelhança com o projeto brasileiro (PRODECER). Ao considerar o número de hectares disponíveis, era encontrada na província de Nampula - dentro do corredor de Nacala - a disponibilidade de 4,6 milhões de hectares apropriados para a agricultura (Clements; Fernandes, 2013). Segundo Clements e Fernandes (2013), desses 4,6 milhões de hectares, apenas 30% estavam sendo devidamente explorados pela agricultura. Servindo assim, de grande atrativo para interessados na expansão de terras cultiváveis. Conforme Perin (2023), havia a percepção de terras "despovoadas" ou "não utilizadas" no Corredor de Nacala, semelhante à forma como o Cerrado brasileiro foi descrito na década de 1980. Embora essa mesma narrativa fosse criticada pelos movimentos camponeses, afirmado que as terras eram sim utilizadas, mas pelas comunidades locais através de sistemas de pousio (Schlesinger, 2013). Ou seja, um sistema que considerava interrupções temporárias nas atividades agrícolas com o solo, buscando sua preservação e futuramente, sua recuperação.

Como mencionado anteriormente, foi notada semelhança entre os biomas dos dois países envolvidos na implementação de sua terra no programa - Brasil e Moçambique. O projeto ProSAVANA teve um incentivo a ser realizado principalmente por essas similaridades encontradas na savana de Moçambique, mais especificamente na região correspondente ao corredor de Nacala, apresentando compatibilidade com o cerrado savannah e a zona central do Brasil. Esse entre outras razões (como a disponibilidade das terras), faziam com que o governo de Moçambique enxergasse no plano de CTr, uma porta para o seu desenvolvimento agrícola.

Neste processo, Moçambique jogava uma vantagem. A primeira vantagem de Moçambique, é que não gastaria muito em termos de investimento porque viria do Japão. Já a segunda, este teria supostamente uma assistência técnica brasileira “gratuita” e as tecnologias para a modernização agrícola do Corredor de Nacala, seriam também transferidas do Brasil sem, no entanto, comprá-las. Para legitimar o ProSAVANA, alegou-se também existir semelhanças agroecológicas e climáticas entre o Corredor de Nacala e o cerrado brasileiro. Estas alegações, levantam vários questionamentos (Catsossa, 2017, p. 91).

O projeto realizado no Brasil (PRODECER), contou com investimento do governo japonês, registrado pela própria Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), pela conquista na produção de um modelo sustentável e de desenvolvimento inclusivo (Shankland; Gonçalves, 2016). O principal objetivo era de transformar a economia moçambicana desenvolvendo o seu setor agrícola e criando um tipo de “vantagem competitiva”, seguindo orientações do mercado para o que seria produzido e aumentando o valor do seu produto pela incorporação da tecnologia (Zanella; Milhorance, 2016). Dessa forma, agregando os produtos produzidos em Moçambique e provendo um diferencial competitivo em suas commodities.

O corredor de Nacala já possuía uma estrutura de transporte consolidada, incluindo um aeroporto na região, a rodovia Nampula-Cuamba, a ferrovia Nacala-Mecanhebas e o porto Nacala, com rotas de transporte para a Europa e a Ásia (Clements; Fernandes, 2013). Contudo, a fim de fortalecer o transporte, a JICA buscou reabilitar as linhas ferroviárias, visando garantir o fluxo de mercadorias através do Oceano Índico, incluindo os produtos agrícolas gerados pelo ProSAVANA (Perin, 2023). A Localização estratégica do corredor de Nacala, apesar de ter uma infraestrutura pouco desenvolvida, possuía uma localidade ideal para atingir os centros de logística e o processamento das commodities (Schlesinger, 2013).

Além disso, os interesses pelas terras de Moçambique possuíam mais um interesse econômico, considerando determinadas ações do governo do país. Segundo Schlesinger (2013), a terra em Moçambique é propriedade do Estado, mas pode ser usada sob regime de

concessão por 50 anos, renováveis por mais 50. Além disso, a terra recebe tarifas de impacto no seu valor atual. Considera-se, que o imposto anual é baixo (US\$ 1,00 por hectare) (Schlesinger, 2013). Nesse sentido, tinha-se um cenário propício a um incentivo mais forte pela expansão do interesse privado sobre o território de Moçambique. As tarifas tornavam-se um incentivo a mais para o interesse das elites do agronegócio brasileiro que no mesmo período enfrentavam grandes restrições ambientais (Clements; Fernandes, 2013). Os empresários do agronegócio enxergavam as terras do corredor de Nacala como uma oportunidade de investimento, ao invés de uma oportunidade de cooperação que estivesse atrelado ao desenvolvimento de Moçambique.

Uma peculiaridade notada para o ProSAVANA é a ausência de documentos formais ou oficiais que façam referência a proposta de CTr. Segundo informações divulgadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a prestação de informações acerca do projeto iniciou no ano de 2009 e encerrou no ano de 2016. Com a falta de registro de acordos que registrassem a CTr realizada entre os países, a única base de informações encontrada foi através de registro de ações do projeto pelo site da ABC. Os registros apontam para as seguintes ações:

Tabela 01: Linha do tempo do ProSAVANA segundo a ABC

Título do projeto	Objetivo	Data de início	Data de término
Missão Brasil-Japão de levantamento de demandas para cooperação agrícola em benefício da Savana Tropical Africana	-	01/06/2009	31/12/2009
Estudo preparatório para a formulação de Projeto de Cooperação Trilateral em Benefício da Savana Tropical Africana. Brasil - Japão - Moçambique	Elaboração de relatório técnico para a formulação de projeto de cooperação técnica trilateral entre Brasil, Japão e Moçambique, em benefício da savana tropical africana, que trará as diretrizes formuladas pelas partes para o desenvolvimento agrícola da região mencionada.	01/12/2009	15/06/2010
Missões técnicas para a Formulação de Projetos de Cooperação Técnica em Benefício da Savana Tropical de Moçambique - ProSAVANA JBM - Fase I	Missões técnicas para a Formulação de Projetos de Cooperação Técnica em Benefício da Savana Tropical de Moçambique - ProSAVANA JBM para a elaboração de projetos de cooperação técnica que comporão o Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique.	01/05/2010	31/12/2010
Missões técnicas para a Formulação de Projetos de Cooperação Técnica em Benefício da Savana Tropical de Moçambique - ProSAVANA JBM - Fase II	Elaboração de projetos de cooperação técnica que comporão o Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique.	01/03/2011	01/01/2012

