



### **O Brasil cruza o Atlântico:**

a internacionalização da Vale S.A em Moçambique nos anos Lula (2003-2010)<sup>1</sup>

### **Brazil crosses the Atlantic:**

the internationalization of Vale S.A in Mozambique in the Lula years (2003-2010)

*Drielle da Silva Pereira\**

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de internacionalização da Vale do Rio Doce em Moçambique durante os anos Lula (2003-2010), inserindo-o dentro das mudanças empreendidas pelo Estado brasileiro em suas relações com o continente africano naquele período. Diante deste quadro, o artigo está dividido nas seções: a primeira seção procura abordar o contexto histórico moçambicano e porquê o país tornou-se alvo dos interesses de empresas como a Vale S.A, bem como, de países como o Brasil. Num segundo momento analisaremos a política externa empreendida para o continente africano durante os anos Lula, mapeando as inflexões sofridas e os interesses em voga. No terceiro momento, o artigo se volta para analisar a operacionalização e atuação da Vale S.A em Moçambique, apontando as estratégias mobilizadas e os resultados alcançados que, por sua vez, levantam questionamentos sobre sua atuação em Moçambique. Por fim, o artigo levanta a ideia da Dupla Racionalidade do Estado brasileiro nos anos Lula, cuja internacionalização da Vale do Rio Doce em Moçambique seria uma de suas manifestações.

**Palavras-Chaves:** Vale; Moçambique; Lula.

**Abstract:** The present work aims to analyze the process of internationalization of Vale do Rio Doce in Mozambique during the Lula years (2003-2010), inserting it within the changes undertaken by the Brazilian State in its relations with the African continent in that period. In view of this situation, the article is divided into sections: the first section seeks to address the Mozambican historical context and why the country became the target of the interests of companies such as Vale S.A, as well as

<sup>1</sup> Este trabalho contou com auxílio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

\* Doutoranda em História-Universidade Federal Fluminense. Mestra em Estudos Estratégicos-Universidade Federal Fluminense. E-mail: drielle.pereira@oi.com.br

countries like Brazil. In a second moment we will analyze the foreign policy undertaken for the African continent during the Lula years, mapping the inflections suffered and the vogue interests. In the third moment, the article turns to analyze the operation and performance of Vale S.A in Mozambique, pointing out the strategies mobilized and the results achieved which, in turn, raise questions about its performance in Mozambique. Finally, the article raises the idea of the Dual Rationality of the Brazilian State in the Lula years, whose internationalization of Vale do Rio Doce in Mozambique would be one of its manifestations.

**Keywords:** Vale; Mozambique; Lula.

## **Moçambique: histórico e perspectivas no século XXI**

Localizando-se na África Austral<sup>2</sup>, Moçambique é um país que conquistou sua independência em 25 de junho de 1975, após uma longa guerra travada contra o regime salazarista, cujo fim se deu mediante a eclosão da Revolução dos Cravos, em 1974<sup>3</sup>. Neste ano foram assinados os Acordos de Lusaka que determinam o cessar-fogo entre Portugal e a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo)<sup>4</sup>, bem como, a instalação de um governo de transição, cujos trabalhos resultaram na proclamação da independência moçambicana em 25 de junho de 1975.

Contando com forte apoio da população moçambicana e tendo uma correlação de forças a seu favor<sup>5</sup>, a Frelimo assumiu o poder procurando implementar, a partir de então, um governo sob orientação marxista-leninista. Tendo por alvo a efetuação de uma “Revolução Democrática Popular”<sup>6</sup>, Samora Machel e seus correligionários colocaram em prática políticas econômicas voltadas para

---

<sup>2</sup> A África Austral também é chamada de África Meridional ou Sul da África, correspondendo à parte sul do continente. É banhada, na sua costa oriental, pelo Oceano Índico e, na sua costa ocidental, pelo Oceano Atlântico. É uma sub-região estratégica no continente africano ao comportar uma variedade de recursos minerais, fundamentais para a civilização industrial ocidental, ao mesmo tempo em que têm a crescente importância da rota do Cabo para o tráfego marítimo entre a Ásia e o mundo ocidental, especialmente o transporte petrolífero dos países do Golfo. Para mais informações ver: CHANAIWA, David. África Austral. In: MAZRUI, Ali (Ed.) *História Geral da África: África desde 1935*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2011.

<sup>3</sup> A longa duração do conflito consumiria as colônias africanas do Portugal, bem como, ocasionaria o desgaste nas Forças Armadas portuguesas, além de, aprofundar o rombo nas contas públicas. Neste contexto, as Forças Armadas portuguesas desencadeariam o movimento responsável por dismantelar o regime autoritário de Marcelo Caetano, assim como, a política colonial mediante a deposição de Caetano no golpe conhecido como Revolução dos Cravos, em 25 de abril de 1974.

<sup>4</sup> A Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) foi fundada em junho de 1962, sendo resultado da fusão entre a União Democrática Nacional (Udenamo), dirigida por Adelino Guambe e criada em 1960, e a União Nacionalista Africana de Moçambique (Manu), fundada em 1961 e liderada por C. Mahal. A Frelimo, uma vez fundada, seria dirigida pelo Doutor Eduardo Mondlane.

<sup>5</sup> Ao contrário do caso angolano, onde o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) lidava com um cenário interno instável, no pós-independência, movido pela disputa do controle do país entre os demais movimentos angolanos, Moçambique, por sua vez, apresentava um cenário político estável, tendo a Frelimo chegado ao poder praticamente sem contestação e com forte apoio popular. Para mais informações sobre o contexto interno moçambicano ver: BELLUCCI, Beluce. *Economia Contemporânea em Moçambique: sociedade linhageira, colonialismo, socialismo, liberalismo*. Rio de Janeiro: Educam 2007.

<sup>6</sup> A consolidação de uma Revolução Democrática Popular no lugar da “Revolução Democrática Nacional” teria por ponto de partida o 3º Congresso da Frelimo, realizado em 1977. Suas diretrizes seriam responsáveis por definir Moçambique enquanto “território libertado da humanidade” e que lutava contra o colonialismo, o *apartheid*, o imperialismo e o racismo, cabendo levar o novo país rumo ao socialismo.

a modernização e o desenvolvimento das forças produtivas, a nacionalização e estatização dos meios de produção, tendo à frente a firme condução estatal.

É importante salientar o impacto das independências das colônias portuguesas<sup>7</sup> no conjunto da África Austral, que iria se ver sem a proteção de Portugal aos regimes racistas da África do Sul, Namíbia e Rodésia. Estes regimes se veriam, desta forma, diante de governos progressistas que prestavam apoio logístico e político aos movimentos de libertação dentro de suas fronteiras. Simultaneamente, as potências ocidentais seriam obrigadas a revisar o seu apoio aos governos brancos e a adotar uma política de distensão com os Estados da linha de frente. Esta alteração na correlação de forças da África Austral irá mergulhar Moçambique numa longa guerra civil, tendo em vista que, temendo o apoio às lutas de libertação em seu território, a África do Sul iria procurar desestabilizá-lo, fornecendo armas, possibilidades de treinamento e mercenários ao Movimento de Resistência de Moçambique (Renamo).<sup>8</sup>

Sendo assim, o conflito em Moçambique não terminaria mediante a proclamação de sua independência, ao contrário, o novo país seria assolado por uma guerra de intervenção já no ano de 1976 que, por sua vez, caminharia rumo ao longo conflito civil. Obviamente, a guerra traria seus custos para a economia moçambicana, conforme afirma Beluce Bellucci:

A guerra de desestabilização empreendida pela Rodésia e África do Sul causou estragos violentos à população. Além dos massacres e sequestros, a destruição das infraestruturas econômicas produziu prejuízos incalculáveis à economia moçambicana. As agressões aéreas e terrestres foram constantes. A necessidade de a Frelimo mobilizar uma força armada para enfrentá-las consumiu enormes parcelas do orçamento e a colocou em posição defensiva nas negociações comerciais internacionais.<sup>9</sup>

Somado aos custos de uma guerra, as medidas implementadas pelo regime socialista sinalizariam seus limites já em fins da década de 1970, onde as estratégias voltadas para a modernização implementadas pela Frelimo desconsideravam, por sua vez, as condições domésticas. Por consequência, o país entraria no ano de 1983 em insolvência mediante uma dívida de 1,4 bilhão de dólares, simultaneamente, também sentiria os efeitos do aumento do preço do petróleo que reduziria sua capacidade de importação. Como resultado, teríamos um cenário composto pela desagregação do setor estatal, a não implementação de cooperativas de produção e das aldeias comunais, quebra brutal da produção e, por fim, carência de produtos.

Diante desta conjuntura pessimista, o governo da Frelimo adotaria uma revisão em suas estratégias a partir do 4º Congresso, que teve lugar em abril de 1983, redefinindo a política econômica em função do acirramento da guerra, do agravamento da crise internacional e dos fracassos dos projetos implantados até então.<sup>10</sup> Ressalte-se que esta conjuntura não era exclusiva de Moçambique, ao contrário, o período de fins da década de 1970 e início dos anos 1980 seria conhecido como “Tragédia Africana”, mediante a situação de deterioração presente no continente.

---

<sup>7</sup> Além do impacto das independências, a mudança de regime político em Portugal mediante a eclosão da Revolução dos Cravos, 1974, também seria um dos fatores que impactaram o equilíbrio regional da África Austral.

<sup>8</sup> A Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) foi fundada em 1975, após a independência de Moçambique, na condição de uma organização anticomunista patrocinada pela Organização Central de Inteligência da Rodésia. Sua formação como grupo guerrilheiro de direita se deu sob os cuidados de Ian Smith, primeiro ministro da Rodésia, tendo por objetivo impedir o apoio da Frelimo à União Nacional Africana do Zimbábue, que procurava derrubar o governo rodesiano.

<sup>9</sup> BELLUCCI, Beluce. *Economia contemporânea em Moçambique*. Rio de Janeiro: Educam, 2007. .

<sup>10</sup> BELLUCCI, Beluce. *Economia Contemporânea em Moçambique*. Rio de Janeiro: Educam, 2007.

Deterioração esta que seria lida pelos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, como resultado da má-gestão empreendida pelas próprias lideranças do continente<sup>11</sup>. Somam-se a esta leitura crítica empreendida pelos países centrais, as mudanças político-econômicas com o início da era neoliberal que alterariam os rumos dados aos programas de organizações internacionais, como o FMI e Bird, deixando de ter um tom cooperativo para então, serem pautados nos ajustes estruturais dos países do então Terceiro Mundo.

Em meio a contextos interno e externo desfavoráveis, Moçambique irá recorrer aos credores ocidentais que exigiam, de forma unânime, a adesão ao FMI, como pré-condição para a negociação da dívida. Os EUA iriam ainda mais longe, exigindo um acordo com a África do Sul, como condição precedente à ajuda externa. Com um leque limitado de opções, Moçambique assinaria um acordo de não agressão e boa vizinhança com Pretória, ao mesmo tempo em que adere aos preceitos do FMI e Bird os quais, em 1987, dariam início ao programa de ajuste estrutural que contemplava modificações em todo o modelo moçambicano de desenvolvimento.

Por meio do Programa de Reabilitação Econômica (PRE), o país inauguraria uma era de franca cooperação com o Ocidente, concomitantemente, veria o estatismo sendo substituído por empresas privadas, agências governamentais e organizações da sociedade civil que passam, assim, a assumir parte do protagonismo do Estado. As mudanças de direcionamento implementadas pela Frelimo combinadas, por sua vez, com transformações na conjuntura internacional mediante o fim da Guerra Fria e do *apartheid*, fariam com que as conversas para a obtenção do cessar-fogo e da paz tivessem início. A Comunidade de Santo Egídio mediaria as conversas entre Frelimo e Renamo, que alcançariam um acordo em 1992<sup>12</sup>, sendo que, em 1994 o país iria vivenciar suas primeiras eleições multipartidárias. Os resultados seriam favoráveis à Frelimo obtendo 51,6%, enquanto a Renamo sairia com uma porcentagem de 44,8%. No pleito presidencial, portanto, assumiria Joaquim Chissano, da Frelimo, com 53%.

