




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Brasil-África: a partilha de experiências em habitação como parte da política externa brasileira

*Roberta Sakai, doutoranda no King's College London,
roberta.sakai@kcl.ac.uk*

RESUMO

Este artigo discute a circulação do conhecimento brasileiro em habitação no continente africano como resultado da política externa de incentivo à cooperação técnica com os países em desenvolvimento iniciada no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003–2006, 2007–2010). A abordagem brasileira baseia-se em discursos que apresentam o país como um tipo diferente de provedor de cooperação. O Brasil se recusa a aceitar o rótulo de "doador" e prefere o uso da palavra "parceiro" em vez de "recipiente", defendendo o princípio de "cooperação horizontal". Adota o discurso de uma nação que busca contribuir para o desenvolvimento através do compartilhamento de sua própria experiência, sem a concessão de empréstimos. Durante o governo Lula, a ausência de condicionalidades ajudou a reforçar a imagem de um *soft power* que desafia a arquitetura de ajuda tradicional. A atuação do governo federal como parceiro dos países africanos na elaboração de políticas urbanas põe em questão a emergência de novos circuitos internacionais para o debate da urbanização no Sul Global. Com este propósito, os circuitos da Cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira são analisados tendo em vista os discursos que regem os acordos bi e trilaterais, além de examinar como eles apontam para novas perspectivas de análise da circulação internacional de ideias e práticas em desenvolvimento urbano.

Palavras Chave: Cooperação Sul-Sul; Habitação; Urbanização de Assentamentos Informais; África.

INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é tratar a internacionalização de políticas de habitação desenvolvidas no Brasil como tema de estudo pertinente ao planejamento urbano e regional brasileiro, partindo do seguinte questionamento: como as experiências brasileiras têm influenciado a formulação de programas fora do país? Para tanto, discute-se as articulações entre Estado e planejamento no capitalismo globalizado através da análise do incentivo à Cooperação Sul-Sul (CSS) com os países africanos pelo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003–2006, 2007–2010).

Através da promoção de programas de cooperação focados no desenvolvimento institucional, o governo brasileiro procurou consolidar a imagem positiva de um “parceiro do Sul” (Inoue & Vaz, 2012, p.532). Projetos bilaterais enfatizaram uma visão independente das agendas definidas pela comunidade internacional, focando no **fortalecimento de projetos nacionais**; enquanto acordos trilaterais posicionaram o **Brasil como ponte entre doadores tradicionais e países em desenvolvimento**.

Ao aliar inclusão social e desenvolvimento econômico, a imagem do Brasil como país emergente estimulou o surgimento de novos circuitos de transmissão de modelos para o Sul Global. A cooperação do Brasil com a África, pautada pela política externa desenhada pelo governo federal, também se beneficiou do interesse das agências multilaterais e organizações internacionais na difusão dos programas sociais implantados internamente. Bolsa Família e Fome Zero tornaram-se referências internacionais como políticas de redução da pobreza, passando a ser objeto de programas de cooperação técnica com outros países. De modo a suportar a CSS, a ONU criou em parceria com o governo o International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) em 2004. O Department for International Development (DFID-UK) promoveu encontros entre os governos africanos e brasileiro, financiando as primeiras missões (ANDRADE, 2008).

Durante o mesmo período, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – estrutura integrante do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – incluiu o “suporte para o desenvolvimento urbano” no seu portfólio de programas, de modo a responder à crescente demanda vinda de países africanos. Embora essa linha de cooperação técnica tenha representado apenas 2.39% do total de investimentos feitos pela ABC de 2003 a 2010 (ABC, 2011), correspondendo a apenas 1% do orçamento total nos anos posteriores (IPEA, 2013), é preciso considerar a relevância e extensão dessas iniciativas. Namíbia, São Tomé e Príncipe, Marrocos, Moçambique e Cabo Verde puderam desenvolver políticas públicas baseadas na experiência brasileira a partir da troca de conhecimento com técnicos e acadêmicos. Com Moçambique, o governo brasileiro desenvolveu o maior número de projetos de longo prazo, sendo o único país a também ser contemplado com programas trilaterais e descentralizados.