Seminário Internacional Agronegócio em Moçambique: Cooperação Internacional Brasil Japão e Oportunidades de Investimento. ProSAVANA	Realização de seminário internacional em São Paulo, no dia 25/04/2011, com o intuito de atender o componente de atração de investimentos em agricultura comercial em Moçambique, através das ações do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais de Moçambique - ProSAVANA.	20/03/2011	20/09/2011
Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia no Corredor de Nacala em Moçambique - ProSAVANA PI	Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a república de Moçambique para implementação do projeto "Incremento da capacidade de pesquisa e de difusão tecnológica para o desenvolvimento agrícola do corredor de Nacala, Moçambique"	01/05/2011	01/05/2016
Missões para a Elaboração do Plano de Desenvolvimento da Agricultura do Corredor de Nacala - Moçambique - Master Plan ProSAVANA - Cooperação Brasil - Japão - Moçambique	O Master Plan é um estudo que proverá informações para facilitar o desenvolvimento da agricultura em paralelo com as demais ações do ProSAVANA, que visam garantir uma base tecnológica para toda a região.	01/07/2011	07/03/2012
Atividade Isolada - Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia no Corredor de Nacala em Moçambique - PROSAVANA PI	Essa atividade isolada tem como objetivo dar início às atividades do supracitado projeto, que está em fase de assinatura pelas autoridades moçambicanas. Iniciaremos com as atividades programadas para os primeiros meses.	01/11/2011	01/05/2012
Missões técnicas para negociação do Projeto de Assitência Técnica e Extensão Rural do Programa ProSAVANA.	Negociação do terceiro componente do Programa Trilateral ProSAVANA, voltado para a assitência técnica e extensão rural	18/09/2012	17/03/2013
Atividade de apoio ao Projeto de fortalecimento do Sistema Nacional de Extensão Rural de Moçambique no âmbito do PROSAVANA.	Consequentemente, a missão em apreço tem como objetivo os seguintes conteúdos: 1. Concepção de plano de negócios como fundamento socioeconômico para introduzir sistemas produtivos nas áreas cultivadas no Corredor de Nacala, no âmbito do programa de extensão rural de Moçambique. 2. Coletar pontos de controle para a obtenção de dados georreferenciados com vistas a construir um banco de dados que permitirá identificar explorações, sistemas produtivos, organização da produção e a forma de inserção nos mercados distribuidores e consumidores dos produtos in natura e processados. 3. Introduzir metodologias de intervenção e transferência de tecnologias no âmbito dos serviços de extensão rural da DNEA como referências para a identificação e definição de indicadores e índices relativos a três componentes estruturantes da extensão rural: a eficiência e efetividade organizacional, a transferência e a adoção de técnicas e tecnologias e os resultados e impactos dos serviços de extensão rural sobre os objetivos do desenvolvimento agrário.	28/07/2015	28/07/2016

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Agência Brasileira de Cooperação (2025)

Para a elaboração da tabela acima, foi realizada uma visita na plataforma da Agência Brasileira de Cooperação, e uma busca por palavras considerando projetos ligados a: “ProSAVANA” e “Savana Tropical Africana”. Após isso, os resultados encontrados foram separados das demais informações e foi realizada uma análise para entender se os resultados disponibilizados faziam referência a iniciativa. Dessa forma, foi possível criar uma “linha do tempo” do ProSAVANA segundo a ABC.

Apesar dos registros temporais apresentados acima, nenhum documento foi disponibilizado para os projetos mencionados envolvidos ao ProSAVANA. Com base na tabela acima, podemos dizer que em primeiro momento, foram levantadas as demandas para a cooperação em consideração ao desenvolvimento da Savana de Moçambique. O projeto em si foi criado por meio de Memorandos de Entendimento entre o governo de Moçambique, a ABC, e a JICA em setembro de 2019 (Dantas, 2019). Mas sem documentos formais que registrassem a celebração da CTr entre ambos os Estados.

Todos os registros mencionados acima possuem apenas informações voltadas para atividades agendadas e programadas para o período do programa. Links destinados ao ProSAVANA em outras plataformas governamentais como o site da Embrapa possuem links fora do funcionamento e que não entregam nenhum tipo de documento formal que ajude na transparência do projeto. A ausência de claridade sobre o projeto faz com que o processo para sua legitimação e avaliação de resultados seja dificultado, uma vez que a própria realização de relatórios sobre o desempenho do programa torna-se um desafio ao público.

É válido ressaltar que o único relatório formal de atividades do ProSAVANA que possui o seu acesso disponível, foi realizado apenas no primeiro momento do projeto, no ano de 2009, pela Embrapa e pela própria ABC. Sendo as informações coletadas em novembro de 2009, e divulgadas em abril do ano seguinte, em 2010. O relatório evidencia um estudo sobre o Corredor de Nacala e avaliação do solo, junto da análise de semelhança com biomas brasileiros. De modo geral, o documento foi gerado para fornecer subsídios técnicos para a atuação do desenvolvimento agrícola de Moçambique, mas trata-se do único registro até então disponibilizado para acesso ao público.

4 Implementação e Resultados

4.1 Execução do programa

O ProSAVANA foi um projeto solicitado pelo governo de Moçambique ao governo Japonês para a promoção de um projeto de desenvolvimento e modernização do setor agrícola de Moçambique (Aragão, 2017). No entanto, Conforme Aragão (2017), O ProSAVANA foi originado como uma forma de empreendimento cooperativo entre o Brasil e o Japão. Dessa forma, a ideia da sua execução já era trabalhada antes mesmo da solicitação formal pelo governo de Moçambique.

De acordo com Catsossa (2017), o acordo para a implementação do ProSAVANA foi assinado em setembro de 2009, e visa essencialmente, a modernização agrícola do Corredor de Nacala. Não só isso, como também associar os três países participantes (Brasil, Japão e Moçambique), a uma imagem de países comprometidos com o desenvolvimento agrícola no cenário internacional.

Conforme resultados da tabela 1, observa-se a articulação do ProSAVANA em dois projetos distintos. São eles: Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala (ProSAVANA-PI), lançado em 2011, e o Plano Diretor para o Desenvolvimento do Corredor de Nacala (ProSAVANA-PD), lançado no ano seguinte, em 2012. Além deles, há o Projeto de Extensão e Modelos (ProSAVANA-PEM). Este último buscava definir os projetos que seriam implementados, considerando a escolha de grupos e áreas alvo para atividades relacionadas ao ProSAVANA (Clements, 2015).

O ProSAVANA-PI, refere-se ao desenvolvimento de pesquisa local, enfatizando os benefícios de transferência tecnologia proporcionados pelo ProSAVANA (Clements, 2015). Contava com a duração de 5 anos para a sua duração prevista, tendo iniciado oficialmente no ano de 2011 (Aragão, 2017). O tempo previsto buscava desenvolver a cooperação incluindo pesquisadores moçambicanos e organizações brasileiras, buscando uma ação conjunta na capacitação dos profissionais. O ProSAVANA-PI contou com a participação da Embrapa e do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) (Aragão, 2017). O projeto de melhoria focou nas atividades de fortalecimento institucional do IIAM, aperfeiçoando as capacidades técnicas dos profissionais de Moçambique e trabalhando na análise e reconhecimento do solo (Lombardo, 2015). Contudo, após a recessão econômica do Brasil em 2015, o planejamento do ProSAVANA-PI foi totalmente difícil de ser seguido. O envio de peritos da Embrapa recebeu restrições, e muitas atividades encarregadas pelo Brasil não foram entregues (Aragão, 2017). Esses obstáculos comprometeram o desempenho do

ProSAVANA-PI e consequentemente a sua entrega. Lembrando que o prazo estimado era de 5 anos, mas mesmo depois dos 4 anos iniciais, as atividades do ProSAVANA-PI não estavam conseguindo ser entregues. Devido a essa situação, a JICA viu a necessidade de produzir um relatório na metade do ano em, 2015:

O relatório registra que, diante das circunstâncias, optou-se por eliminar “[...] as actividades que ainda não foram realizadas e que não há previsão de serem realizadas e os respectivos indicadores, e alterados os itens relacionados a actividades que foram realizadas parcialmente, com base nos seus resultados.” (ibid., p. 2-6). Um dos projetos abalados foi a construção de um laboratório multifuncional em Lichinga que “[...] devido a dificuldades financeiras, a contribuição para os custos de construção havia sido cancelada.” (ibid., p.2-16). Ou seja, os rumos do projeto precisaram ser alterados para que fosse garantida sua continuidade, diante do cenário brasileiro. (Aragão, p. 27, p. 199).