Cessando a guerra civil e inaugurando um período de paz, Moçambique adentraria na década de 1990 não mais como um país socialista, mas sim, com orientações pró livre-mercado. É importante, porém, questionar o alcance dos resultados das medidas liberalizantes em Moçambique, bem como no continente africano, ao longo da década de 1990. Ao contrário do que fora preconizado, as políticas de ajuste não seriam suficientes para minimizar os problemas econômicos, políticos e sociais atravessados pelos países africanos que, por consequência, tornam-se em inícios da década de 1990 pouco atrativos aos investimentos internacionais. Sobre esta conjuntura da década de 1990, afirma C. Wondji:

Desde o final do comunismo e da adoção do liberalismo em nível mundial, a África não mais representa um desafio estratégico. Ao longo dos anos 1990, assiste-se, portanto, a uma verdadeira desclassificação internacional do continente africano, onde as experiências de desenvolvimento importadas se haviam desdobrado em trágicos impasses. Em razão de não ter logrado impor-se de maneira decisiva como um ator eficiente do sistema econômico mundial, a África, minada

---

<sup>11</sup> Sobre a conjuntura denominada de “Tragédia Africana” e as interpretações feitas por parte das Organizações Internacionais ver: ARRIGHI, Giovanni. *La Crisis africana: aspectos derivados del sistema-mundo y aspectos regionales*. In <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/897.pdf>. Acessado em 19/07/2018.

<sup>12</sup> Entre 1990 e 1992, uma equipe do governo moçambicano, liderada por Armando Guebuza, realizaria uma série de negociações, em Roma, com a Renamo, com vistas de pôr fim à guerra que vinha destruindo o tecido socioeconômico do país, nos últimos anos. Como mediadores, as negociações contariam com a participação da Comunidade de Santo Egídio, organização católica cuja atuação busca a caridade e a obtenção da paz. Teria por representantes Andrea Ricardi e Dom Matteo Zuppi ao longo das negociações que, por seu turno, também contariam com a mediação de Mario Rafaelli, coordenador e representante do governo italiano e, por fim, Dom Jaime Gonçalves, arcebispo da Beira.

pelas suas crises políticas e pela fraqueza dos seus resultados econômicos, encontra-se de mais em mais abandonada. A esta situação acrescenta-se uma nova corrente de pensamento: o “afro pessimismo”.<sup>13</sup>

Os primeiros anos do século XXI, todavia, apresentariam uma conjuntura diferente para o continente africano no âmbito das relações internacionais. Para surpresa dos analistas de organizações internacionais, como o Bird e o FMI, bem como, para aqueles que enxergam a África como uma sucessão de guerras, epidemias e pobreza, o continente africano assistiu novas formas de inserção internacional dos seus Estados Nacionais, criadas de dentro para fora das soberanias africanas, bem como o envolvimento crescente de antigos e novos atores globais que participam, de forma interessada e crescente, na gestação do futuro da África.<sup>14</sup>

Mediante um crescimento anual entre 5 e 6% ao ano desde 2003, a África experimentou uma elevação de *status* baseada em três pontos, a saber: (a) a estabilidade democrática e a contenção dos conflitos armados; (b) crescimento econômico baseado em boas performances macroeconômicas; (c) elevação da autoconfiança das elites por meio de novas formas de renascimentos culturais e políticos. Denominado de “Renascimento Africano”, este novo momento vivenciado pelo continente implicaria, por sua vez, uma inserção internacional mais eficaz e pragmática no sistema internacional, dinamizando suas parcerias para além dos países do Norte.

É importante frisar que este Renascimento Africano pode ser encarado como um processo composto pela vontade de setores da sociedade africana em caminhar para a frente, ao mesmo tempo em que se beneficia do contexto internacional conformado em inícios do século XXI, caracterizado pela multipolaridade que, por seu turno, traz à tona a importância dos chamados *países emergentes*, como China, Índia e o próprio Brasil. Ao contrário da década de 1990, marcada pelo predomínio norte-americano, que levaria a um campo de ação limitado, o novo século traria para as relações internacionais um mundo mais dinâmico e plural que, por consequência, abre um maior leque de oportunidades para a África.

Neste novo contexto do continente que, ressalte-se não é imune a limites, Moçambique iria desempenhar um papel importante. Após um longo período de guerra civil, o país de língua portuguesa conseguiria um período de estabilidade democrática, ao mesmo tempo em que adquire bons índices quanto ao controle da inflação, o crescimento do PIB e o volume de investimentos externos no país. Um dos motivos que atrairiam estes investimentos seria a estabilidade conquistada, bem como, sua localização estratégica tornando-se uma das novas brechas para a entrada no continente africano, afinal, trata-se de um país que articula a franja do Atlântico Sul ao Índico, constituindo-se ponto altamente favorável à sua integração no sistema mundial. Integração esta que tem no continente asiático seu principal destino. Ao mesmo tempo, Moçambique se torna alvo de cobiça mediante os recursos minerais estratégicos que detém, sendo alvo de megaprojetos<sup>15</sup> nos últimos anos.

Chama a atenção nestes grandes projetos a presença, significativa, dos chamados países emergentes, particularmente a China, que vem aumentando sua participação em Moçambique, mas também, em todo o continente africano. As relações sino-africanas não são novas, ao contrário, já

---

<sup>13</sup> WONDJI, C. Posfácio: Cronologia da atualidade africana nos anos 1990. MAZRUI, Ali A (org.). *História Geral da África: África desde 1935*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2011.

<sup>14</sup> SARAIVA, José Flávio. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

<sup>15</sup> A economia moçambicana recebe um alto grau de investimento externo direto (IED) sendo que, nos últimos anos, grande parte do mesmo vem sendo direcionado ao setor mineral. Os empreendimentos neste setor que, no geral, recebem investimentos iniciais não inferiores a US\$ 500.000 (quinhentos mil dólares) são denominados de megaprojetos.

possuem um longo caminho percorrido desde a década de 1950, entretanto, os anos 2000 marcariam um incremento nas mesmas<sup>16</sup>. Neste sentido, a China direcionaria seu investimento, sobretudo, para recursos naturais como petróleo, ao mesmo tempo com que desenvolve projetos para a construção de Zonas Econômicas Especiais e Zonas de Livre Comércio. Soma-se a estas medidas, o auxílio financeiro aos países africanos que, ao contrário de organismos como FMI e Banco Mundial, não acarreta condicionalidades.

Moçambique não ficaria por fora deste adensamento nas relações com a China, ao contrário, os dois países vêm tendo uma íntima cooperação que envolve mecanismos como empréstimos, Investimento Externo Direto (IED), cooperação técnica e visitas do presidente chinês a Moçambique, como a realizada em 2007, quando foi perdoada a dívida moçambicana, da ordem de US\$ 20 milhões. Sobre os projetos desenvolvidos em Moçambique, Fernanda Ilhéu relata:

*Statistics from China's Embassy in Maputo show more than 30 projects developed by China in Mozambique, comprising ODA projects focusing in the construction sector, followed by agricultural processing and manufacturing. These construction projects notably include the expansion of Maputo airport financed by a concessional loan of US\$ 75 million from the EXIM bank and undertaken by AFECC; the construction of the 42000 seat National Soccer Stadium of Maputo's Zimpeto which received a Chinese found of US\$ 72 million and was also developed by AFECC with around 600 workers on site, one third of which are Chinese; the Chicamba Water system project being built by China Henan International Corporation Group (CHICO) in Manica a US\$ 44,7 million project co-funded by the government of Mozambique (...).*<sup>17</sup>

Esta internacionalização de Moçambique e, em maior escala, do continente africano em inícios do século XXI não é, por sua vez, imune a problemas. Ao mesmo tempo em que as relações tecidas com os países emergentes fornecem ganhos políticos ao continente, pois lhe oferecem uma maior margem de manobra no sistema internacional, também há a cautela quanto ao *tipo* de relação que irá ser tecida com estes novos atores e até que ponto não será semelhante aos antigos colonizadores. Sobre esta questão, José Flávio Sombra Saraiva relata:

Há, portanto, uma relação biunívoca, mas também dialética, entre o interno e o externo. Se, por um lado, é desejável que a África supere o drama histórico do colonialismo e do atraso (lugar do discurso do renascimento africano das primeiras décadas das independências), há, por outro, a preocupação de que novos arranjos entre as elites locais e internacionais não tragam a autonomia decisória nem o desenvolvimento sustentável ao continente ( *locus* do discurso do novo renascimento africano). (...) Há o temor, por trás da internacionalização crescente do continente africano, de que o “caráter exógeno” do Estado africano pós-colonial- como gosta de definir Carlos Lopes, o sociólogo onusiano nascido na África de língua portuguesa- se perpetue com novas máscaras.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> ILHÉU, Fernanda. The Role of China in the Portuguese speaking African Countries: the Case of Mozambique (I e II) In *Documentos de Trabalho n. 84*. Disponível em: [https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/84.pdf](https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/84.pdf). Acessado em 19\07\2018.

<sup>18</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. A África nas Relações Internacionais do século XXI In *África parceira do Brasil atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

Ao mesmo tempo também se encontra a dúvida quanto ao tipo de desenvolvimento que Moçambique e o restante da África pretendem construir, ou seja, limitado a dados como PIB e taxas de inflação ou também preocupado com a diminuição das, ainda persistentes, desigualdades sociais na região. Este seria, segundo Celso Marcondes, o “Dilema Africano” que vem sendo vivenciado nos últimos anos, conforme ele afirma:

Aliás, o drama principal da África é esse: quais são os interesses dessas empresas, desses investimentos, desses empreendedores lá? A quem vai servir este desenvolvimento? Este desenvolvimento é pra servir o grande capital internacional, uma elite local ou esse desenvolvimento vai ser benéfico pra maioria da população? <sup>19</sup>

Em meio a este dilema é que se dá a participação brasileira nos anos Lula que, dentre os emergentes, também procurou estreitar seus laços com o outro lado do Atlântico.

### **O Brasil cruza o Atlântico: os novos tempos da política externa brasileira para a África.**

Historicamente, as relações diplomáticas entre Brasil e África foram marcadas pela descontinuidade, bem como, pela sua viabilização tardia que ocorre no século XX, ainda que o continente esteja, inexoravelmente, conectado ao Brasil desde o período do tráfico atlântico<sup>20</sup>. Mesmo tendo desempenhado um papel fundamental na formação da sociedade brasileira, a África fora relegada no plano da diplomacia nacional durante muitos anos. O pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) desenvolveria uma tímida aproximação entre as duas margens do Atlântico, tendo em vista, o objetivo brasileiro em expandir sua indústria, bem como, de construir uma influência regional.

Neste contexto pós-guerra, as relações internacionais começariam a assistir ao processo de descolonização do mundo afro-asiático que, por seu turno, traz o colonialismo como tema a ser debatido nas instâncias internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>21</sup>. Este tema seria sensível à diplomacia brasileira que, por ora, não assumiria uma postura de confronto em relação às potências coloniais, sobretudo Portugal<sup>22</sup>, ainda que, mediante o desenrolar do processo de descolonização, esta posição de convivência passasse por modificações; isto não seria suficiente para a construção de relações diplomáticas sólidas salvo com a África do Sul, que mantinha relações diretas com o país desde fins da década de 1940. O ponto de inflexão se daria no ano de 1961, durante o governo Jânio Quadros, onde se observa uma reorientação da política externa brasileira que, por consequência, traz a África como um capítulo importante na busca pela diversificação das parcerias do país no âmbito internacional.