As parcerias com os países africanos demarcam um ponto de virada na relação do Brasil com a comunidade internacional. Ao deixar de ser um país recipiente e tornar-se provedor de cooperação, o Brasil iniciou um novo período de internacionalização de suas políticas urbanas. Com a assinatura de acordos com doadores tradicionais, no caso dos programas trilaterais, consolida uma posição particular no campo da ajuda internacional oferecida pelos países mais ricos. Entender esse processo permite contextualizar a importância do conhecimento brasileiro internacionalmente.

BRASIL-ÁFRICA

Nos anos 2000, a narrativa de que o Brasil havia quitado sua dívida externa com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ajudou a criar a imagem de que países em desenvolvimento seriam capazes de superar a dependência dos empréstimos internacionais. As parcerias oferecidas pelos chamados países do Sul Global se colocaram como alternativa à contestada arquitetura da ajuda internacional, envolta em condicionalidades e na imposição de agendas de viés neoliberal aos países endividados. O surgimento de conceitos como potências emergentes (*emergent powers*), economias emergentes (*emergent economies*) e doadores emergentes (*emergent donors*) refletiram um período de novas interpretações sobre o chamado mundo em desenvolvimento.

Sob a coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a política externa dos presidentes Lula e Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016) - a última considerando apenas seu primeiro mandato - desafiou as visões tradicionais sobre o papel internacional a ser desempenhado por um país em desenvolvimento. Lula ampliou a presença diplomática na África, intensificou o envio de missões e estimulou - através da concessão de crédito específico via BNDES - o comércio com o continente (BM & IPEA, 2011: 43-43, 84). Em Moçambique, o Brasil chegou a ser o maior provedor de Investimento Estrangeiro Direto (IED) no ano de 2012, ultrapassando Portugal. O volume de negócios da ordem de US\$ 770 milhões foi impulsionado pelos investimentos da Vale, que explora no país a maior mina do carvão mineral do mundo (O GLOBO, 2012). Mesmo argumentando que seu envolvimento se baseia em interesses não comerciais, o Brasil apoiou iniciativas de cooperação técnica ao lado da expansão internacional de suas empresas, revelando como o país "é impulsionado por um conjunto complexo de forças, fatores e motivações ao prestar assistência internacional ao desenvolvimento" (INOUE & VAZ, 2012, pp.532).

O último período de aumento no preço das *commodities* - denominado *commodity boom* dos anos 2000 ou *commodity supercycle* - estimulou o crescimento da economia interna brasileira, assim como criou as condições favoráveis para o investimento no continente africano. Embora as linhas de crédito oferecidas pelo BNDES tenham sido abertas a diferentes setores produtivos (BM & IPEA, 2011), as indústrias de exploração e construção foram as que mais se beneficiaram no período. Além da Vale; Petrobrás, Odebrecht, Camargo Corrêa estão entre as empresas que expandiram suas atividades no continente africano. A demanda pelo reassentamento de populações devido à construção de mega-projetos promoveu a internacionalização de consultorias urbanas. Ambas Diagonal e Synergia abriram escritórios em Maputo, capital de Moçambique, a fim de oferecer serviços às companhias brasileiras e o setor público em projetos financiados pelas organizações multilaterais.