Além Disso, o ProSAVANA-PI possuía seis componentes que o compunham, sendo estes apresentados para sua análise na tabela abaixo:

Tabela 02: ProSAVANA-PI

Componentes	
1	Fortalecimento da Infraestrutura física dos Centros Zonais e Capacitação e Treinamento no Brasil e em Moçambique
2	Avaliação de Impactos Socioambientais e das Condições Socioeconômicas
3	Recursos Naturais: Avaliação e Zoneamento Agroecológico
4	Sistemas de Produção para Agricultura e Pecuária
5	Sistemas de Produção para Agricultura Familiar
6	Coordenação Geral do ProSAVANA no Brasil e em Moçambique

Fonte: elaboração própria a partir dos dados expostos na dissertação de mestrado de Lombardo (2025)

Concordante a Lombardo (2015), a Embrapa não efetivou plenamente cinco dos seis componentes, sendo apenas o componente 4, como o sistema de produção para Agricultura e Pecuária, o qual avançou de forma mais efetiva. Os impactos eram decorridos por planejamentos não seguidos, junto de execução mal sucedidas. A ABC tinha concordado com a construção de laboratórios de análise de solos e plantas em Nampula, mas devido a cortes

orçamentários de impacto no Brasil, a execução foi comprometida (Clements, 2015). Essa ação compromete também a imagem no Brasil para a negociação, pois era visto como uma cooperação falha ao entrar nos temas abordados anteriormente.

O ano de 2013 em específico marcou um declínio na execução do ProSAVANA, devido a crises políticas e econômicas no Brasil que ocasionaram em reduções orçamentárias destinadas à cooperação Sul-Sul (Santarelli, 2016). A ABC recebeu uma drástica redução no seu orçamento, de 78%, passando de US\$ 36,1 milhões em 2010 para US\$ 7,9 milhões no ano de 2013 (Fingermann, 2014). Em seu planejamento, até o ano de 2016 deveria haver o desenvolvimento técnico agrícola, mas devido a esses cortes, houve uma “pausa” no ano de 2014 referente ao seguimento da estratégia (Santarelli, 2016). Durante esse período, o Brasil teve um momento de “afastamento” do ProSAVANA, o que contribuiu para uma maior atuação do Japão por meio da JICA.

Conforme dito anteriormente, em Moçambique existe a preocupação de que o ProSAVANA promova o desenvolvimento agrícola em larga escala, ao invés do rural, através de investimento direto. De fato, o projeto promove um modelo de monoculturas e latifúndios, para atender as demandas do mercado externo. Desse modo prejudica a agricultura familiar e de pequena escala do próprio país (CLASSEN, 2013). Assim sendo, o fato da Embrapa não ter conduzido suas atividades conforme planejado no componente 5, referente a Sistemas de Produção para Agricultura Familiar, pode ter dado a impressão que a Empresa favoreceu os latifundiários (Lombardo, 2025, p. 78).

Em sua fase posterior, no ProSAVANA-PD, as ações passaram a ser mais diretas. representando o componente do ProSAVANA que tinha o objetivo em formular um tipo de "Plano Mestre" a ser seguido pelo desenvolvimento agrícola do Corredor de Nacala (Clements, 2015). Em sua teoria, o ProSAVANA-PD buscava ajudar no desenvolvimento dos agricultores e no desenvolvimento sustentável da região de Nacala.

Para essa fase, foi considerada a participação pela Fundação Getúlio Vargas do Brasil (FGV Projetos), e três empresas de consultoria do Japão, sendo elas: Oriental Consulting, NTC International e Task Co. Ltd.(Clements, 2015). Assim, podemos concluir pelo que foi apresentado desde o começo desse parágrafo, que o ProSAVANA-PD considerou a participação de consultorias japonesas e órgãos brasileiros. Mas, em nenhuma parte dos trabalhos, artigos, dissertações e teses estudadas para a escrita desse trabalho, é solicitada a participação da sociedade civil para o planejamento e execução do que seria o “Plano Mestre” do ProSAVANA. A revolta foi maior para a população de Moçambique, quando a descoberta do que estava ocorrendo só foi notada após vazamento de informações, denunciando a falta de transparência do projeto.

[...] intitulada “Relatório nº 2” e datada de março de 2013, foi vazada para publicada em maio de 2013. Publicado no site da ONG espanhola GRAIN, sob o título “Plano Diretor do ProSAVANA vazado confirma os piores temores” (JUSTIÇA AMBIENTAL et al., 2013), o Relatório nº 2 de fato se assemelha a um plano de negócios elaborado, propondo uma série de projetos de “alta rentabilidade” para investidores com taxas de retorno projetadas entre 20 e 30% ao ano (ProSAVANA-PD, 2013a, p. 3-43, 3-46). O documento confirma as intenções do ProSAVANA de promover a exploração em larga escala de terras ao longo do Corredor de Crescimento de Nacala com base em um modelo de desenvolvimento centrado no agronegócio e enfatiza a integração de agricultores familiares com agronegócios de grande e médio porte, principalmente por meio da promoção de agricultura contratual e esquemas de fomento. (Clements, 2015, p.127).

Desse modo, é possível notar que o desenvolvimento do plano mestre estava mais atrelado ao desenvolvimento de um “Investimento”, do que de um plano especificamente colaborativo.

O ProSAVANA-PD, foi (como até Dezembro de 2016 continuava sendo) um dos documentos apresentados pelos executores do programa mais rejeitados pelas organizações da sociedade civil, sobretudo, as da «ala anti-ProSAVANA». Importa destacar que este documento, já teria sido elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, e só foi conhecido em Maio de 2013, depois deste, ter “vazado” na internet (Catsossa, 2017, p.125)

A principal consultoria do agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi responsável pela apresentação digital por meio da utilização de mapas que estudasse a viabilidade do ProSAVANA. Utilizando dados que estudassem os solos, chuvas, infraestrutura e também as condições de terra que pudessem justificar a execução do programa em Moçambique (Shankland; Gonçalves, 2016). Fora isso, 19 distritos nas províncias de Nampula, Niassa e Zambézia foram selecionados para a implementação do ProSAVANA. 10 dos 19 distritos selecionados estavam localizados em Nampula, local compostos por aproximadamente 4,6 milhões de hectares de terras que fossem adequadas para a prática da agricultura, mas apenas 30% dessas terras que eram exploradas e utilizadas pelos camponeses (Clements; Fernandes, 2013)

O GV Agro em união ao GV projetos organizaram eventos internacionais buscando a atração de investimento privado para o chamado “Fundo Nacala”, derivado de ProSAVANA. Esses projetos eram criticados por conta do histórico e da ligação com outros atores do agronegócio e do capital global que mapearam o Corredor de Nacala. Em outras palavras, havia uma forte presença do interesse privado que influencia no planejamento e idealização do projeto desde o seu início, antes mesmo de participação oficial do Japão, Brasil e Moçambique (Shankland; Gonçalves, 2016).