---

<sup>19</sup> MARCONDES, Celso. *Entrevista concedida à autora*. São Paulo, 14 de abril de 2015.

<sup>20</sup> ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

<sup>21</sup> O âmbito multilateral sofrerá mudanças mediante o processo de descolonização, cabendo destacar a criação, em 1964, no âmbito da ONU, da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) que terá ao longo de sua primeira rodada de negociação a formação do G-77, que consistiu numa articulação dos países do Terceiro Mundo para reivindicar mudanças na ordem econômica internacional.

A Política Externa Independente (PEI) <sup>23</sup> lançada por Jânio Quadros e seu chanceler Afonso Arinos, tendo continuidade e aprofundamento, durante os anos João Goulart (1961-1964), sobretudo, durante a gestão de San Tiago Dantas à frente da pasta de Relações Exteriores se constituiria como um ponto fulcral no histórico das relações Brasil-África; onde o Atlântico Sul se fez mais brasileiro.<sup>24</sup> O golpe civil-militar de 1964 marcaria um recuo neste, ainda incipiente, relacionamento<sup>25</sup> que só seria retomado no governo Médici (1969-74) e, aprofundado durante a gestão de Ernesto Geisel (1974-1979) com o seu Pragmatismo Ecumênico e Responsável e, tendo continuidade, durante o seu sucessor, Figueiredo (1979-1985) que, juntos, promovem a reativação das relações com a África.

Este novo capítulo nas relações diplomáticas do Brasil com o outro lado do Atlântico seria composto por quatro fundamentos: o projeto desenvolvimentista que se mantém durante a ditadura civil-militar<sup>26</sup> (1964-1985), o pragmatismo econômico e comercial brasileiro, mediante sua dependência energética que, se aprofunda, por intermédio das crises do petróleo, ausência da militarização<sup>27</sup> e, por fim, a partir de novas vinculações com países de expressão portuguesa fora da Comunidade Luso Brasileira<sup>28</sup>. Esta linha de condução das relações com a África seria mantida mesmo com o fim do regime militar e a transição para o regime democrático, onde o governo de José Sarney (1985-1990) reforçaria a crítica ao *apartheid*, bem como lideraria uma importante iniciativa, nas Nações Unidas, que declararia o Atlântico Sul uma Zona de Paz e Cooperação<sup>29</sup>.

Sobre este momento da política externa brasileira, José Flávio Sombra Saraiva irá dizer que se chega num estágio onde a política africana adquire consistência própria e penetração em vários setores da sociedade política dos lados do Atlântico Sul<sup>30</sup>. Sendo assim, ainda que o relacionamento tenha se estabelecido tardiamente e com idas e vindas, o fim dos anos 80 apresentava uma política africana mais madura, todavia, estes bons ventos atravessariam profundas mudanças com a década de 1990 compreendida por africanistas, como José Flávio Sombra Saraiva, como o período de silenciamento entre as duas margens do Atlântico.

A virada neoliberal que irá varrer o continente latino-americano, chegando ao Brasil mediante a eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989, teria uma significativa influência na condução das relações com a África durante a década de 1990. No tocante à estratégia de inserção

---

<sup>23</sup> Sobre a Política Externa Independente ver: VIZENTINI, Paulo Fagundes. A Política Externa Independente: História e Diplomacia *In* FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente (VOL II)*. Rio de Janeiro: Funag, 2008.

<sup>24</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *Ob. Cit.*

<sup>25</sup> O recuo verificado nas relações Brasil-África em inícios do regime autoritário não deve ser lido, por seu turno, como abandono. Neste sentido são observados dois movimentos durante este período inicial, a saber, a substituição da cooperação econômica e política pelo enfoque geopolítico, sobretudo nos anos Castelo Branco (1964-67) e sua defesa interna e externa contra a ameaça comunista e, num segundo momento, o reaparecimento de certos elementos de dinamização das relações do Brasil com a África fora do esquema geopolítico durante o governo de Costa e Silva (1967-1969).

<sup>26</sup> Mediante os resultados insuficientes das diretrizes liberais adotadas em inícios do regime autoritário, a partir de 1967 verifica-se o início da inflexão nas linhas condutoras do país, retomando diretrizes típicas do Desenvolvimentismo, como uma maior interferência estatal, que, por seu turno, teria como ápice os anos do chamado Milagre Econômico durante o governo de Ernesto Geisel (1973-1979). Ver em: REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

<sup>27</sup> Seriam mantidas as relações do Brasil com a África sem a interferência direta das potências estrangeiras e sem pactos de segurança, com a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

<sup>28</sup> Estes novos vínculos seriam construídos com países de expressão portuguesa na África Negra, por meio de um programa de cooperação direta e independente, procurando ressaltar a cultura e a história comum entre os mesmos.

<sup>29</sup> Para mais informações sobre a ZOPACAS ver: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>. Acessado em 21\07\2018.

<sup>30</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *Ob. Cit.*



internacional adotada pelo Brasil neste período e que, por sua vez, seria aprofundada durante os anos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), Amado Cervo aponta a consolidação do chamado Estado Normal<sup>31</sup>, onde se consagra a vitória do Monetarismo sobre o Estruturalismo. Sobre esta questão, Amado Cervo relata:

No mundo da globalização, entendiam aqueles dirigentes, interesses nacionais se diluem na ordem tecida pelo ordenamento multilateral das relações internacionais e pelo curso sistêmico das forças do capitalismo, a chamada governança global. Política exterior torna-se conceito fora de moda, algo espúrio, mero ornamento da ação do Estado, visto que reflete vontade nacional na busca de interesses concretos.<sup>32</sup>

Diante deste contexto, a política exterior brasileira seria conduzida priorizando as relações com os países do Norte, sobretudo EUA e Europa, bem como, ocupando-se nos espaços multilaterais de temas como liberalismo econômico, ecologia, Direitos Humanos, segurança, multilateralismo comercial e fluxos de capitais<sup>33</sup>. Neste novo momento, a política externa para a África sofrerá um grande revés, assumindo uma tendência declinante. Combinada a nova estratégia brasileira com o momento de desgaste vivenciado por muitos países africanos, verifica-se a diminuição do comércio, não chegando a 2% das relações comerciais do Brasil, a redução das embaixadas e o quase silenciamento, entre as duas margens do Atlântico durante este período. Conforme salientado por Saraiva<sup>34</sup> esta apatia com a África pode ter como um exemplo, o número de diplomatas brasileiros lotados nos continentes entre as décadas de 1980 e 1990. Conforme disposto no Gráfico 1, percebe-se que, enquanto tivemos um aumento, por vezes, considerável no número de diplomatas em continentes como Europa e América do Norte, a tendência de diplomatas lotados no continente africano tivera um sensível declínio que, por sua vez, deve ser lido como parte das orientações de inserção internacional colocadas em prática a partir da década de 1990, onde a África deixa de ser uma opção na política externa brasileira.

---

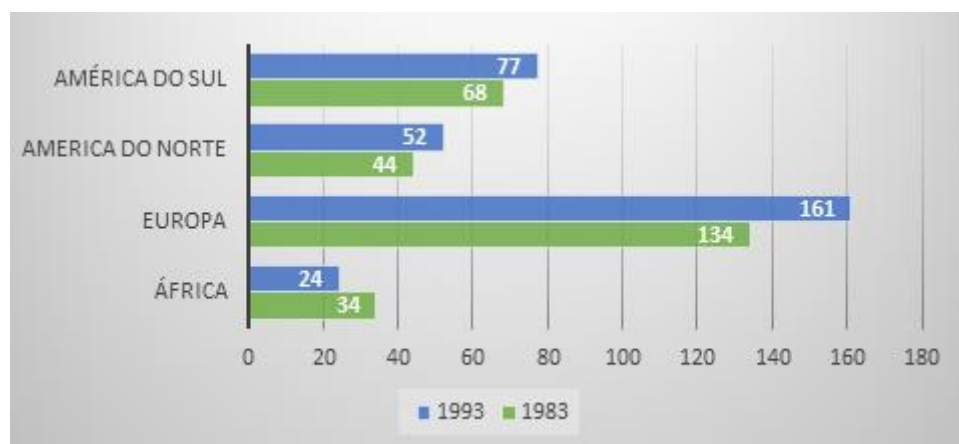
<sup>31</sup> Amado Cervo utiliza o termo *Normal* devido à declaração do Ministro de Relações Exteriores do governo Menem, onde o mesmo declarou que se adequar aos parâmetros neoliberais era a condição “normal” a ser seguida. O Estado Normal irá esterilizar dois conceitos-chaves da estratégia desenvolvimentista, neste caso, as ideias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento. Indo ao encontro da globalização, caberia ao Brasil a adequação às normas internacionais, não tendo por objetivo, se consolidar na condição de um país forte em âmbito internacional; fato exclusivo das grandes potências.

<sup>32</sup> CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008. P. 80.

<sup>33</sup> Vale ressaltar, também, o esvaziamento decisório sofrido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), transferindo muitas de suas atribuições, sobretudo, na condução da política de comércio exterior ao Ministério da Economia.

<sup>34</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Lugar da África: a dimensão atlântica da Política Externa Brasileira de 1946 a nossos dias*. Brasília: EDUNB, 1996.

**Gráfico 1:** Número de Diplomatas Lotados nos Continentes (1983-1993)



Fonte: Elaboração Própria.

Opta-se, portanto, na década de 1990 por uma parceria seletiva com o continente africano, sobretudo, as relações bilaterais com Angola, África do Sul e Nigéria, por conta dos interesses empresariais brasileiros ou questões relacionadas ao petróleo<sup>35</sup>. A chegada de Lula da Silva à presidência da República em 2003 irá trazer mudanças na condução da inserção internacional brasileira. Abandona-se uma estratégia voltada para a adaptação às regras do sistema internacional, passando assim, a se projetar como um ator que deseja as mudanças daquelas; consideradas injustas para os países do Sul. Estes, por seu turno, seriam alçados a níveis de importância nas relações internacionais do país, daí, ressalte-se o retorno da África como um parceiro estratégico do Brasil.

Este retorno brasileiro ao continente africano, porém, traria novos conceitos e referências ao olhar direcionado ao outro lado do Atlântico, indo ao encontro do novo momento vivenciado pelo mesmo no contexto internacional em inícios do século XXI. A nova perspectiva sobre a África combinaria ações externas e internas que, por sua vez, seriam assentadas sobre novos princípios, a saber, (a) revisão do discurso culturalista que, por seu turno, é substituído pelo discurso da dívida histórica; (b) concertação de interesses nacionais e seus protagonistas, particularmente, o empresariado e a diplomacia.