De acordo com o Global Economic Prospects publicado em dezembro de 2008 (BM, 2009, p.55-56), o aumento do preço das *commodities* em 2003 iniciou a mais longa trajetória de alta desde 1900; superando os ciclos ocorridos anteriormente em 1917 (logo antes do começo da Primeira Guerra Mundial), 1951 (reconstrução no Pós-Segunda Guerra) e 1974 (primeira crise do petróleo). Outra particularidade reside na forma como em todos os grupos de produtos observou-se o aumento dos preços durante o ciclo. O mercado de petróleo teve a primeira aceleração, rapidamente seguida pela alta de metais e minérios. O preço dos produtos agrícolas manteve-se estável até 2007, quando também começou a subir. A queda dos preços após a crise financeira de 2008 não afetou a tendência geral de alta, a qual veio a atingir seu pico somente em meados de 2011. O *commodity boom* propiciou, de 2003 a 2011, altos índices de crescimento aos países exportadores de matéria-prima no mundo todo, como aponta Gruss (2014, p.18). Assim como o Brasil visava expandir seus negócios, países africanos também procuravam parceiros estratégicos para exploração dos recursos naturais em seus territórios.

Logo, a ascensão do CSS brasileira fazia parte de um cenário internacional favorável, caracterizado pelo crescimento econômico de países exportadores de commodities mesmo no contexto da crise de 2008. Cooperação e multilateralismo apareceram como instrumentos de resistência às políticas neoliberais dos anos anteriores, assim como serviram para promover, através do protagonismo internacional, a economia nacional (HARTMANN, 2013, p.14). Como explicita a fala do presidente Lula:

“Essa relação que o Brasil pretende manter com os países da África não é uma relação de um país imperialista com vocação de hegemonia. [...] Nós, agora, queremos parceria, queremos companheirismo, queremos trabalhar juntos para a construção de uma política internacional equânime, para organismos multilaterais e democráticos para que tenhamos igualdade de oportunidades.”¹

O estabelecimento de uma série de projetos de cooperação técnica com países africanos pode ser entendido como parte de um "período de experiência", no qual o país tentou definir sua própria abordagem para as parcerias do Sul. A estratégia projetada durante esse período visava promover o Brasil como país estratégico, utilizando suas boas relações com nações em desenvolvimento para projetar posição de maior destaque na arena internacional (AMORIM, 2011). Dois importantes marcos foram a formalização do Fórum de Diálogo do IBAS em junho de 2003 e o início de uma série de reuniões de alto nível entre os países do BRIC em setembro de 2006, que resultou no Fórum BRICS em 2011, após a inclusão da África do Sul um ano antes.

A CSS brasileira ganhou atenção internacional por representar um possível novo paradigma de ajuda internacional (INOUE & VAZ, 2012, pp.508-522). Ao contrário dos doadores tradicionais, o Brasil segue o princípio de desenvolver somente projetos de cooperação técnico de acordo com a demanda, promovendo a troca de conhecimento de acordo com o desejo expresso pelos países beneficiários. De acordo com a ABC, os programas enfatizam a "apropriação de resultados pelas instituições locais". Como o governo prioriza a transferência de conhecimento técnico de acordo com a demanda expressa pelos países, a CSS do Brasil nem sempre está alinhada com a agenda definida pela comunidade internacional. Seus parceiros não precisam apresentar qualquer contrapartida para receber o apoio brasileiro, já que a ausência de condicionalidades é outro princípio a nortear a política externa do país. A preferência pelo termo "parceria" para qualificar a relação entre doador e recipiente ilustra o princípio de "cooperação horizontal" adotada pelo país.

CIRCUITOS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA

Para o ex-chanceler Celso Amorim (2011, p.340), as relações externas brasileiras com a África não devem ser restritas ao Itamaraty, o Ministério das Relações Exteriores. "A política externa é feita, hoje em dia, por outros ministérios, empresas privadas e sociedade civil", argumenta.

A ascensão do Brasil como provedor de CSS exigiu adaptações institucionais para atender à crescente demanda por cooperação técnica proveniente de outros países em desenvolvimento. A estratégia adotada pelo governo federal foi ampliar sua capacidade através do envolvimento de

¹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano no Palácio da Ponte Vermelha. Maputo - Moçambique, 05 de novembro de 2003

instituições públicas especializadas – como o banco público CAIXA, o Ministério da Cidades e universidades.