Conforme exposto por Zanella e Milhorance (2016), em uma análise mais detalhada, houve mais projetos voltados para a temática da segurança alimentar, como por exemplo, o *More Food International* – Moçambique no ano de 2011 (MFI-Moz). Esse programa era voltado para a ação bilateral que combinasse o envolvimento com o crédito preferencial para importação de máquinas agrícolas vindas do Brasil, junto a uma assistência técnica para a concepção de políticas que fossem direcionadas à agricultura familiar. Contudo, ao invés do financiamento ser direcionado aos agricultores por meio de agência bancária – como realizado no Brasil – foi assinado uma linha de crédito preferencial para a aquisição do maquinário brasileiro por meio da do governo de Moçambique. Segundo Camana e Almeida (2018, p.58), o projeto era dividido da seguinte forma: ProSAVANA-PI, pesquisa e transferência da tecnologia agrícola; ProSAVANA-PD, diagnóstico da região e plano de ação; ProSAVANA-PEM, projetos de extensão e modelos-pilotos de produção e comercialização em várias escalas. Cada etapa fazia parte do planejamento necessário para um estudo prévio do planejamento e também durante a sua execução.

Consonante a Perin (2023), as lutas de resistência com o projeto não se limitavam a apenas problemas de “cooperação entre os povos”, havia um confronto constante envolvendo os camponeses e aqueles que buscavam extrair trabalho, alimento, impostos, aluguéis pelas terras e também juros. Antes da implementação do ProSAVANA, os camponeses utilizavam de seus próprios métodos e recursos para a agricultura, como o método do cultivo consorciado e o sistema de pousio para manter a fertilidade do solo sem a necessidade de utilizar insumos químicos. Entretanto, após a implementação do ProSAVANA, ocorre o incentivo a estratégia da *Contract Farming* (Agricultura por contrato), onde os pequenos produtores deveriam servir como fornecedores para a empresa agrícola central. Havia relatos de constantes ameaças a moradores de áreas que se manifestaram contra a estrutura do governo local com as empresas agrícolas que estavam investindo no território (Perin, 2023). Ademais, o uso da terra do Corredor de Nacala foi percebido como uma iniciativa de expropriação. Isso é justificado pela priorização do terreno para os “megaprojetos” que priorizavam monocultura, necessitando de milhões de hectares para sua utilização (Santarelli, 2016). Além de que, o formato dos projetos que eram apresentados para o desenvolvimento do ProSAVANA consideravam mais a participação de grupos privados do que grupos que anteriormente participavam de modo ativo ao cultivo daquela região. De acordo com Nascimento (2020), projetos como o ProSAVANA apresentam um caráter exploratório, marcado pela submissão da agricultura familiar à agricultura comercial de larga escala que prioriza a exportação de commodities.

Além disso, as empresas que atuavam em Moçambique recebiam incentivos por meio de linhas de crédito para incentivar essa agricultura comercial, com a condição que empregasse pequenos produtores que serviriam por meio dessa prática da Agricultura por Contrato. Na realidade, o que acontecia era que os camponeses recebiam sementes e serviços técnicos como insumos que seriam descontados após a produção final. Isso era voltado para uma cultura específica, mas o que era produzido era e devia ser vendido de modo exclusivo para a empresa central, decidindo inclusive sobre seu preço e para quem seria vendido. Consequentemente, havia um encarecimento dos produtos para os consumidores locais, já que as empresas podiam decidir para quem venderiam, ou seja, quem pudesse pagar mais (Perin, 2023).

Nesse contexto, os contratos na verdade tornavam os pequenos produtores como dependentes desses insumos para poderem prosseguir com a sua produção, incluindo na perda de suas terras caso se endividarem pela aquisição constante dos insumos agrícolas. Isso era justificado porque os camponeses só poderiam utilizar os insumos da empresa, e esses eram descontados na produção final final. Em outras palavras, os pequenos produtores precisam adquirir continuamente esses insumos para que a produção se mantivesse em longa escala, e quando não conseguissem obter lucros suficientes, estariam em risco de perder as suas terras.

Segundo Perin (2023), esse movimento também pode ser nomeado como “A apropriação silenciosa”, na qual o novo modelo de produção (ProSAVANA), entrava em contratantes com o sistema de produção tradicional que era praticado pelos camponeses. A dependência de empresas privadas para a produção de ganhos no modo de agricultura familiar era atrelada à submissão de ordens ditadas por empresas estrangeiras, deslegitimando o direito dos pequenos produtores de suas terras. Desse modo, pode-se chegar a conclusão de que a produção agrícola A ênfase constante no mercado internacional e no crescimento do produto exportado restringia o potencial real da reforma do projeto como uma ação política de cooperação a uma agenda mais inclusiva para a agricultura familiar (Zanella; Milhorance, 2016).

4.2 Deficiências encontradas durante a execução do projeto

Durante a pré-execução do projeto, já ocorriam problemas acerca do seu desenvolvimento, apesar de ter sido assinado no ano de 2009 um acordo de cooperação entre os três países participantes (Brasil, Japão e Moçambique). Desde sua implementação, o ProSAVANA tem sido amplamente contestado por Organizações Não Governamentais moçambicanas e internacionais sobre os receios relacionados ao desenvolvimento do projeto

na região do corredor de Nacala. As principais queixas eram referentes principalmente à falta de transparência com a sociedade civil, que teve conhecimento do projeto através das mídias brasileiras e japonesas falando sobre o investimento no país (Shankland; Gonçalves, 2016).

O anúncio do ProSAVANA foi realizado no ano de 2010, mas o plano de consulta sobre o seu conteúdo foi liberado para a população apenas em abril de 2015, a fim de manter a população mais próximo ao projeto, o Governo de Moçambique lançava o “Rascunho Zero”, o qual expunha sobre a ideia do projeto e junto a ele foi lançado um processo de consulta sobre o mesmo. No entanto, essa ação só foi pressionada após 3 anos de início das campanhas realizadas pela sociedade civil que pediram mais transparência acerca do programa, e apenas 2 anos após o vazamento do rascunho parcial do plano diretor do projeto (Shankland; Gonçalves, 2016)

Após o lançamento do “Rascunho zero” inicial, percebia-se uma diferença, pois o mesmo passaria por mudanças silenciosas por meio do investimento privado na agricultura comercial, ao invés do investimento na agricultura familiar e os pequenos agricultores da região. Desde o início, o ProSAVANA trabalhou com ênfase no investimento privado e estrangeiro, como uma ferramenta de apoio ao desenvolvimento agrícola de Moçambique, mas apresentava um tipo de abandono a ideia das fazendas estatais ou coletivas, causando um crescimento na insatisfação popular pelo interesse estrangeiro em detrimento ao interesse nacional (Shankland; Gonçalves, 2016)

É importante citar que o cenário de Moçambique estava fragilizado por crises globais presentes desde o final dos anos 2000, envolvendo a crise dos combustíveis e alimentar. Isso fazia com que aumentassem as pressões sobre o governo para adotar medidas de desenvolvimento agrário a fim do combate à fome no país.