A condução da política externa para a África, ainda que descontínua, implicou uma determinada visão sobre o continente, vasto e plural, que irá perpassar o pensamento de *policy makers* durante muitos anos. Esta visão é denominada de Culturalista, tendo forte influência portuguesa e, sobretudo, do antropólogo Gilberto Freyre (1900-1987) cuja interpretação sobre a formação social brasileira seria fundamental na conformação da visão sobre a África. Sobre esta visão diz Saraiva:

Em décadas anteriores, políticos, militares e empresários brasileiros, nem sempre com a equiescência da parte africana, fizeram uso do idioma da solidariedade cultural. Em vários aspectos, o léxico engendrou ilusões. Achávamos que tínhamos um lugar natural na África, que éramos a “ponte” entre a Europa metropolitana e

<sup>35</sup> Em julho de 1996 seria constituída a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) por sete países que adotavam o português como língua oficial ( Brasil, Portugal, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), visando a busca da articulação de seus Estados-membros nas relações internacionais e a materialização de projetos de promoção e difusão da Língua Portuguesa no mundo. Para mais informações ver: FREIXO, Adriano. Dez anos de CPLP: as perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa In *Revista Cena Internacional*. N.8, 2006,( p. 35-54).

os africanos “flagelados”, como lembrou Jânio Quadros no lançamento da política africana do Brasil no início dos anos 1960. O discurso não era ingênuo. Escondia a escravidão e falava de um Brasil alegre e moleque, que compunha o ser e o viver na África. Falava das paisagens e dos requebros das mulatas, bem como dos belos quitutes servidos com o suor negro.<sup>36</sup>

Mediante obras como *Casa Grande e Senzala* (1933) e *Sobrados e Mucambos* (1938), Freyre apresenta uma visão otimista em relação ao passado brasileiro, onde o processo civilizatório português fora responsável por criar algo novo. O povo Brasileiro seria resultado do encontro das três raças, ao longo de seu processo civilizatório, o branco (português), o indígena e, por fim, o negro. É construída, a partir deste processo, uma nação sedutora, herdeira do espírito português de ajuste em relação ao outro, que permitiu que os colonizadores se acomodassem e se adaptassem ao ambiente tropical, absorvendo hábitos africanos e indígenas.<sup>37</sup>

A obra freyriana será responsável por enfatizar o papel do negro na formação social brasileira, apresentando-o em contínua interação com o colonizador branco por meio de relações íntimas e frequentemente cordiais. Estabelece-se, portanto, um equilíbrio entre os atores antagônicos conformando, assim, uma visão romântica de um passado colonial nas fazendas. Resultaria, assim, uma sociedade harmônica e sem conflitos, daí o Brasil seria o país da chamada “democracia racial”. Retira-se, portanto, o peso da escravidão da história brasileira, bem como, suas consequências para a população negra após sua abolição tardia, em 1888. Este discurso, todavia, irá sofrer uma profunda revisão e inflexão durante os anos Lula, onde se abandona uma visão harmônica entre negros e brancos e, por sua vez, reconhecem-se as tensões raciais no país, bem como, da escravidão como uma mácula no passado brasileiro. Substitui-se, assim, a questão do culturalismo para o reconhecimento da “dívida histórica” do Brasil em relação ao continente.

O reconhecimento da desigualdade seria salientado, pelo então presidente, mediante a cerimônia de instalação da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 21 de março de 2003:

Nós estamos aqui para tratar de problemas com os quais ninguém gosta de ser identificado: preconceito racial, discriminação, intolerância, racismo. Tem gente até que acredita que eles não existem no Brasil. Ou pensa que, quando ocorrem, prejudicam apenas algumas minorias. A realidade é bem diferente: esses males, aparentemente invisíveis, causam muito sofrimento entre nós. Pelo menos metade da população brasileira vem sendo prejudicada por essa situação: a metade negra do nosso povo.<sup>38</sup>

O lançamento de uma secretaria especial, com *status* de ministério, para tratar da problemática racial no Brasil, seria acompanhado por uma série de outras ações afirmativas, dentre elas, a política de cotas<sup>39</sup> e a obrigatoriedade do ensino de História da África na rede básica de ensino<sup>40</sup> que, por sua vez, trariam um ingrediente novo na abordagem sobre o negro na história

<sup>36</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil Atlântico*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. P 111.

<sup>37</sup> DÁVILLA, Jerry. *Hotel Trópico e o Desafio da Descolonização Africana (1950-1980)*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

<sup>38</sup> SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do Presidente da República na cerimônia de instalação da Secretaria de Promoção de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir)*. Brasília: Palácio do Planalto, 21 de março de 2003.

<sup>39</sup> Conforme a Lei 12.711\2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm). Acessado em 21\07\2018.

<sup>40</sup> Instituído pela Lei 10.639\2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm). Acessado em 21\07\2018.

brasileira mostrando que as relações estabelecidas aqui não foram, assim, tão harmônicas. Esta nova abordagem, por seu turno, teria impacto na percepção e formulação da política africana do Brasil durante o governo Lula. Da mesma forma que é preciso sanar as desigualdades raciais, no âmbito interno, faz-se necessário, no âmbito externo, pedir perdão pelos anos de escravidão negra que marcam a história brasileira e construir pontes pautadas na solidariedade.

Esta nova concepção já se faria presente nos trabalhos realizados durante o Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, em Fortaleza, no mês de junho de 2003, onde se reuniram diplomatas brasileiros e africanos, intelectuais, empresários e representantes de organizações da sociedade civil, para reavaliarem os caminhos trilhados pela política africana do Brasil. Nesta reavaliação de caminhos, seriam feitas críticas à concepção romântica que, porventura, perdurara durante anos na condução da política africana brasileira; sendo feito um chamado a favor de um Brasil mais verdadeiramente africanizado, por meio do reconhecimento da herança perversa da escravidão.

É importante lembrar que esta abordagem problematizadora sobre as relações Brasil-África podem ser lidas, também, como fruto das mudanças na composição do bloco de poder mediante a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Planalto<sup>41</sup>. Sobre esta ligação, Celso Marcondes comenta:

A política (pausa) a cooperação sul-sul também é uma resposta a este novo momento econômico do mundo em que novos atores emergem; aí que se constitui o conceito de “país emergente” e a crise econômica começa a atingir, mais fortemente, Europa e Estados Unidos. Então era (pausa) fazia parte dessa política “altiva e ativa” o estabelecimento de relações mais fortes com outros países e, em particular, mas relações comerciais mas também na cooperação. A África se insere neste contexto, ao mesmo tempo, em que o Brasil intensificou muito as relações com a África, também o fez, com a América Latina, com a Ásia, com a Índia e com a China, em particular. E no que se refere à África é bem o que você diz: a tradição do PT, a história do PT de vinculação aos movimentos populares, aos movimentos sociais, ao movimento negro no Brasil, a luta contra o preconceito, seguramente, teve uma influência muito grande na determinação desta prioridade. Então eu te diria, respondendo a tua pergunta, que é fato (pausa) é uma consequência da história do PT e, ao mesmo tempo, de uma leitura correta que o governo teve naquele momento, em particular, o MRE, da necessidade de mudar a política internacional do Brasil (...).<sup>42</sup>

Conforme salientado por Marcondes, a aproximação com a África também fora fruto de uma leitura correta acerca do contexto internacional que se descortinava em pleno século XXI, onde as lentes de análise apresentavam um mundo mais dinâmico e que, por consequência, abre oportunidades para o Brasil. Neste sentido, é importante salientar que a revisão do discurso da política externa brasileira para a África não deve ser vista como assistencialista, mas sim, como uma opção política que combina pragmatismo e senso de oportunidade. Sobre esta questão nos fala Saraiva:

---

<sup>41</sup> Importante lembrar que, desde cedo, o Partido dos Trabalhadores contou com uma Secretaria Nacional de Combate ao Racismo instituída em 1995, além disso, teria um número representativo de deputados afrodescendentes tratando-se, portanto, de uma plataforma histórica da base aliada do governo Lula.

<sup>42</sup> MARCONDES, Celso. *Entrevista concedida à autora no Instituto Lula, em 14 de abril de 2015.*

Nesse sentido, a nova política africana do Brasil no início do século XXI não é reedição do passado. Vem demonstrando mais coragem para romper com o assistencialismo internacional, disfarçado nas várias formas existentes de cooperação técnica à moda antiga, para se fazer presente na reconstituição da infraestrutura logística e produtiva da África. Também comporta uma dimensão cidadã e de conhecimento. Os programas da Fiocruz de cooperação no campo do combate a AIDS, a experiência tropical do SEBRAE, a expertise da EMBRAPA, o empreendimento das pequenas e médias empresas do SEBRAE na África, entre tantas outras instituições e projetos brasileiros, passaram a agir no terreno africano na primeira década do século XXI.<sup>43</sup>

Consoante à fala de Saraiva percebe-se, também, a multiplicidade dos atores envolvidos nesta nova política africana que, por sua vez, leva a segunda inovação produzida nos anos de Lula da Silva: a estratégia concertada dos interesses nacionais e seus protagonistas. É sabido que, historicamente, tanto a formulação quanto a execução da política externa tiveram no Itamaraty seu principal *locus* que, por consequência, consagrara a esta política um caráter insular e, até mesmo, pouco democrático. Entretanto, em tempos de globalização, este insulamento começa a ser questionado mediante as novas condições colocadas no contexto internacional, conforme assinala Dawisson Belém Lopes:

Nesse novo contexto internacional, o peso de organizações não-governamentais e de outros atores privados tem se incrementado e, com isso, à medida que o mundo se integra, como consequência da globalização, cada um dos outros setores do governo, que não o de relações exteriores, passa a fazer um número crescente de trocas com o mundo exterior.<sup>44</sup>

Diante desta nova conjuntura, a política externa dos anos Lula refletiria esta pluralidade, envolvendo diplomatas, mas também, empresários, políticos e diversos segmentos da sociedade civil. Tratando-se do continente africano, o novo governo empreenderia uma forte estratégia de mobilização dos atores da sociedade civil, sobretudo, do segmento empresarial que, por sua vez, teria lugar cativo nas missões diplomáticas do ex-presidente aos países da África. Esta ida conjunta com o então presidente serviria, por sua vez, para desconstruir a visão pessimista que, na maioria das vezes, tem-se acerca do continente africano, sobretudo por parte do empresariado, que prefere tecer relações com países como os Estados Unidos; sobre isto Lula afirma:

A minha ideia de levar ministros e empresários era para eles perceberem que a África não é só miséria. Porque dá a impressão que a África é um pedaço de terra que só tem crocodilo comendo gnu, que só tem gente passando fome, quando não é verdade. Tem o crocodilo de verdade, tem o leão de verdade, tem fome de verdade, mas tem coisas para acontecer, tem oportunidades. Minha ideia era essa.

<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil Atlântico*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

<sup>44</sup> BELÉM LOPES, D. Diplomacia de Macacão: a classe operária vai ao Itamaraty. *Insight Inteligência*. v. 60, 2013, (P. 136-148).

<sup>45</sup> ROSSI, Amanda. *Moçambique: o Brasil é aqui*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015.

Tratava-se, por conseguinte, de apresentar o novo contexto que se abria para o continente africano nos inícios do século XXI o “Renascimento” - do qual o Brasil desejava fazer parte. Para isso uma concertação entre os diferentes atores sociais precisava ser tecida; mediante a criação de canais de diálogo como ações culturais, câmaras de comércio, criação dos Centros de Estudos Brasileiros (CEB), aumento do número de embaixadas, criação de um Departamento Exclusivo para a África, no âmbito do Itamaraty, dentre outros.

Estas inovações na condução da política africana do Brasil, por sua vez, estariam alinhadas com o projeto de inserção internacional proposto durante os anos Lula, ou seja, de questionamento do *status quo* da realidade internacional que, por seu turno, ofereceria uma inserção desigual aos países nas relações internacionais. Ao contrário de estratégias anteriores que preconizavam a adaptação às regras do jogo, o governo Lula se propõe a alterá-las e, para isso, far-se-ia necessária a aliança com os iguais, neste caso, os países do chamado Sul Global. Neste bojo se encontrariam os países africanos vistos como parceiros e, mediante um histórico de escravidão, caberiam ações solidárias e de cooperação ao desenvolvimento destes países; colocando-se como atores diferenciados em relação aos parceiros tradicionais do continente.