Desta forma, a cooperação técnica prestada pelo Brasil depende da disponibilidade de funcionários públicos e acadêmicos de atuar em reuniões e missões técnicas, o que permite ampliar o número de acordos sem mobilizar recursos financeiros significativos. Para Glennie (2012), o fato dos funcionários públicos brasileiros não receberem pagamento extra pela participação em projetos de cooperação técnica, pois "dão seu tempo como parte de seus empregos assalariados", é positivo por se contrapor à uma estrutura de ajuda internacional baseada em altos salários para consultores. "As pessoas responsáveis pelo sucesso em casa são as mesmas enviadas para o exterior", afirma.

Gerenciando os requisitos e fornecendo assistência financeira, a ABC atua principalmente como um "escritório de coordenação" (DE BRUYN, 2013, p.19). As demandas são primeiramente separadas em acordos bilaterais e trilaterais e depois enviadas a outros ministérios e instituições públicas, responsáveis pela execução dos programas de cooperação técnica de acordo com a natureza dos projetos.

Tomando como referência McCann (2011, p.124), é possível afirmar que o estudo das políticas brasileiras como modelo em outros países não deve ser orientada pela sua reprodução completa, uma vez que esta falharia em "abordar as questões históricas, geográficas, culturais e políticas mais amplas – contextos econômicos em que as inovações políticas são desenvolvidas e mobilizadas". A adaptação às condições locais e mesmo sua modificação total são resultados normais do "exercício de tradução". Nesse sentido, os programas de desenvolvimento urbano refletem diversas questões que cercam a CSS brasileira: a capacidade de construir relações horizontais; a crítica e participação em circuitos tradicionais de cooperação para o desenvolvimento; e o papel desempenhado pelos técnicos e consultores na transmissão de idéias e práticas brasileiras de desenvolvimento urbano.

ACORDOS BILATERAIS: BRASIL E PAÍSES AFRICANOS

O primeiro acordo com a finalidade de transferir conhecimento em habitação foi firmado em 2003 com a Namíbia, desdobrando-se em medidas efetivas anos mais tarde. Entre julho de 2006 e novembro de 2007, ocorreram reuniões e visitas técnicas com a participação da CAIXA e do governo namibiano. As missões buscaram identificar as especificidades locais e a melhor forma de transferir conhecimento e tecnologias úteis à população, partindo do princípio da adequação das propostas à realidade do país africano, de forma a garantir a sustentabilidade das iniciativas (MACIEL, 2010:71).

O projeto implantado consistiu na junção de construção de moradias e capacitação profissional. Baseou-se na transferência de conhecimento em uma tecnologia de construção alternativa, no caso o solo-cimento, para os moradores. A intenção era que eles se qualificassem profissionalmente durante a produção das próprias casas, formassem cooperativas e trabalhassem em outros assentamentos (FERNANDES; 2007). Em 2008, ao final do projeto, o governo namibiano manifestou parecer positivo, principalmente pela predisposição dos técnicos da CAIXA para transferir e construir conhecimento de forma conjunta (MACIEL; 2010:72). A ação na Namíbia serviu de referência para os projetos de mesma natureza posteriormente iniciados no continente africano: São Tomé e Príncipe, Marrocos e Moçambique (MACIEL; 2010:76).

A cooperação técnica bilateral com Moçambique é a mais longa parceria em desenvolvimento urbano coordenada pelo governo brasileiro. Estabelecida durante o segundo mandato da presidência de Lula, em 2007, foi liderada por instituições envolvidas com a implantação de políticas nacionais de habitação nos dois países: a CAIXA e o Ministério de Obras Públicas e Habitação de Moçambique (MOPH).