Como resultado da crise global dos preços dos alimentos de 2007-2008, a questão da segurança alimentar global ganhou maior atenção internacional, com discussões centradas em como aumentar a produção de commodities e expandir a fronteira agrícola globalmente para garantir o abastecimento futuro. Em 2009, a FAO anunciou que, para atender à demanda futura de alimentos e rações da população global em 2050 (projetada em mais de 9 bilhões de pessoas), a produção mundial de alimentos precisará aumentar em 70%. Isso exigiria a expansão da área arável —em cerca de 120 milhões de hectares nos países em desenvolvimento, principalmente na África Subsaariana e na América Latina, levando em consideração que —as terras aráveis em uso nos países desenvolvidos devem diminuir em cerca de 50 milhões de hectares, principalmente devido à degradação e à expansão da produção de biocombustíveis (FAO, 2009) (Clements, 2015, p.111-p.112).

A crise fez com que os países passassem a fazer maiores análises acerca do custo para a produção de alimentos. Para isso, também era considerado o valor que aquele produto teria, considerando também o lucro esperado.

[...] A maioria dos países quer manter o custo dos alimentos urbanos baixo, e em Moçambique isso é reforçado pelos protestos de preços em Maputo em 2008 e 2010. Como grande parte dos alimentos consumidos na capital é importada da África do Sul, o governo tem tentado manter uma taxa de câmbio alta (sobrevalorizada) de três meticais para um rand, a fim de manter os produtos importados baratos. Ao mesmo tempo, o preço pago aos agricultores pelo milho está bem abaixo do preço do mercado mundial, reduzindo ainda mais os preços dos produtos urbanos. Mas isso cria outro problema: não vale a pena cultivar ou comercializar milho (Clements, 2015, p.131).

Por outro lado, países como o Brasil, estavam buscando o investimento em terras fora do seu país, a fim de investir em novas produções e até buscando a conquista do espaço por uma ideia de “Know-how”, como exemplo vivido pelo PRODECER. No entanto, essas ações geraram a desapropriação dos camponeses locais, algo semelhante ao ocorrido durante a implantação do PRODECER, no qual as populações de Coromandel, Mundo Novo, Iraí de Minas e Entre Ribeiros se viam afastadas da sua antiga terra. Por conseguinte, organizações da sociedade civil Moçambicana realizaram visitas às comunidades que viveram a implantação do PRODECER para entender os seus resultados após a execução do programa. Os resultados geraram preocupação para as organizações civis que viam as mudanças na qualidade de vida da população e o distanciamento dos antigos pequenos agricultores para terras distantes após a implantação do programa (ProSAVANA e face oculta do PRODECER, 2013).

Após a visita no cerrado Brasileiro, ficava mais exposto a ideia de que o objetivo principal pelo investimento estrangeiro estava atrelado a apropriação das terras a partir do investimento estrangeiro (Shankland; Gonçalves, 2016). A tensão entre a implantação do programa ficava cada vez mais agrada pelo fato de que as principais agências que investiram no programa até então eram secretas, gerando desconfiança e falta de informação para a população. Até o lançamento do “Rascunho Zero” do Plano Diretor no ano de 2015, só havia um documento sobre o programa, tendo sido divulgado como uma “nota” lançada 6 meses antes do suposto vazamento de uma versão não oficial do programa em 2013.

Com a crescente quantidade de críticas e insatisfações vindas pela sociedade civil sobre as intenções do ProSAVANA em decorrência do impacto durante o seu antecessor – PRODECER – gradualmente os formuladores de políticas abandonaram a narrativa de “similaridade” entre ambos os programas (Zanella; Milhorance, 2016). Como consequência,

os discursos acerca do programa mudaram de forma substancial, reorientados a evidenciar ênfases aos investimentos em terras agrícolas de grande escola com direcionamento também para o médio e pequeno porte, buscando inserir os pequenos agricultores nos variados tipos de esquemas dos produtos externos (Mosca, 2014 apud Zanella; Milhorance, 2016). Além disso, a similaridade às condições vivenciadas pelo PRODECER eram um instrumento de suporte a execução do ProSAVANA, mas após severas críticas da sociedade civil com base nos impactos positivos do próprio PRODECER no Brasil, os formuladores de políticas gradualmente abandonaram essa narrativa de semelhança entre ambos os projetos (Zanella; Milhorance, 2016). Afinal, apesar da similaridade do solo, o tratamento considerando apenas esse lado entre os dois países enfraqueceria aos poucos os argumentos.

No ano de 2012, após uma visita a Moçambique, um dos representantes pelo projeto, Luiz Nishimori citava os principais obstáculos para a conquista dos resultados esperados pelo ProSAVANA. Dentro dos resultados esperados, estavam: Desenvolvimento da tecnologia agrícola da região; salário dos trabalhadores; e um sistema de extensão rural mais forte e eficaz (Clements; Fernandes, 2013). Além disso, com a crescente repercussão negativa sobre os efeitos do PRODECER no Brasil, o apoio da comunidade civil à continuação do projeto continuava com baixa reputação.

As ações contrárias ao ProSAVANA estavam relacionadas ao baixo número de apoio por organizações de representação cívil. A União Nacional de Camponeses de Moçambique (UNAC) denunciou o projeto no mês de outubro do mesmo ano, citando a falta de transparência, exclusão das organizações da sociedade civil de Moçambique durante a elaboração e execução do projeto, e a forte condenação de um largo número de agricultores brasileiros que buscavam estabelecer o seu agronegócio em Moçambique utilizando camponeses moçambicanos como trabalhadores rurais. Ademais, segundo o pronunciamento da UNAC (2012), era-se espera do: Surgimento de comunidades sem terra; empobrecimento dos camponeses; desequilíbrio ecológico; e frequentes convulsões sociais ao longo do Corredor de Nacala. Outrossim, o pronunciamento servirá como um tipo de certificação do não apoio a realização do projeto no território, bem como a denúncia de ser um projeto que vinha do “topo para a base”, mas que não considerava as demandas e os sonhos da base composta pelos camponeses.

Além de tudo, outro dos diversos sustentos pelo projeto estava no desenvolvimento sustentável, o que não era a realidade (assim como já exposto pela UNAC, em 2012). O projeto possuía mais um apoio ao agronegócio do que ao desenvolvimento sustentável atrelado ao aperfeiçoamento da produção agrícola de Moçambique. A defesa dos camponeses

estava atrelada à defesa da agroecologia. Ideia essa que estava longe do escopo defendido pelo ProSAVANA, utilizando de apenas algumas menções rápidas e supérfluas sobre a sustentabilidade (Camana; Almeida, 2018). A sustentabilidade serviria mais como um “disfarce” ao real interesse do que ocorria no corredor de Nacala, sendo guiado totalmente por um interesse de expansão do agronegócio a fim de buscar terras em outros países. Em outras palavras, aumentar o poder de produção para buscar mais lucro no setor agrícola.