Esta solidariedade estaria atrelada a um projeto de desenvolvimento compartilhado, respeitando as necessidades do continente africano, até mesmo, pelas similaridades entre as duas margens do Atlântico. Ao contrário dos modelos de desenvolvimento ofertados pelas grandes potências e tradicionais agências de ajuda externa, o chamado “Modelo Brasileiro” teria como principal característica o combate à desigualdade presente no continente. Sendo assim, o Brasil passaria de receptor para doador de Cooperação Sul-Sul (CSS), aumentando sua participação neste tipo de política, ao mesmo tempo, em que procura ofertar um novo tipo de prática que alie crescimento econômico com diminuição das desigualdades presentes, procurando ler, portanto, o desenvolvimento para além de dados como o PIB. Neste sentido, as políticas sociais colocadas em prática no âmbito interno serviriam como uma importante ponte, à medida que, representam a combinação de crescimento econômico com diminuição das desigualdades sociais que conforme, relata Marcondes, ofereceriam uma resposta ao “Dilema Africano”:

E aí o Brasil tem uma história a oferecer. O Brasil cresce menos que a China, cresce menos que a Índia, o Brasil já chegou a crescer menos que a Rússia, mas o Brasil não tem menos democracia e tem mais distribuição de renda que esses países. Você não pode olhar o desenvolvimento econômico com uma régua só. Então, muitas vezes, o desenvolvimento econômico não significa consolidação da democracia nem distribuição de renda. Esse é o nosso maior motivo de orgulho. Isso que transforma esse “modelo” do Brasil interessante para aqueles governantes que, de fato, querem fazer alguma coisa.<sup>46</sup>

É neste contexto, portanto, que se insere o processo de internacionalização da Vale em Moçambique que será analisado, a partir de agora.

### **A Vale em Moçambique: operacionalização e atuação**

---

<sup>46</sup> MARCONDES, Celso. *Entrevista concedida à autora*. São Paulo, 14 de abril de 2015.

### **3.1) Operacionalização**

A política africana do governo Lula estaria inserida dentro da reorientação sofrida pelo Estado brasileiro, em âmbitos interno e externo, a partir de 2003 que, por sua vez, desvela um novo projeto de desenvolvimento. Este projeto traria alterações substantivas na correlação de forças presentes no interior do Estado brasileiro, sendo o empresariado industrial um importante ator beneficiado por este contexto, sobretudo, dos setores de mineração, construção civil, agronegócio, indústria de construção naval, indústria de transformação, entre outros.

O empresariado industrial brasileiro desempenharia, assim, um importante papel desde o início do mandato do novo presidente, que não mediria esforços na construção de diálogo com o setor. Estes mecanismos, por sua vez, procurariam alavancar a produção industrial em âmbitos interno e externo, reconduzindo a política externa como importante ferramenta para a promoção do novo projeto para o Estado brasileiro, tendo um importante papel na criação de pontes que, porventura, ocasionariam a conclusão das discussões envolvendo Brasil e Moçambique quanto à exploração de carvão.

Portanto, neste período, a relação capital-Estado seria intensificada no plano internacional, onde o Estado brasileiro apoiaria o processo de internacionalização das empresas nacionais por meio de dois mecanismos, a saber, a política externa e a política de crédito. As discussões sobre a possível participação brasileira na exploração carbonífera moçambicana ganhariam, assim, novo fôlego<sup>47</sup>; cujos sinais já começaram a ser visíveis quando, o então chanceler Celso Amorim, inclui como uma das primeiras atividades da política externa uma viagem a seis países africanos<sup>48</sup>, incluindo aí, Moçambique.

No intento de iniciar os contatos do novo governo com a África, a ida de Amorim seria encarada como uma primeira sondagem acerca das possibilidades que o continente poderia oferecer às relações exteriores brasileiras e, em decorrência disto, ter seu potencial estratégico maximizado mediante políticas que abarcariam desde a promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira, e dos valores democráticos e de convivência pacífica da sociedade brasileira, até a internacionalização de empresas brasileiras, o aumento dos fluxos comerciais, a venda de serviços e a oportunidade de exportação das competências brasileiras.<sup>49</sup>

No retorno do chanceler ao Brasil, ele concederia uma longa entrevista à imprensa brasileira<sup>50</sup>, na qual, iria apresentar as ações promovidas, assim como apontar os caminhos para o relacionamento com o outro lado do Atlântico, de sorte que já seria possível vislumbrar as alterações de percepção acerca da África e do tipo de relação que a diplomacia brasileira procuraria construir a partir de então.

Frisa-se o apontamento feito pelo mesmo sobre a conexão entre políticas interna e externa, mediante menção à criação da Seppir, o reconhecimento do novo momento vivido pela África marcado por avanços democráticos e, notadamente, pelo sensível crescimento econômico,

---

<sup>47</sup> Importante salientar que as conversas sobre uma possível participação brasileira na exploração carbonífera em Moçambique datam da década de 1980, mediante a viagem do então chanceler Saraiva Guerreiro a Maputo. Para mais informações ver: PEREIRA, Drielle da Silva. Estado, Empresariado e Novo Desenvolvimentismo: a internacionalização da Vale e sua atuação em Moçambique nos anos Lula (2003-2010). Dissertação. (Mestrado em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

<sup>48</sup> Além de Moçambique, o roteiro de Celso Amorim incluiu Zimbábue, São Tomé e Príncipe, Angola, África do Sul e Namíbia.

<sup>49</sup> AMORIM, Celso. *Coletiva do Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília, 14\05\2003.

<sup>50</sup> Coletiva de imprensa realizada em 14\05\2003.

bem como, a disposição do Brasil em colaborar com o desenvolvimento africano respeitando, por seu turno, as necessidades locais. Em nível bilateral, Moçambique seria mencionado e, particularmente, a iniciativa da ida da Vale do Rio Doce como um empreendimento, com o qual, o governo brasileiro estaria disposto a colaborar por entender o mesmo como estratégico para este novo momento nas relações com o outro lado do Atlântico. Segundo Amorim:

O que posso dizer, de uma maneira muito geral, é que pude confirmar o enorme interesse que o Brasil desperta na África e também o enorme potencial que vejo para nós nesses países africanos, do ponto de vista de cooperação técnica, do ponto de vista político, cultural, mas também do ponto de vista comercial. Vários projetos grandes estão em gestação (...) há o processo de reconstrução porque passam alguns desses países, como é o caso de Angola, ou menos Moçambique- embora lá a guerra civil tenha ocorrido há mais tempo, mas de qualquer maneira ainda há um processo de reconstrução, e em Angola, como sabem, a guerra civil terminou há pouco mais de um ano- ou de consolidação, como é o caso da África do Sul. Em todos esses países, nós percebemos um grande número de oportunidades e grandes interesses, que vão desde a área da mineração e da energia (o interesse da Companhia Vale do Rio Doce em Moçambique, por exemplo, ou da Petrobras em Angola) até áreas relativas à construção civil e à educação.<sup>51</sup>

Este primeiro momento nas relações bilaterais com Moçambique seria aprimorado mediante a viagem oficial do presidente Lula ao país, em novembro de 2003. Durante sua estadia, o chefe do Executivo brasileiro deixaria claras as mudanças de orientação que seriam, por seu turno, dadas às relações entre Brasil e África, sendo assim, termos como *desenvolvimento*, *cooperação* e *dívida histórica* dariam o tom durante suas falas. Além disto, vale destacar a composição da comitiva presidencial, composta pelos ministros das pastas de Relações Exteriores, Saúde, Segurança Alimentar e Combate à Fome, Esporte, Assistência Social, Cultura, Ciência e Tecnologia, Trabalho, Desenvolvimento, os representantes das secretarias de Igualdade Racial e Pesca ambas com *status* de ministério-, assim como, por importantes nomes do empresariado brasileiro como Emílio Odebrecht<sup>52</sup> e Roger Agnelli, da Vale do Rio Doce.

Segundo Judith Marshall<sup>53</sup>, a presença do CEO da mineradora estaria alinhada à perspectiva do governo brasileiro em inserir a Vale na rota do governo moçambicano, o qual, àquela altura, via-se diante da oferta chinesa para se tornar operadora na exploração carbonífera em Moatize. Neste sentido, a figura do ex-presidente se mostraria determinante, desde o início, para o sucesso da empreitada, uma vez que, carregava em sua biografia um forte capital simbólico<sup>54</sup> mediante sua trajetória oriunda do movimento sindical que dialogava com a figura do trabalhador, símbolo do *homem novo* consagrado pelo governo da Frelimo após a independência em 1975. Segundo Amanda Rossi:

---

<sup>51</sup> AMORIM, Celso. *Coletiva do Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília, 14\05\2003.

<sup>52</sup> Emílio Odebrecht estaria na comitiva com destino a Angola, cujos empreendimentos datam da década de 1970. Para saber mais sobre a Odebrecht em Angola ver: SANTANA, Ivo de. *A Experiência Empresarial Brasileira na África (1970-1990)*. Salvador: Ponto e Vírgula Publicações, 2004.

<sup>53</sup> MARSHALL, Judith. A gigante mineradora brasileira Vale: por trás da imagem de solidariedade Sul-Sul In *Tensões Mundiais*. Fortaleza, v.10, n. 18, 2014, (p. 173-230).

<sup>54</sup> Sobre a trajetória histórica de Lula, desde as greves no ABC paulista ver: FORTES, Alexandre. FRENCH, John. Another World is Possible: The Rise of the Brazilian Workers' Party and the Prospects for Lula's Government. *Labor: Studies in Working-Class History of the Americas*. Duke University Press, n.3,v.2,2005, (p.13-31).



Nos seus últimos anos no poder, FHC flertou com a ideia de lançar uma política africana e tomou algumas medidas. No entanto, deixou a concretização da tarefa para Lula. O líder do PT tinha uma vantagem: a simpatia de políticos africanos.

- Lula trouxe uma lufada de esperança. Oxalá seja bem-sucedido porque daria esperança a todos aqui na África!- disse Graça Machel em encontro em Maputo com a então ministra da Igualdade Racial brasileira, Matilde Ribeiro, em meados de 2003. (...) A simbologia de um metalúrgico no poder era muito forte para Moçambique. Nas mãos do partido FRELIMO desde a independência, em 1975, o país viveu uma década de socialismo. Nesse período, o operário foi uma figura exaltada. Embora houvesse poucas indústrias no país, era considerado “o homem novo” de uma nação que lutava contra o subdesenvolvimento gerado por mais de um século de colonialismo português.<sup>55</sup>

Esta carga simbólica seria, por sua vez, mobilizada por Lula da Silva durante jantar oferecido pelo presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, ao fazer menção aos laços históricos entre o Brasil e o continente africano em virtude da escravidão, ao mesmo tempo em que, ressaltaria a particularidade nas relações com Moçambique; tendo em vista a atuação da esquerda brasileira nos anos iniciais pós-independência<sup>56</sup>. Sobre isto, Lula da Silva afirmou:

Moçambique é um caso à parte na relação com o meu governo e na relação histórica com o Brasil. Não são poucos os companheiros nossos que moraram em Moçambique. Não são poucos os companheiros nossos que aqui receberam, do governo de Moçambique, a possibilidade de trabalhar e, ao mesmo tempo, de prestar os seus conhecimentos à população de Moçambique.<sup>57</sup>

Diante deste histórico, o então presidente brasileiro iria apontar os padrões sobre os quais se assentariam as relações bilaterais, a saber, sob princípios de companheirismo e no interesse mútuo pela construção de uma política internacional equânime com vistas a promover um novo paradigma internacional de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, Lula da Silva negaria um possível comportamento hegemônico por parte do Brasil, dando como principal marca de sua visita a Moçambique a assinatura de documentos para cooperação em diversas áreas como Educação,

---

<sup>55</sup> ROSSI, Amanda. *Moçambique: o Brasil é aqui*. Rio de Janeiro: Record, 2015. P. 60-61.