A parceria focou no desenvolvimento de um conjunto de programas nacionais para enfrentar o déficit habitacional do país (CAIXA, 2012, p.19). A ausência de políticas em planejamento urbano e habitação social no país é agravada pela baixa oferta de crédito para financiamento, de acordo com Allen & Johnsen (2008). Sob esta condição, até mesmo a classe média vive em situações precárias nas maiores cidades.

Após um período preparatório focado no diagnóstico das questões habitacionais moçambicanas, as seguintes instituições de ensino superior e pesquisa foram convidadas a colaborar: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (Caixa, 2012, p.15). A primeira fase durou de 6 de julho de 2007 a 6 de julho de 2009; enquanto a segunda foi lançada em março de 2010, durante o V Fórum Urbano Mundial, no Rio de Janeiro, com o objectivo de promover o deslocamento de cerca de 100 técnicos brasileiros para Moçambique e 22 técnicos moçambicanos para Brasil (ABC).

O programa foi dividido em dois eixos de ação, tratando processos tecnológicos e institucionais como componentes fundamentais para a estruturação do sistema habitacional em Moçambique. O primeiro compreende a transferência de tecnologias não-convencionais de construção, semelhante ao projeto piloto realizado na Namíbia, e incluiu a expansão do Centro de Tecnologia de Namialo para torná-lo um local de estudo e divulgação para o resto do país. A segunda linha deste projeto visa o desenvolvimento de um programa nacional e de uma metodologia para implementar o Sistema de Rastreamento de Custos e Índices de Construção. Um dos resultados alcançados do projeto foi a aprovação do Plano Nacional de Habitação como lei no parlamento moçambicano em 2010 (CAIXA, 2012). Até 2016, algumas atividades para preparação do centro em Namialo ainda estavam em andamento².

A projeção do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) abriu nova vertente de demanda por cooperação na área de desenvolvimento urbano. Cabo Verde desenvolveu com apoio do governo brasileiro o Casa Para Todos (CPT), considerado uma das experiências de cooperação técnica mais bem-sucedidas por técnicos da CAIXA e Ministério das Cidades³. Com base no estudo comparativo das iniciativas em uma cidade brasileira e outra de Cabo Verde; Cruz (2016, p.131) aponta que, ao “apresentar diferentes tipologias, o CPT busca uma qualidade não apresentada nos empreendimentos do MCMV”. O maior investimento na construção das moradias por unidade reflete-se na capacidade do CPT em atender diferentes arranjos familiares. Contudo, o autor também enfatiza que o baixo atendimento da população de menor renda coloca em questão o caráter de inclusão social do programa em Cabo Verde. “Com afirmam no senso comum, em Cabo Verde, o programa não seria ‘Casa Para Todos’, mas sim, ‘Casa Para Alguns’”, relata.

Apesar do interesse de muitos governos por acordos de cooperação, o suporte brasileiro ao desenvolvimento de diferentes dimensões da política habitacional em países africanos por meio

² Informação dada por técnicos da Caixa durante entrevista em julho de 2016.

³ Entrevistas concedidas em junho e novembro de 2016, respectivamente.

de acordos bilaterais tende a ser marcado como um momento específico da política externa brasileira. Assim como o *commodity supercycle* propiciou altos índices de crescimento aos países exportadores de matéria-prima; em momentos de desaceleração dos preços e retração da demanda, a estreita conexão entre a performance desse mercado com a atividade econômica tem forte impacto (GRUSS, 2014, p.18-19). Devido à diminuição do ritmo de crescimento, cortes no orçamento federal em 2013 e 2015 afetaram a assinatura de novos acordos.

Nesse contexto, as iniciativas trilaterais, que envolvem doadores tradicionais, tendem a se consolidar como principal forma de suporte à CSS, como exemplifica o caso a seguir.