4.3 Estrangeirização das terras durante o ProSAVANA

Segundo Pereira (2017), a estrangeirização de terras ou *land grabbing* pode ser entendida como o controle de terras, o poder de controlar e os seus recursos que estão associados a partir da obtenção do controle daquela terra. Contudo, esse processo não remete apenas a um tipo de conquista territorial, mas ao controle da terra vindo de um capital estrangeiro pelo controle daquele território. Essa prática também abrange a execução do processo de desapropriação ou apropriação das terras pela promoção do capital estrangeiro. Esse movimento também está ligado ao crescimento das transações internacionais em um período de busca por commodities, incentivando a busca por terras em outros países (Soares Botene et al., 2023). Desse modo, na busca por mais formas de produzir a fim de atender mais mercados, e consequentemente, possuir mais lucro.

De acordo com Catsossa (2017), o ProSAVANA, é mais um negócio agrícola que uma verdadeira “alavanca” para a promoção do desenvolvimento, pois ele espelha mais interesses da elite. O ProSAVANA atuou mais como uma forma de lucro, do que uma real forma de empenho ao desenvolvimento cooperativo. Para Aragão (2017), O programa seguia prometendo melhorias ao campesinato, mas nas províncias o que se experimentava era a usurpação de terras. Nesse sentido, as terras camponesas eram desviados do controle dos camponeses.

O ProSavana é percebido como iniciativa que preconiza o reassentamento de comunidades e a expropriação de terra dos camponeses, para dar lugar a um megaprojeto agrícola de produção de monoculturas, que demanda milhões de hectares de terra. É nessa terra que os camponeses vivem, produzindo através de sistemas de pousio. Os signatários condenam também o que previam quando da elaboração das cartas: a vinda em massa do agronegócio brasileiro e a consequente perspectiva de transformação dos camponeses moçambicanos em seus empregados. Alertam ainda para um possível surgimento de comunidades sem terra como resultado das expropriações e reassentamentos, além do empobrecimento e da redução de alternativas de sobrevivência para as comunidades rurais (Santarelli, 2015, p.130-p.131).

Essa dominância do recurso estrangeiro ocorre internamente devido a uma dinâmica estratégica pelo acúmulo de capital que responde a convergência de crises (Pereira, 2017). Por exemplo, com as crises globais envolvendo alimentos desde os anos de 2007 a 2008, houve o aumento notável do investimento em terras estrangeiras por parte de corporações transnacionais, com o desejo de possuir terras benéficas fora do seu território. Essas terras seriam como “reservas”, de apoio a manutenção do lucro e até mesmo uma forma de conter novas crises. Tanto o Brasil quanto Moçambique eram vistos como territórios com “abundância em suas terras”, atraindo o olhar do investidor estrangeiro, e principalmente de empresas privadas que gostariam de ter mais terras internacionais (Clements; Fernandes, 2013). Essa “abundância”, fazia com que empresários internacionais enxergassem essas terras como uma oportunidade que não estava sendo explorada para o lucro.

Mesmo que o Brasil tenha vivido da experiência da estrangeirização e possua o histórico de casos de grilagem envolvendo a perda de sua fauna em detrimento ao investimento do capital estrangeiro, o mesmo também se torna promotor da mesma prática nas terras moçambicanas. Uma vez que ocorre a busca por mais terras produtivas para o seu próprio setor agrícola (Clements Fernandes, 2013). Conforme Pereira (2017), em 2001 o Brasil possuía 5.022.490 hectares para o cultivo de cana, com uma produção de 344.292.922 toneladas, mas em 2009 – após o início da crise financeira – a área alcançou 8.845.833 hectares com a produção de 691.606 toneladas. A demanda por mais território atua como resposta ao desejo de aumentar o lucro, mas também é fortificado por um discurso “cooperativo” como uma resposta à crise. Esses fatores são responsáveis por impulsionar o processo de estrangeirização das terras no cenário internacional.

Um dos impactos mais denunciados com esse processo é justamente o desequilíbrio ecológico, como consequência do desmatamento em largas áreas florestais do corredor de Nacala, buscando dar espaço para os projetos do agronegócio (UNAC, 2012). Mas toda essa ação não foi realizada sem autorização, o governo de Moçambique apoiou a promoção das práticas de estrangeirização das terras após acolher o investimento estrangeiro em grande escala nas terras agrícolas nacionais de Moçambique (Clements Fernandes, 2013). Os agentes contrários ao programa mencionam repetidamente o temor de que a região do corredor de Nacala torne-se uma extensão da área agrícola de fazendeiros brasileiros e japoneses (Camana; Almeida, 2018).

Embora haja o direito ao uso da terra pela população moçambicana, a constituição do país prevê a possibilidade de desalojamento devido a um fim social ou econômico, tornando a comunidade cível vulnerável a projetos como o ProSAVANA (Camana; Almeida, 2018).

Situação essa que foi registrada pelo alto número de deliberações pelo governo de Moçambique, a fim de facilitar a entrada de agricultores estrangeiros no país. Entre os anos de 2004 a 2009, Moçambique concedeu mais de um milhão de hectares em concessões a investidores estrangeiros em suas terras (Clements Fernandes, 2013).

5 Conclusão

De modo geral, o presente trabalho aplicou a metodologia de revisão narrativa da literatura para mapear conceitos, concepções e debates em torno do ProSAVANA e sua atuação como um projeto de CTr. Essa forma de pesquisa na literatura contribuiu para a criação de uma linha do tempo que considera a trajetória do relacionamento entre o Brasil com a África. Não só isso, como também permite ao leitor entender sobre as relações entre os dois continentes antes mesmo da implementação do ProSAVANA em Moçambique. Além disso, também foram consideradas as produções acadêmicas sobre os resultados do ProSAVANA. Essas referências apoiam na identificação dos problemas que impediram a execução eficiente do ProSAVANA. Junto aos materiais sobre os resultados do ProSAVANA, foram também consideradas as citações dentro dessas referências sobre as falhas do PRODECER que foram replicadas no ProSAVANA. É importante destacar, contudo, que as referências selecionadas podem refletir um viés de abordagem, uma vez que muitas das produções consideradas concentram-se na perspectiva dos atores que foram impactados negativamente pela execução do programa. A partir disso, com a análise desses materiais foi possível compreender os principais déficits do ProSAVANA consequentes do seu projeto “modelo”, o PRODECER.

De modo complementar, foi possível estudar o impacto do histórico do relacionamento para a criação de projetos de cooperação sul-sul no futuro. Além disso, foi utilizada também como ferramenta de metodologia, a análise documental para examinar relatórios emitidos pela Embrapa, JICA e pela própria UNAC, buscando apontar os registros institucionais registrados com envolvimento no projeto de CTr. Também foi considerada a análise de documentário em formato de vídeos que foram elaborados por organizações não governamentais de Moçambique. Esse registrou buscando denunciar a insatisfação com o andamento do ProSAVANA, e um comparativo com o projeto brasileiro inspiracional, o PRODECER.