<sup>56</sup> Utilizamos aqui a proposta de Denise Rollemberg, onde a autora vê três fases para o exílio brasileiro no regime militar, a saber, a primeira logo após o golpe civil-militar de 1964 onde tínhamos uma geração composta por políticos experientes e alguns jovens que foram, sobretudo, para Montevidéu, capital do Uruguai. A segunda leva de exilados seria composta pela geração de 1968, proveniente da luta armada e do movimento estudantil e críticos ao PCB concentrando-se no Chile que, após o golpe de 1973, iria sofrer mais uma derrota, inaugurando a terceira leva de exilados já na metade da década de 1970 indo para países da Europa e da África. Ver: ROLLEMBERG, Denise. *Exílio: entre raízes e rades*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

<sup>57</sup> SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano*. Maputo, 05 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/10-mandato/2003/05-11-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-no-jantar-oferecido-pelo-presidente-de-mocambique.pdf>. Acessado em 23 de julho de 2018.

Saúde, Administração Estatal, Juventude e Desportos, Meio Ambiente, Agricultura, Recursos Minerais e Energia e, por fim, Ciência e Tecnologia. Visto, no âmbito das Relações Internacionais, como comumente marcada pelos princípios da solidariedade, horizontalidade e ausência de condicionalidades; a Cooperação Sul-Sul (CSS) seria mobilizada, com frequência, nas relações com Moçambique.

É importante, porém, problematizar o discurso solidário da CSS, afinal, este tipo de política não se encontra dissociado de um determinado modelo de desenvolvimento de cada governo. Com relação ao caso brasileiro, este exercício, por sua vez, torna-se importante à medida que se percebe durante as viagens do então presidente Lula, o peso dado ao empresariado como componente importante em suas missões diplomáticas; sinalizando assim o estreito relacionamento entre investimentos privados e a cooperação. Sobre esta relação afirma Elga Lessa de Almeida e Elsa Sousa Kraychete:

Assim, se a política externa brasileira está vinculada ao modelo de desenvolvimento, e sendo a cooperação um dos seus instrumentos, não é desarrazoado associar interesses econômicos e políticos dos projetos de cooperação. Mesmo que, aparentemente, os projetos de cooperação técnica não respondem a uma demanda criada pelo interesse privado, a construção de uma imagem favorável e o aprofundamento das relações políticas já colaboram decisivamente para a abertura de um diálogo mais profícuo no plano econômico.<sup>58</sup>

No caso da Vale do Rio Doce, a ida de Agnelli na comitiva presidencial representaria esta relação entre interesses econômicos com a cooperação, estreitando os contatos do CEO da Vale com o governo moçambicano, ao ponto de, Agnelli compor tempos depois- o Conselho Consultivo Internacional do novo presidente de Moçambique, Armando Guebuza. Soma-se a isto o esforço da empresa privada em atrelar suas práticas empresariais aos valores do discurso da CSS da política externa brasileira, projetando uma imagem de solidariedade Sul-Sul conforme advoga Judith Marshall:

O Departamento de Comunicação e Imagem da Vale trabalha arduamente para projetar uma imagem de solidariedade Sul-Sul, com investimentos brasileiros em mineração no Sul global, apresentada como estando a trazer empregos e desenvolvimento econômico, o que as empresas do imperialista “do Norte” não o fazem.<sup>59</sup>

Além do esforço da multinacional, o governo brasileiro procuraria reforçar o poder de negociação da mineradora atuando, de forma enfática, com vistas a aumentar as chances da Vale do Rio Doce na disputa pelas minas de carvão. Além das políticas de CSS, um importante órgão de

---

<sup>58</sup> ALMEIDA, Elga Lessa. KRAYCHETE, Elsa. O Discurso Brasileiro para a Cooperação em Moçambique: existe ajuda desinteressada? III Conferência Internacional do IESE Moçambique: Acumulação e Transformação em Contexto de Crise Internacional. Maputo, setembro de 2014. P. 1-24. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/III\\_Conf2012/IESE\\_IIIConf\\_Paper22.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/III_Conf2012/IESE_IIIConf_Paper22.pdf) Acesso em 23\07\2018.

<sup>59</sup> MARSHALL, Judith. A gigante mineradora brasileira Vale: por trás da imagem de solidariedade Sul-Sul In *Tensões Mundiais*. Fortaleza, v.10, n. 18, p. 173-230, 2014.

investimentos do Brasil seria mobilizado com o intuito de dar robustez às negociações, neste caso, o BNDES que tornou-se durante os anos Lula da Silva um ator fundamental na execução e promoção do projeto de desenvolvimento dos anos petistas. A partir de 2003, o BNDES contaria, em sua linha de crédito, com um financiamento específico em vista de viabilizar o processo de internacionalização das empresas nacionais; fato que, por sua vez, demandou uma alteração em seu estatuto social<sup>60</sup>.

Beneficiando-se destas mudanças, as negociações da Vale ganhariam mais um importante aliado que, por seu turno se faria presente em 2004, por intermédio da viagem do então presidente do BNDES, Carlos Lessa em conjunto com Roger Agnelli em agosto daquele ano a Moçambique. Nesta ocasião o tema seria, justamente, a internacionalização da Vale o qual, por sua vez, poderia contar com o BNDES como um órgão viabilizador de ações complementares. Além dos interesses estratégicos da mineradora, o BNDES via nesta empreitada a oportunidade de dar mais um passo no processo de incentivo à internacionalização das empresas brasileiras, dentro do seu marco analítico.

Complementando o escopo de ações bilaterais entre Brasil e Moçambique, no ano de 2004, ocorreria, em agosto, a visita oficial do presidente moçambicano, Joaquim Chissano, ao Brasil, entre os dias 31 de agosto e 3 de setembro daquele ano. Acompanhado dos ministros das Pastas de Negócios Estrangeiros e Cooperação, Recursos Minerais e Energia, dentre outros, a estadia do presidente moçambicano seria marcada por encontros com lideranças políticas brasileiras<sup>61</sup>, entidades da sociedade civil e empresários locais. Ressalte-se que, durante este período, uma importante ação seria concretizada pelo Estado brasileiro, a saber, a assinatura do Contrato de Reestruturação da Dívida<sup>62</sup> que, por sua vez, aliviaria em 95% a dívida pública de Moçambique com o Brasil (algo em torno de, aproximadamente, US\$ 315 milhões).

Tendo sido anunciada ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, esta medida seria sinalizada pelo então presidente Lula da Silva como um importante passo para o aprimoramento nas relações entre os dois países, sobretudo, mediante as possibilidades alvissareiras de projetos entre Brasil e Moçambique, dentre eles, o engajamento da Companhia da Vale do Rio Doce na exploração do carvão em Moatize e no desenvolvimento social do Vale do Zambebe. A possibilidade de a mineradora iniciar suas atividades no país de língua portuguesa seria encarada, pelo governo brasileiro, como pontapé inicial neste novo momento das relações entre os dois países que, por seu turno, estaria diretamente ligada à proposta brasileira de colaborar no desenvolvimento africano conforme salientou Lula da Silva, durante o almoço realizado em homenagem a Joaquim Chissano, no Palácio do Itamaraty, em 31 de agosto de 2004:

A comunidade internacional começa a descobrir o que o Brasil sempre soube: o enorme potencial de Moçambique e de sua gente. O país entrou, definitivamente, na rota dos grandes investimentos. A Companhia Vale do Rio Doce, com apoio financeiro do BNDES, deseja engajar-se na exploração do carvão de Moatize e no desenvolvimento social do Vale do Zambebe. Acreditamos no potencial desses

---

<sup>60</sup> O ano de 2003 consistiria num marco para o BNDES onde se têm alterações em seu Estatuto, para aprovar linhas de crédito voltados para a internacionalização de empresas.

<sup>61</sup> Sobre a programação de Joaquim Chissano em sua visita ao Brasil, em 2004, ver: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/31-08-2004-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-visita-ao-brasil-do-presidente-de-mocambique-joaquim-chissano>. Acessado em 23\07\2018.

<sup>62</sup> A Dívida de Moçambique com relação ao Brasil inicia-se em 1980, quando o país africano inicia um processo de compra de produtos da indústria brasileira.

projetos, sobretudo porque acreditamos em Moçambique. Por essas razões, assinamos o acordo que consolida o compromisso brasileiro de reduzir a dívida de Moçambique com o Brasil. Com essa mesma confiança, estamos revigorando programas de cooperação nas áreas de educação, agricultura, esportes, meio ambiente e administração pública. Esses projetos ajudarão Moçambique a desenvolver a capacitação técnica para responder aos desafios do desenvolvimento sustentável. Reitero, por isso, o compromisso do Brasil em instalar, em Maputo, fábrica de antirretrovirais.<sup>63</sup>

A fala do ex-presidente Lula revela, por sua vez, a combinação entre solidariedade e pragmatismo presente na condução das relações entre Brasil e África, ou seja, uma ação como o alívio da dívida não é tratada, pelo então presidente, como descolada dos interesses estratégicos brasileiros e moçambicanos<sup>64</sup>. Neste sentido, há o reconhecimento da relação da medida com o aumento dos investimentos de empresas nacionais na região que, por sua vez, apresentariam uma visão diferenciada em suas ações realizadas naquele país, a saber, a colaboração em projetos de cooperação visando ao desenvolvimento sustentável do país do continente africano. Aumento que, por sua vez, seria fundamental para a manutenção de um pilar, essencial, na política macroeconômica do governo Lula, neste caso, a geração de *superávits* comerciais expressivos que, por seu turno, aumentaria a participação do Brasil no mercado mundial.

Também é importante salientar que os interesses econômicos não estavam, por sua vez, descolados dos interesses geopolíticos que, conforme salientado por Aloizio Mercadante<sup>65</sup>, passariam a ter uma nova relação durante aqueles anos. De sorte que, uma possível ida da Companhia Vale do Rio Doce para Moçambique, contribuiria para o aprimoramento das relações entre os parceiros que, por consequência, teria reflexos em outras dimensões como o âmbito multilateral. Sendo assim, não é surpresa, a menção feita pelo então presidente Lula da Silva à contribuição de Moçambique no pleito pela reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), assim como, por uma eventual participação brasileira no mesmo, como membro permanente<sup>66</sup>.

É importante lembrar que o continente africano detém cerca de 41% de votos necessários para a aprovação de alguma resolução, porcentagem esta que, no âmbito do sistema das Nações Unidas, não deve ser menosprezado, sobretudo, pelo grupo de países conhecidos como G-4<sup>67</sup>, os quais, por seu turno, mobilizaram-se com o intuito de rascunharem uma proposta de mudança na formatação do CSNU. Neste contexto, a aproximação do Brasil com o continente africano na década

---

<sup>63</sup> SILVA, Luiz Inácio. *Declaração à Imprensa do Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita ao Brasil do Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano*. Brasília, 31 de agosto de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/31-08-2004-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-visita-ao-brasil-do-presidente-de-mocambique-joaquim-chissano/view>. Acesso de 23\07\2018.

<sup>64</sup> É importante relembrar os interesses estratégicos de Moçambique pois, para este país, a parceria com um país sulino é entendido como benéfica, afinal, trata-se de ampliar o escopo de alianças no sistema internacional e quebrar, um pouco, a dependência histórica com os países do Norte, sobretudo, as antigas metrópoles.

<sup>65</sup> MERCADANTE, Aloizio. *As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil*. Tese. (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

<sup>66</sup> Um dos principais pleitos da política externa brasileira durante os anos Lula, no âmbito multilateral, seria a reforma das Nações Unidas e, particularmente, do Conselho de Segurança (CSNU). As críticas brasileiras atacavam o descompasso da organização com a configuração contemporânea do sistema internacional, marcado pela multipolaridade e emergência dos países do Sul.

<sup>67</sup> Aliança composta por Alemanha, Brasil, Índia e Japão.

de 2000 não pode ser dissociada do objetivo por maior espaço para o país nos fóruns de decisão globais, sendo o CSNU, o mais importante deles.