ACORDO TRILATERAL: BRASIL-MOÇAMBIQUE-ITÁLIA

Dentre os projetos de cooperação técnica na área de desenvolvimento urbano, o Programa "Apoio ao Fortalecimento do Bairro Chamanculo-C de acordo com a Estratégia Global de Urbanização e Reordenamento de Assentamentos Informais no Município de Maputo" é o que melhor expressa o uso da experiência do Brasil como antigo receptor de ajuda internacional para construção de um modelo de referência para o continente africano.

O distrito de Chamanculo - constituído por quatro povoados batizados com as letras do alfabeto - é uma ocupação tradicional, de onde vieram várias personalidades moçambicanas. Sua formação remonta ao período dos 16 anos de guerra civil (1976-1992), quando muitas famílias do interior do país procuraram refúgio na capital (RAPOSO ET AL., 2012).

De acordo com Jorge e Melo (2011, p.8), a intervenção proposta começou com uma fase de diagnóstico acadêmico (2005-2006), evoluindo para o desenvolvimento de um projeto de reabilitação urbana (2008-2009) que envolveu a participação de toda a comunidade para remodelação de algumas áreas. As negociações entre o Conselho Municipal de Maputo, a Aliança de Cidades e os governos brasileiro e italiano para o financiamento do projeto começaram em 2008, tendo o orçamento sido aprovado apenas em 2011. As entidades responsáveis pela implementação do projeto foram o Ministério das Cidades (Brasil), o Ministério dos Negócios Estrangeiros (Itália) e o Banco Mundial.

A metodologia utilizada no bairro baseou-se num dos projetos desenvolvidos pela parceria bilateral Itália-Brasil ao lado da Aliança de Cidades e Banco Mundial em Salvador (Bahia):

"A Aliança de Cidades tem facilitado a cooperação trilateral entre o Brasil, Itália e o município de Maputo em Moçambique, para melhoramento do bairro Chamanculo C. Um dos destaque do programa da Aliança das Cidades para Moçambique, esta iniciativa traz a experiência brasileira de urbanização das favelas em Maputo. Baseia-se no sucesso do projeto na Bahia, uma das primeiras e mais visíveis intervenções da Aliança das Cidades no Brasil". (CIVIS, 2014, p.9)

De 1992 a 2006, o governo baiano trabalhou em estreita colaboração com a ONG italiana *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale* (AVSI) no conjunto de ocupações denominado "Alagados". A metodologia desenvolvida, que combinou a participação da comunidade local com a articulação da intervenção física e ações para o desenvolvimento social e econômico, tornou-se uma referência para as políticas estaduais (ALIANÇA DE CIDADES, 2008).

Considerado o projeto de urbanização de assentamentos informais mais bem-sucedido do Banco Mundial, Alagados foi a primeira parceria da AVSI com a instituição. Experiências anteriores em

Belo Horizonte qualificaram a organização de caridade católica italiana para implementar a metodologia de "suporte técnico-social" em Salvador – que combina a participação comunitária, o trabalho social e uso de sistema de informação geográfica (SIG). A publicação *"Putting the urban poor on the map: an informal settlement upgrading methodology supported by information technology"*, lançada pelo UNCHS (Habitat) em 2000 dá uma visão detalhada dessa abordagem, a qual também é adotada pelas consultorias urbanas Diagonal e Synergia. Na cidade de Maputo, o consórcio AVSI-Synergia-Khandlelo foi escolhido para desenvolver a "metodologia de intervenção integrada nos assentamentos informais" da capital. A iniciativa foi financiada pelo Banco Mundial sob as instruções definidas no ProMaputo II (AVSI, 2014, p.24).

O projeto de Chamanculo-C também foi concebido para ser estudo de caso do primeiro mestrado de Moçambique em planejamento urbano, sediado na Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Lançado em 2012, o "Mestrado em Planejamento e Gestão de Assentamentos Informais" baseia-se principalmente na leitura de referências brasileiras e na análise de projetos implementados no Brasil⁴. A iniciativa teve apoio do Grupo de Trabalho IBAS para Assentamentos Humanos cuja coordenação era da responsabilidade do BM. Em dezembro de 2013, o Ministério das Cidades organizou uma viagem ao Brasil para a primeira turma de alunos, na qual eles tiveram a oportunidade de visitar os projetos estudados.