Desse modo, sob uma perspectiva de ganhos, o programa buscou levar o setor agrícola de Moçambique ao desenvolvimento de sua produção, o que foi realizado, mas em consonância com o desenvolvimento favorecido a interesses comerciais. Devido a isso, o ProSAVANA abriu oportunidade para empresas estrangeiras que buscavam expandir sua produção para novos espaços fora do seu território de origem. Essas empresas também atuaram participando na promoção de investimentos para fundos destinados ao corredor de Nacala (Nascimento, 2020). Assim, é possível perceber que a forma que a forma na qual o programa foi executado, seguiu com interesse de grupos estrangeiros para o desenvolvimento do Corredor de Nacala. Por parte das empresas brasileiras e japonesas, houve o acesso a

grandes extensões de terra na área de atuação do programa, (Santarelli, 2016), consequentemente aumentando os ganhos e a capacidade de produção. Contudo, a forma de implementação do ProSAVANA caracterizou-se pela falta de transparência e pela ausência de participação popular. Grande parte das terras utilizadas, pertenciam a camponeses que faziam uso para a agricultura familiar, cuja autonomia foi comprometida pela subordinação ao modelo agrário de larga escala. Desde seu planejamento, o programa foi conduzido de modo sigiloso e sem pesquisas de consulta ou com a participação da população de Moçambique. A essência da CTr está voltada para a ideia de que existe um país receptor que se beneficiará através da cooperação entre os países ou organizações que apoiam na sua beneficência. No entanto, apesar de que o ProSAVANA representou um caso de inovação, atendeu mais ao benefício de um grupo específico, de modo a alavancar o lucro do agronegócio, em detrimento a prática que era feita pela população de Moçambique, a qual rejeitou fortemente o programa devido aos ganhos desiguais que eram ofertados para um públicos (os investidores estrangeiros) do que para outros (os camponeses).

Nesse sentido, embora que durante os comunicados emitidos acerca do ProSAVANA, estava um discurso benéfico ao desenvolvimento da cultura agrícola de Moçambique, a realidade mostra um cenário diferente. Com base nos resultados obtidos através desse trabalho, o programa representa um desafio encontrado na cooperação Brasil - África que leva ao entendimento de ganhos desiguais. Embora o desenvolvimento agrícola tenha sido realizado, revela consequências que foram destinadas principalmente aos grupos de camponeses.

Dessa maneira, este trabalhou buscou entender como se deu a implementação dessa iniciativa de cooperação no âmbito da cooperação internacional triangular. Apesar de em sua missão possuir um teor harmônico e de colaboração mútua, a realidade mostrou consequências para a sociedade civil. Para essa conclusão, foi proposto neste trabalho uma análise que busca entender o histórico de relações que futuramente iriam seguir para o planejamento de ações envolvendo a África com o Brasil. Desenvolvendo como o laço nasce, cresce e se transforma ao longo do tempo.

Referências

- ABC. Cooperação Sul-Sul: Moçambique. 2025. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Mocambique>. Acesso em: 08 out. 2025.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Programa de desenvolvimento agrícola da savana tropical de Moçambique sistema de gestão territorial para a agricultura. Brasília: Embrapa Territorial, 2010. 16 p. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1112966/programa-de-desenvolvimento-agricola-da-savana-tropical-de-mocambique-sistema-de-gestao-territorial-para-a-agricultura>. Acesso em: 21 set. 2025.
- ALBUQUERQUE, David Beltrão Simons Tavares de. A dinâmica decisória da Política Externa: as condições à cooperação brasileira na África (2003-2010). 2018. 99 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/29843>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990). 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 641 p.
- ARAGÃO, Fernanda Maria Baraúna de Freitas. Vozes de Nacala: uma análise sobre as potencialidades e limites da articulação contra o ProSAVANA. 2017. 241 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/24477>. Acesso em: 27 ago. 2025.
- BUENO, Amado Luiz Cervo Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 4. ed. S.I: Unb, 2002. Disponível em: https://www.academia.edu/30352737/CERVO_BUENO_Historia_da_Politica_Exterior_do_Brasil_2002_LIVRO_COMPLETO. Acesso em: 03 set. 2025.
- CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, 2011. 39 p. Disponível em: https://cindesbrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/textos_cindes_26_cooperao_brasil-frica_para_o_desenvolvimento_caracterizao_tendncias_e_desafios.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.
- CAMANA, Ângela; ALMEIDA, Jalcione. Entre agronegócio e agroecologia: questões acerca da transferência de tecnologia em um grande programa de desenvolvimento. Novos Rumos Sociológicos, [S.L.], v. 6, n. 10, p. 46, 27 mar. 2019. Universidade Federal de Pelotas. <http://dx.doi.org/10.15210/norus.v6i10.15790>. Disponível em: <https://doi.org/10.15210/norus.v6i10.15790>. Acesso em: 14 abr. 2025.
- CARVALHO DA COSTA, Victor. Revisitando a atuação brasileira no processo de formação da ALCA: uma comparação entre os governos Cardoso e Lula. SÉCULO XXI: Revista de Relações Internacionais - ESPM, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 27-49, 2024. Disponível em: <https://seculoxxi.espm.br/xxi/article/view/220>. Acesso em: 17 ago. 2025.
- CATSOSSA, Lucas Atanasio. Discursos e realidades do agronegócio: do Prodecer no cerrado brasileiro ao ProSAVANA no Corredor de Nacala em Moçambique. 2017. 299 f. Dissertação

(Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017. Disponível em:
https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4999914. Acesso em: 20 ago. 2025.

CLEMENTS, Elizabeth Alice. Brazilian policies and strategies for rural territorial development in Mozambique: South-South cooperation and the case of ProSAVANA and PAA. 2015. 278 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015. Disponível em:
<https://acervodigital.unesp.br/handle/11449/131925>. Acesso em: 14 set. 2025.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, [S.L.], v. 2, n. 1, p. 41-69, abr. 2013. SAGE Publications.
<http://dx.doi.org/10.1177/2277976013477185>. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2277976013477185>. Acesso em: 14 abr. 2025.

DANTAS, Aline Chianca. Cooperação técnico-científica brasileira com o Japão e com a China nos âmbitos agrícola e espacial (1970-2015). 2019. 438 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em:
<https://repositorio.unb.br/handle/10482/35507>. Acesso em: 20 ago. 2025.

FINGERMANN, Natalia Noschese. A COOPERAÇÃO TRILATERAL BRASILEIRA EM MOÇAMBIQUE: um estudo de caso comparado: o proalimentos e o prosavana. 2014. 274 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em:
<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/teses-dissertacoes/cooperacao-trilateral-brasileira-em-mocambique-um-estudo-de-caso-comparado-o>. Acesso em: 09 out. 2025.

FOGOLARI, José Antonio. Política externa brasileira no rompimento colonial: a busca por autonomia na ruptura dos tratados preferenciais de comércio com a Inglaterra pós-independência. 2019. 173 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/211579>. Acesso em: 10 set. 2025.

HARTMANN, Alberto. Brasil e África: 30 anos de cooperação entre Brasília e Maputo. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em:
<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/79049>. Acesso em: 12 ago. 2025.

JORGE, Nedilson. História da África e Relações com o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/Historia_da_Africa.pdf. Acesso em: 21 set. 2025.