Este conjunto de ações articuladas entre o governo brasileiro e a Vale do Rio Doce daria resultados em novembro de 2004, mediante a vitória da CVRD no processo de seleção internacional para exploração do complexo carbonífero de Moatize, na região do Vale do Zambeze. Vitória esta que, por seu turno, seria saudada pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil mediante nota, em seu sítio, vendo tal empreendimento como marco importante nessa nova fase das relações entre os dois países-irmãos, além de adquirir um significado especial no contexto das políticas que o governo brasileiro vem desenvolvendo em função da prioridade atribuída pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao relacionamento com a África, em especial com os países de língua portuguesa.<sup>68</sup>

### 3.4. Atuação e Dilema entre Duas Racionalidades.

A oferta feita pela Vale e sua associada, a empresa norte-americana *American Metals and Coal International (AMCI)*<sup>69</sup>, totalizaria um montante de US\$ 122,8 milhões onde, uma vez obtida a vitória, permitiria a pesquisa, prospecção e exploração mineira na bacia carbonífera de Moatize, a 1700 km de Maputo. Localizada numa área de 240 quilômetros quadrados, o empreendimento moçambicano se tornaria o maior investimento corrente do Brasil na África, tendo uma previsão produtiva anual de 22 milhões de toneladas. A exploração carbonífera em Moçambique se deteria em dois tipos de recursos minerais, a saber, o carvão metalúrgico e o térmico. O primeiro consistiria em matéria-prima para a produção de aço e ferro, tendo maior valor de mercado e sendo, não obstante, de maior importância para a Vale. O segundo, por seu turno, teria por finalidade a geração de energia em usinas termoelétricas. O Projeto Moatize tem por principal finalidade o abastecimento do mercado brasileiro<sup>70</sup>, ao mesmo tempo, o carvão também mira os mercados da Ásia Oriental, Europa e Índia.

A atuação da mineradora brasileira em Moçambique seria composta por uma dupla dimensão, a saber, a primeira sendo de exploração, assim como, em projetos de cooperação. A primeira frente de atuação da empresa se deteria no processo de exploração carbonífera, assim como, na estruturação do processo de escoamento do minério e, por fim, na execução de outras obras em Moatize que, por seu turno, proporcionariam a entrada de outras empresas na localidade como será visto adiante. O segundo enfoque de atuação da mineradora seria responsável por executar ações para a implementação de programas sociais, nas áreas de recursos humanos, saúde e segurança na fase de implementação do projeto e na fase da operação; correspondendo à contrapartida que a mineradora deveria oferecer ao governo moçambicano.

Com relação à segunda dimensão de atuação seria assinado, já em junho de 2005, um Memorando de Entendimento envolvendo a empresa, o governo moçambicano e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) firmando um compromisso em uma série de programas sociais, cujos investimentos girariam em torno de US\$ 64,7 milhões e incluiriam reabilitação de hospitais, postos de saúde, treinamento de funcionários, dentre outros. Todavia, neste primeiro arco de atuação da Vale entre os anos de 2005-2006 suas ações seriam marcadas pela viabilização do contrato e das condições favoráveis para sua atividade naquele país. Neste sentido, a mineradora realizaria um Estudo de Viabilidade Econômica da exploração do carvão em Moatize, entre os anos

---

<sup>68</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2004.

<sup>69</sup> Neste consórcio firmado, a Vale do Rio Doce tem participação de 95% enquanto a AMCI possui os restantes 5%.

<sup>70</sup> O mercado brasileiro é visto como destino natural do carvão extraído da mina de Moatize, tendo em vista, a baixa qualidade do minério presente no país.

de 2005 e 2006, procurando analisar os níveis de produção, os custos dos investimentos e os desenvolvimentos sociais requeridos.

Tal estudo, realizado em parceria com o Banco Mundial, seria entregue ao governo moçambicano em novembro de 2006; sendo complementado por um Plano de Desenvolvimento para Moatize. A rapidez com que fora entregue o estudo, por sua vez, não deve ser compreendida, apenas, como sinal de eficiência da mineradora, pelo contrário, encontrava-se ligada às mudanças que seriam empreendidas no regime fiscal do país. Em 2007, a Lei de Minas de Moçambique teria uma atualização da legislação tributária, especialmente, relativa à atividade mineira. Neste sentido, realiza-se um aumento sobre os Impostos de Produção, assim como, em relação aos que deveriam ser pagos mediante os lucros obtidos a partir da exploração.

Sendo assim, havia o interesse da mineradora brasileira em acelerar o fechamento do contrato com o governo moçambicano que, uma vez analisados os documentos, seria assinado um dia antes da alteração do regime fiscal do país. Como consequência, contrato assinado entre Vale S.A. e a República de Moçambique contaria com alguns pontos polêmicos que, inclusive, seriam alvo de protestos posteriores por parte da sociedade civil do país, relacionados aos *royalties* pagos, bem como, com relação à contribuição tributária da mineradora que contaria com grande isenção tributária, incluindo, o chamado Imposto de Pessoa Coletiva; direcionado à renda empresarial.

Sobre este debate questiona Amanda Rossi:

Considerando todos os tributos, a Vale pagou 6 milhões de meticais em 2008, 157 milhões em 2009, 272 milhões em 2010, 544 milhões em 2011, 1.162 milhões em 2012. Somando, foram cerca de 64 milhões de dólares em cinco anos. Nessa conta, entra o imposto de renda recolhido na fonte, tanto dos funcionários como de empresas que prestaram serviços à mineradora. Dá pra questionar se a cifra é uma contribuição fiscal equiparável ao tamanho do empreendimento.<sup>71</sup>

Este debate que se abre na sociedade moçambicana acerca da atuação empresarial no país não se distancia dos debates referentes à mesma no Brasil, incluindo aí a própria Vale <sup>72</sup>. Tendo concluído o contrato com o governo moçambicano, a empresa iniciaria as obras para a construção da infraestrutura relacionada à abertura da Mina Moatize I, assim como, quanto ao transporte do minério através das operações interligadas características do complexo mina-ferrovia-porto. Tais operações seriam compostas por duas ferrovias que se conectariam a portos, a saber, a Linha do Sena e o Corredor de Nacala.

A Linha do Sena contaria com uma extensão de 575 km que conectariam Moatize ao Porto da Beira, localizado ao sul de Moçambique, e com a capacidade de escoar 6 milhões de toneladas de carvão por ano. O Corredor de Nacala, por outro lado, conectaria Moatize ao porto de mesmo nome, cuja capacidade de escoamento do minério chega a 18 milhões de toneladas por ano. Este processo de logística não seria empreendido, de forma solitária pela Vale, ao contrário, a mesma desencadearia uma das primeiras consequências da instalação da mineradora em Moçambique, a saber, a atração de outras empresas brasileiras para iniciarem suas atividades no país. Sendo assim,

---

<sup>71</sup> ROSSI, Amanda. *Obra Citada*.

<sup>72</sup> A atuação da Vale no exterior é motivo de debates no Brasil, tendo em vista que a empresa não tributa seus lucros obtidos no exterior desde início dos anos de 2000. Esta situação, inclusive, seria alvo de alfinetada do então presidente Lula a Roger Agnelli, durante viagem à Zâmbia, em 2010, quando solicitaria que a mineradora pagasse impostos no Brasil.

o Projeto Moatize serviria como chamada para o aumento dos IED nacionais, tendo a participação de empresas como a Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, OAS e Petrobras.

Destas empresas, a construtora Odebrecht seria a principal parceira da Vale na execução do Projeto Moatize I, ficando responsável pela execução das obras para escoamento do minério, bem como do projeto de reassentamento da população local. Tal projeto seria apresentado ao governo local pautado na construção de casas modelo, a cargo da Odebrecht, que seriam destinadas às famílias que, por sua vez, residiam no território da Mina Moatize I. Já no ano de 2007, estes grupos familiares seriam divididos em dois tipos, a saber, “rurais” e “semiurbanos” e direcionados para dois reassentamentos diferentes: os que prestavam serviços, ou faziam comércio, foram alocados no bairro 25 de Setembro, na cidade de Moatize, às margens das minas de carvão, enquanto aqueles que viviam da agricultura foram reassentados para uma região afastada de qualquer povoamento urbano, chamada Cateme.

Nem todas as famílias mapeadas pelas empresas aceitariam a proposta de reassentamento que, por sua vez, seria substituída por uma “indenização assistida”. Todavia, a grande maioria dos moradores da região, optariam pelo reassentamento, cujo cenário apresentado, ao longo do tempo, apresentaria as primeiras fissuras da atuação da Vale do Rio Doce em Moçambique. Sendo assim, as casas entregues às famílias moçambicanas seriam marcadas pela debilidade em sua infraestrutura, assim como, o processo de construção das mesmas passaria por cima de questões culturais, tendo em vista que destruiriam cemitérios familiares de grande valor cultural para aquelas comunidades. Outra questão reclamada pelas foi relacionada à dinâmica econômica do local, afinal, ficariam proibidas de realizarem atividades como os trabalhos nas machambas (territórios agrícolas).

Além da problemática acima, a imagem da mineradora também ficaria arranhada mediante as questões trabalhistas que começariam a destoar do projeto proposto ainda na fase de negociações entre a Vale e o governo moçambicano. Sendo assim, ao contrário da visão anunciada, a mineradora descumpria a quota de maior número de trabalhadores moçambicanos, empregando um número maior de trabalhadores brasileiros, mas também muitos estrangeiros, com ou sem registro de residência local, dos países vizinhos de língua inglesa: Zimbábue, Zâmbia e Malawi. Outra questão trabalhista que mostraria o vazio do discurso da Vale em contribuir para a geração de empregos para os moçambicanos refere-se à diferença de salários entre os funcionários locais e estrangeiros.

Estas contradições da prática com relação ao discurso da empresa ocasionaria uma série de articulações da sociedade civil moçambicana por meio de organizações como a ONG Justiça Ambiental, Casa Embondeiro, Associação de Assistência Jurídica a Comunidades, bem como de associações internacionais, como a ONG Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale. Sobre as questões trabalhistas, Judith Marshall salienta:

As poucas oportunidades de emprego geradas pelas operações de mineração e as desigualdades dramáticas nos salários e benefícios entre estrangeiros e nacionais criam uma sensação generalizada de ressentimento. Um trabalhador da Vale comentou: “Eu trabalho junto com estrangeiros, mas eles ganham quatro vezes mais do que eu ganho”. Outro disse que “operadores de máquinas moçambicanos trabalhavam em conjunto com os operadores de máquinas brasileiros, alguns dos

quais têm menos treinamento do que os moçambicanos, mas o brasileiro é automaticamente o supervisor.”<sup>73</sup>

De forma correlata à realização das obras de infraestrutura da Mina Moatize I, a Vale também estaria inserida nos projetos de Cooperação Sul-Sul mobilizados em Moçambique durante os anos Lula, ainda que, o conceito de CSS divulgado em documentos oficiais do Estado brasileiro procure se distanciar de quaisquer interesses econômicos, bem como do modelo de desenvolvimento promovido pelo país. Neste contexto, a mineradora teria papel fundamental na execução dos principais projetos de cooperação executados em Moçambique, sobretudo, na área de saúde pública.

Desde o início do governo Lula e da virada africana que daria o tom na política externa durante seu mandato, Moçambique seria o país que teria um papel essencial nas políticas de cooperação, tendo como carro chefe, a construção da Fábrica de Antirretrovirais e Outros Medicamentos, que teria como foco a produção de medicação genérica para o tratamento de HIV/AIDS. Esta iniciativa já seria colocada em pauta durante a viagem do chanceler Celso Amorim ao país, em março de 2003 e, posteriormente, ratificada com a visita do presidente Lula que culminaria com a assinatura de um Protocolo de Intenções entre os dois países em novembro daquele mesmo ano.