PERSPECTIVAS DE ANÁLISE

O estudo do engajamento brasileiro no âmbito da cooperação técnica para o desenvolvimento urbano deve considerar que a coexistência de acordos bilaterais e trilaterais não é incoerente com os princípios da política externa brasileira, uma vez que o governo entende como uma "modalidade particular" de cooperação Sul-Sul as parcerias com países desenvolvidos e organismos multilaterais (INOUE & VAZ, 2012, p.522).

De acordo com a ABC (2009, p.17), a cooperação trilateral não é uma espécie de "variação da modalidade Norte-Sul", mas "uma estrutura nova, derivada da adaptação de mecanismos de execução tradicionais aplicados na cooperação bilateral e da complementação criada entre os aportes técnicos dos distintos cooperantes envolvidos". Como promotor da CSS, o Brasil assumiu a posição de reformar a governança global de dentro, ao invés de investir na criação de instituições paralelas segundo Amorim (2011, p.340). Como o ex-ministro das Relações Exteriores enfatiza quando discute as negociações na Organização Mundial do Comércio:

"A OMC é injusta? É injusta, sim. Ela privilegia os interesses - ou a visão - dos países mais ricos do mundo? Privilegia porque foi feito essencialmente por eles. Mas fornece um quadro legal dentro do qual operamos. Este quadro jurídico tem de ser permanentemente reformado" (AMORIM, 2011, p.84).

Considerando o papel da comunidade internacional na consolidação de visões específicas sobre o desenvolvimento urbano do Sul Global, é preciso questionar o lugar das relações Sul-Sul no estabelecimento de novos circuitos de conhecimento.

Um exemplo é dado pelo debate restrito sobre as iniciativas bilaterais em relatórios de organizações multilaterais. A transferência de conhecimento técnico para construir casas em regime de mutirão, usando a tecnologia de solo-cimento, foi avaliada positivamente pelos

⁴ Informação concedida em entrevista pelo Professor João Tique (FAPF-UEM) em agosto de 2014.

beneficiários, como ilustra o caso da Namíbia (HABITAT RESEARCH AND DEVELOPMENT CENTER, 2008, p.3). Mas sua implementação não tem sido reportada na mesma extensão que o projeto trilateral Brasil-Moçambique-Itália. Uma possível explicação reside no fato de que os técnicos que mobilizam essas experiências não compartilham os mesmos canais de disseminação.

Contudo, é necessário levantar até que ponto a projeção internacional dos projetos bilaterais tem sido impactada por narrativas negativas sobre a CSS brasileira. Após um período de intensa atividade, muitas questões afetaram a imagem positiva do Brasil como parceiro comprometido com o desenvolvimento africano. Em Moçambique, movimentos sociais críticos aos setores de mineração e agronegócio encontraram um campo de batalha além das fronteiras brasileiras. A "Rede Internacional de Pessoas Afetadas pela Vale" voltou a atenção internacional para as condições de vida vivenciadas pela comunidade reassentada em Moatize (WHITE, 2013, p.121-122). Debates sobre como o engajamento brasileiro poderia representar novas formas de imperialismo e colonialismo se intensificaram em Moçambique após o anúncio da PROSAVANA, que pretendia reproduzir no corredor de Nacala o modelo de agricultura intensiva desenvolvido pela parceria Brasil-Japão no cerrado brasileiro (CABRAL, 2015).

Essa virada tem tido considerável impacto na agenda de pesquisa dedicada à compreensão das relações Sul-Sul desenvolvidas pelo governo brasileiro. Embora o horizonte de promessas tenha diminuído, a circulação de ideias, práticas e modelos durante este período exige uma análise mais aprofundada pela forma como introduziu novas geografias de cooperação para o desenvolvimento.