KIM, Soyeun. Rendering (in-)visible?: analysing the formation of Japan's triangular development cooperation in Southeast Asia. *Globalizations*, [S.L.], v. 19, n. 7, p. 1068-1087, 19 jan. 2022. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2021.2025300>. Disponível em: <https://ouci.dntb.gov.ua/en/works/4V3v5aW/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

KIM, Taekyoon; LEE, Shin-Wha. The Embedded Conundrum of South-South and Triangular Cooperation: a prologue to shifting frontiers from collaboration to contention. *Asian Journal Of Peacebuilding*, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 1-13, 31 maio 2022. *Asian Journal of Peacebuilding*. <http://dx.doi.org/10.18588/202205.00a301>. Disponível em: https://ipus.snu.ac.kr/eng/wp-content/uploads/sites/2/2022/05/01_Taekyoon-Kim-and-Shin-wa-Lee.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

KUSS, Laís Caroline. Ideias e Agenda da Cooperação Prestada: o caso do ProSAVANA. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 12, p. e59050, 2021. DOI: 10.12957/rmi.2021.59050. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternational/article/view/59050>. Acesso em: 21 set. 2025.

LOMBARDO, Adriana Milhomem Seixas. A Embrapa e a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento na África Subsaariana: o caso do projeto ProSAVANA. 2015. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18883>. Acesso em: 20 ago. 2025.

NASCIMENTO, Ana Caroline Neves. Uma quimera do desenvolvimento : análise das contradições do ProSAVANA em Moçambique. 2020. 158 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/38440>. Acesso em: 08 out. 2025.

Ó, João Paulo Andrade Rodrigues do. Brasil, uma casa portuguesa? Uma análise da política externa brasileira e sua relação com o processo de descolonização das colônias portuguesas na África - 1953 a 1964. 2020. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/18379>. Acesso em: 14 set. 2025.

OLIVEIRA, Júlio Ernesto Souza de. A saga da soja nipo-brasileira: ditadura militar e implementação do Prodecer nos cerrados brasileiros (1964-1979). 2022. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/36088>. Acesso em: 20 ago. 2025.

PACHECO, Diana Aguiar e Maria Emília. A cooperação sul-sul dos povos do brasil e de moçambique: memória da resistência ao prosavana e análise crítica de seu plano diretor. Rio de Janeiro: Fase, 2016. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/11/ProSAVANA_web.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

PAGLIARINI, Carla Márcia. A Cooperação Sul-Sul brasileira com o continente africano no início do século XXI sob a ótica da geoeconomia. 2019. 91 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/196115>. Acesso em: 15 ago. 2025.

PERIN, Vanessa Parreira. Plantation designs in northern Mozambique: development, struggles and (re)compositions facing the ProSAVANA program. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 1-20, 6 dez. 2023. Informa UK Limited.

<http://dx.doi.org/10.1080/25729861.2023.2252122>. Disponível em:
<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85179925528&doi=10.1080%2f25729861.2023.2252122&partnerID=40&md5=01cd7e5012dc52c066b761e9fdfdf820>. Acesso em: 14 abr. 2025.

PEREIRA, Lorena Izá. O que é estrangeirização da terra? Revista Campo-Território, [S.L.], v. 12, n. 26, p. 27-47, 8 jun. 2018. PPUFU - Portal de Periódicos da Universidade Federal de Uberlândia. <http://dx.doi.org/10.14393/rct122602>. Disponível em:
<https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/38115/22274>. Acesso em: 14 abr. 2025.

PRANTZ, Sebastian; ZHANG, Xiaomin. Triangular Cooperation: different approaches, same modality. IDS Bulletin, [S.L.], v. 52, n. 2, p. 139-156, 29 nov. 2021. Institute of Development Studies. <http://dx.doi.org/10.19088/1968-2021.125>. Disponível em:
https://opendocs.ids.ac.uk/articles/journal_contribution/Triangular_Cooperation_Different_Approaches_Same_Modality/26437162?file=48185248. Acesso em: 14 abr. 2025.

PROSAVANA e FACE OCULTA do Prodecer. Roteiro: Unac; Oram. S.I: Unac And Oram, 2013. P&B. Disponível em:
https://www.youtube.com/watch?v=jUKmyKf5E0k&ab_channel=ProSAVANAMozambique. Acesso em: 14 abr. 2025.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. Imprensa e política africana no Brasil: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart. África, [S. l.], n. 24-26, p. 9-74, 2009. DOI: 10.11606/issn.2526-303X.v0i24-26p9-74. Disponível em:
<https://revistas.usp.br/africa/article/view/73939>. Acesso em: 14 set. 2025.

SALGADO, Carolina de Oliveira. A política externa independente na questão da descolonização da África lusófona (1958 - 1964). 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/15578>. Acesso em: 20 ago. 2025.

SANTARELLI, Mariana. Do cerrado brasileiro à savana moçambicana: controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova revolução verde na África. 2016. 219 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://tede.ufrrj.br/jspui/handle/jspui/1967>. Acesso em: 08 out. 2025.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A política externa e os representantes do povo. Meridiano 47 - Journal of Global Studies, [S. l.], v. 10, n. 106, p. 3-4, 2017. Disponível em:
<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/3624>. Acesso em: 9 out. 2025.

SENS, Diogo Filipe. A Política Externa Brasileira para a África durante o governo Lula (2003 - 2010): a cooperação internacional em prol da segurança alimentar. 2014. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, S.I, 2014. Disponível em:
https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16715/1/2014_DiogoFilipeSens.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

SHANKLAND, Alex; GONÇALVES, Euclides. Imagining Agricultural Development in South-South Cooperation: the contestation and transformation of ProSAVANA. World

Development, [S.L.], v. 81, p. 35-46, maio 2016. Elsevier BV.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.01.002>. Disponível em:
<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84960205060&doi=10.1016%2fj.worlddev.2016.01.002&partnerID=40&md5=f2c7ec4e5f33307cf6c5845ea7abba60>. Acesso em: 14 abr. 2025.

SHIMOMURA, Yasutami; PING, Wang. Chains of Knowledge Creation in the Evolution of New Donors. IDS Bulletin, [S.L.], v. 49, n. 3, p. 31-49, 24 jul. 2018. Institute of Development Studies. <http://dx.doi.org/10.19088/1968-2018.147>. Disponível em:
<https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/view/2979>. Acesso em: 14 abr. 2025.

SILVA, Deborah Evelyn de Araújo da. Cooperação Sul-Sul: uma análise sobre a agenda da política externa brasileira (2003-2010). 2022. 90 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-28042022-164735/pt-br.php>. Acesso em: 17 ago. 2025.

SOARES BOTENE, T.; SPANEVELLO, R. M.; SCHU, L. M.; ANDREATTA, T. Estrangeirização de terras: a destinação produtiva nas diferentes regiões brasileiras. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, [S.L.], v. 19, n. 3, 2023. DOI: 10.54399/rbgdr.v19i3.7070. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/7070> . Acesso em: 14 abr. 2025.

TATIM, João Marcos. As relações Brasil-Moçambique: a cooperação técnica como propulsora do desenvolvimento moçambicano (2003-2012). 2014. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/103972>. Acesso em: 10 set. 2025.

UNIÃO NACIONAL DE CAMPONESES DE MOÇAMBIQUE (UNAC). Pronunciamento da UNAC sobre o Programa ProSAVANA. [s.l.]: UNAC, 2012. Disponível em: <https://ww2 contag.org.br/arquivos/portal/file/site/Prosavana.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.