A iniciativa brasileira, desde o início, contaria com o cenário acirrado de disputa entre os próprios emergentes, cuja participação em Moçambique vinha aumentando exponencialmente. A proposta da construção de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais também seria dada pela China que, por seu turno, ofereceria ao governo moçambicano um modelo de fábrica privada, num custo baixo, e com previsão de início para suas atividades. Do outro lado encontrava-se o modelo brasileiro, pautado na construção de uma indústria pública, em que Moçambique seria o detentor da tecnologia de produção, mas ainda sem prazo para sair do papel.

Visando aos interesses estratégicos de maior projeção do outro lado do Atlântico Sul e, por consequência, em assumir uma nova posição no que concerne às políticas de cooperação nas relações internacionais, o Estado brasileiro ofereceria à República de Moçambique não apenas a transferência de tecnologia, mas também, a responsabilidade de financiar o projeto; tendo em vista a incapacidade do país africano em assumir o ônus da gestão da fábrica brasileira. Esta proposta seria essencial para arrematar a vitória brasileira em relação à China, dando um importante pontapé na política para a África desde então; afinal, tratava-se de financiar a primeira indústria farmacêutica pública de medicamentos contra a AIDS no continente.

Entretanto, uma vez obtida a vitória, os primeiros problemas não tardariam em aparecer, sobretudo, com relação a como seria feito o processo de financiamento por parte do governo brasileiro que, mediante as alternativas discutidas, optaria pela doação. Neste contexto, o então presidente Lula encaminharia ao Congresso Nacional, em 2008, um Projeto de Lei visando à doação por parte do Poder Executivo de um montante da ordem de R\$ 13.600.000,00 para a primeira fase de instalação da fábrica. Antes de ser sancionado, tal projeto passaria por três comissões, fato que ocorreria em 2009, após um ano e dois meses de trâmites.

---

<sup>73</sup> MARSHALL, Judith. *Obra citada*.



Os dilemas trazidos pelo financiamento da fábrica seriam responsáveis, então, por aproximar negócios de cooperação. O então presidente Lula seria responsável por fechar o contrato entre a Fundação Vale e a Fiocruz, onde a primeira doaria um montante de R\$ 4,5 milhões que seriam responsáveis por financiar 80% da infraestrutura da fábrica composta por 3 mil metros quadrados de área construída. Além desta significativa participação na cooperação em saúde pública, a Vale também auxiliaria no Projeto Pintando a Cidadania do Ministério dos Esportes brasileiro mediante o transporte de toneladas de matéria-prima e maquinário para a viabilização do mesmo em Moçambique.

## **Conclusões.**

Diante do que foi exposto percebe-se que o processo de internacionalização da Vale S.A. em Moçambique, durante os anos de 2003-2010, não pode ser encarado como uma iniciativa dissociada das mudanças políticas dadas ao Estado brasileiro naquele contexto. Ainda que a retomada de negociações entre a mineradora e Moçambique tenha se iniciado por uma disposição da empresa, o encaminhamento das negociações contou com o firme aceno do Estado que, conforme apresentado, mobilizaria um conjunto de políticas públicas, bem como, de organizações do aparelho estatal para viabilizar a vitória da multinacional no leilão promovido pelo governo moçambicano.

. Este empreendimento, por seu turno, seria marcado pelo remodelamento do discurso direcionado ao continente africano, reconhecendo as rugas que, porventura, marcaram as relações entre os dois lados do Atlântico e, ao mesmo tempo, ofereceria uma pauta de políticas públicas centradas no crescimento com inclusão social tal qual vinha sendo construído no Brasil. Este *Modelo Brasileiro* de desenvolvimento seria distinto daqueles das agências tradicionais de cooperação, bem como, dos países inclusive emergentes- que também procuravam expandir suas atividades em Moçambique.

Desse modo, interesses estatais e empresariais caminhariam juntos na busca pela conclusão de negociações históricas para a exploração carbonífera, a qual lograria êxito em 2004. O início das atividades da mineradora em Moçambique seria acompanhado pela ida de outras empresas nacionais, bem como pela realização de importantes iniciativas estatais no país que, porventura, houvessem sido colocadas como contrapartida social. Entretanto, conforme colocado, os anos iniciais de trabalho da mineradora não seriam isentos de problemas, os quais se distanciariam do discurso propagado por atores estatais e pelo empresariado na fase de negociações com o governo moçambicano.

Conforme dito ao longo deste trabalho, o processo de internacionalização de empresas como a Vale do Rio Doce seria uma das facetas dentro de um determinado projeto de Estado, colocado em prática durante os anos Lula. Este projeto procuraria proporcionar um desenvolvimento econômico, porém, não o leria a partir de uma régua só, ou seja, tratar-se-ia de conjugar crescimento com garantias sociais. Esta proposta se apresentaria tanto no território brasileiro, bem como para além das fronteiras, também dando o tom da inserção internacional do Brasil naqueles anos.

Sua operacionalização mobilizou um amplo arco de alianças que, não necessariamente, significaria ausência de conflitos e dissensos entre seus participantes. O empresariado, neste caso, seria um destes atores cujo comportamento, nem sempre, conseguiria ser acompanhado de perto por parte do governo brasileiro. Embora este concedesse apoio à internacionalização de empresas

nacionais, nem sempre, suas reivindicações seriam, plenamente, atendidas conforme afirma Celso Marcondes:

A primeira que era muito importante e que o Lula sempre apoiou, no governo e agora no Instituto Lula, a participação de empresas brasileiras na África, mas, desde que elas, em primeiro lugar contratassem mão-de-obra local. O governo brasileiro sempre teve e foi eminentemente contra você exportar mão-de-obra em grande quantidade, como fazem outros países. (...) Exige, em segundo lugar, a transferência de tecnologia né? Que nesse processo de assentamento, de construção de empreendimentos na África se transfira tecnologia, se forme técnicos no local. (...) A terceira condicionante é que esses empreendimentos brasileiros no continente, eles tenham, deem contrapartidas sociais no local e contrapartidas estruturantes. (...) Agora isso, veja, a ação empresarial ela acontece independentemente da ação governamental. Não é uma coisa que você tem controle. Você vai encontrar casos na história em que tal empresa no Brasil cometeu tal desvario ou fez tal coisa errada [pausa] o governo tem como atuar nisto, mas ele não tem controle.<sup>74</sup>

Este desencontro é lido, no presente trabalho, como resultado da operação de racionalidades distintas que operam no processo de internacionalização das empresas brasileiras, a saber, por um lado, a racionalidade estatal, por outro lado, a racionalidade empresarial. O apetite por ampliar a participação brasileira no comércio mundial iria, num primeiro momento, aliar Estado e empresários onde estes se beneficiariam das estruturas criadas pelo aparelho estatal para viabilizar seus negócios para além das fronteiras nacionais conforme visto anteriormente nas negociações referentes à Vale em Moçambique. A racionalidade estatal movimentaria a política externa como importante elemento na fase de negociações para a ida da mineradora para o país africano. Sendo assim, tanto o então presidente Lula quanto os agentes da diplomacia brasileira procurariam criar uma imagem dos negócios brasileiros como sendo diferenciados, em relação à forma feita pelos parceiros tradicionais de Moçambique.

Neste sentido, as empresas brasileiras deveriam se comportar de modo diferente, uma vez que, não bastava iniciar os negócios em determinado país, mas sim, trazer desenvolvimento social para o mesmo. Este comportamento distinto seria elencado, pelo governo brasileiro, como elemento vital para o apoio do mesmo à internacionalização das empresas que deveriam obedecer as seguintes condicionalidades: a) contratação de mão-de-obra local, b) transferência de tecnologia e c) contrapartidas sociais estruturantes.

Por outro lado, há a racionalidade típica do mundo empresarial que, em se tratando de uma mineradora do porte da Vale do Rio Doce, operaria a partir de uma ordem neoliberal consolidada. Neste sentido, mediante as mudanças tidas no interior da Vale do Rio Doce nos anos 2000, ainda que tenha assumido a bandeira de empresa nacional e adotado uma linguagem pautada na sustentabilidade e desenvolvimento e, ainda que, tenha suas origens como empresa estatal e conserve proximidade com o governo brasileiro tendo em vista a participação dos Fundos de Pensão e do BNDES<sup>75</sup> na mesma, sua lógica de atuação é pautada na devoção coletiva a lucros elevados e generosos dividendos para seus acionistas.

---

<sup>74</sup> MARCONDES, Celso. *Obra citada*.

<sup>75</sup> Para mais informações ver: LAZZARINI, Sergio. *Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

## Bibliografia

- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000
- ALMEIDA, Elga Lessa. KRAYCHETE, Elsa. O Discurso Brasileiro para a Cooperação em Moçambique: existe ajuda desinteressada ? III Conferência Internacional do IESE Moçambique: Acumulação e Transformação em Contexto de Crise Internacional. Maputo, setembro de 2014. P. 1-24. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/III\\_Conf2012/IESE\\_IIIConf\\_Paper22.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/III_Conf2012/IESE_IIIConf_Paper22.pdf) Acesso em 23\07\2018.
- ARRIGHI, Giovanni. *La Crisis africana: aspectos derivados del sistema-mundo y aspectos regionales*. In <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/897.pdf>. Acessado em 19\07\2018.
- BELÉM LOPES, D. Diplomacia de Macacão: a classe operária vai ao Itamaraty. *Insight Inteligência*. v. 60, 2013, (P. 136-148).
- BELLUCCI, Beluce. *Economia contemporânea em Moçambique*. Rio de Janeiro: Educam, 2007.
- CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008.
- DÁVILLA, Jerry. *Hotel Trópico e o Desafio da Descolonização Africana (1950-1980)*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- FORTES, Alexandre. FRENCH, John. Another World is Possible: The Rise of the Brazilian Workers' Party and the Prospects for Lula's Government. *Labor: Studies in Working-Class History of the Americas*. Duke University Press, n.3,v.2,2005, (p.13-31).
- FREIXO, Adriano. Dez anos de CPLP: as perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa In *Revista Cena Internacional*. N.8, 2006,( p. 35-54).
- ILHÉU, Fernanda. The Role of China in the Portuguese speaking African Countries: the Case of Mozambique (I e II) In *Documentos de Trabalho n. 84*. Disponível em:[https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/84.pdf](https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/84.pdf). Acessado em 19\07\2018.
- MARCONDES, Celso. *Entrevista concedida à autora*. São Paulo, 14 de abril de 2015.
- MARSHALL, Judith. A gigante mineradora brasileira Vale: por trás da imagem de solidariedade Sul-Sul In *Tensões Mundiais*. Fortaleza, v.10, n. 18, 2014, (p. 173-230).
- MERCADANTE, Aloizio. *As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil*. Tese. (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- PEREIRA, Drielle da Silva. *Estado, Empresariado e Novo Desenvolvimentismo: a internacionalização da Vale e sua atuação em Moçambique nos anos Lula (2003-2010)*. Dissertação. (Mestrado em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.
- REIS FILHO, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

ROLLEMBERG, Denise. *Exílio: entre raízes e radares*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

ROSSI, Amanda. *Moçambique: o Brasil é aqui*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015.

SANTANA, Ivo de. *A Experiência Empresarial Brasileira na África (1970-1990)*. Salvador: Ponto e Vírgula Publicações, 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Lugar da África: a dimensão atlântica da Política Externa Brasileira de 1946 a nossos dias*. Brasília: EDUNB, 1996.

SARAIVA, José Flávio. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A Política Externa Independente: História e Diplomacia *In* FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente (VOL II)*. Rio de Janeiro: Funag, 2008.

WONDJI, C. Posfácio: Cronologia da atualidade africana nos anos 1990. MAZRUI, Ali A (org.). *História Geral da África: África desde 1935*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2011.

**Artigo recebido para publicação em:** Junho de 2018.

**Artigo aprovado para publicação em:** Setembro de 2018.