Através da construção do Brasil como referência em políticas de desenvolvimento urbano, cidades e especialistas brasileiros e africanos foram conectados por circuitos de transferência de tecnologia e conhecimento. Nesse sentido, a elaboração de iniciativas de CSS abre questões pertinentes: Como examinar o fenômeno da transferência de políticas entre cidades de países em desenvolvimento? Como investigar o surgimento de novas perspectivas na elaboração de políticas urbanas africanas com a valorização das experiências do Sul?

A pesquisa focada na análise de fluxos transnacionais de ideias e práticas "é capaz de revelar não só o poder continuado das velhas hegemonias, mas o surgimento de novos 'centros de cálculo' e novos 'circuitos de conhecimento político'" (HEALEY, 2013, p.1522). De acordo com Smith (2013, p.119), o engajamento de "redes complexas de organizações intergovernamentais e não-governamentais, bem como uma ampla gama de grupos de pressão transnacionais" resulta em "formas de governança regional e global em várias camadas". Esse processo reflete o declínio do processo histórico de difusão da política global dos países "centrais" para "sociedades e localidades periféricas em desenvolvimento e modernização". No entanto, o autor enfatiza:

"[...] seja qual for a direção da política pública, seja de cima para baixo, de baixo para cima, de lado ou de dois lados, a difusão global de políticas públicas nunca é apenas a conduta de agentes racionais procurando as melhores soluções que 'funcionam', mas está sempre altamente conectada a interesses políticos e institucionais e contextos históricos específicos" (SMITH, 2013, p.120).

CONCLUSÃO

Embora o surgimento dos países em desenvolvimento como potências emergentes – que buscam uma influência crescente na governança global – tenha culminado em uma nova agenda de

pesquisa em relações internacionais e estudos do desenvolvimento, a compreensão de suas parcerias com instituições africanas ainda é dominada por comparações com a atuação de doadores tradicionais. Em relação aos casos do Brasil, Índia, China e África do Sul; Mawdsley (2012) conclui: "A gestão e implementação da cooperação entre BICS e países não membros do Development Assistance Committee (DAC) é geralmente caracterizada como complexa e não bem documentada". Sob o predomínio das normas européias e norte-americanas, o fato da CSS não seguir os mesmos princípios e processos consolidados geralmente resulta em iniciativas caracterizadas como "amadoras" (DE BRUYN, 2013, p.19).

Com o intuito de contextualizar a cooperação técnica para o desenvolvimento urbano, e abrir perspectivas de estudo sobre a internacionalização de políticas públicas brasileiras, este artigo estruturou-se a partir de três questões: 1) Porque o Brasil estabeleceu projetos de cooperação com o continente africano?; 2) Quem implementa as diretrizes da política externa brasileira?; e 3) Como analisar as relações Brasil-África e a internacionalização da experiência brasileira?

No contexto dos países africanos, o discurso de cooperação horizontal não teria tido a mesma recepção se viesse de países desenvolvidos, antigos colonizadores do continente como afirma Amorim (2011, p.32-33). O *commodity boom* de 2003-2011 permitiu ao Brasil realizar um projeto que aliava a agenda de crescimento econômico, por meio do incentivo ao investimento estrangeiro direto na África, ao princípio de multilateralismo. Nesse sentido, a Cooperação Sul-Sul, como instrumento de resistência e contestação à ajuda internacional tradicional, levanta questões sobre a apropriação da cooperação brasileira por doadores tradicionais e organizações multilaterais. Não cabe neste momento tirar conclusões sobre a dualidade norte-sul, mas apontar para a importância de se analisar como a internacionalização do conhecimento brasileiro em habitação tem trazido novas agendas para a elaboração de políticas urbanas para além das fronteiras do seu território.

REFERÊNCIAS

- ABC. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. Ministério das Relações Exteriores, 4a ed., Brasília, Agência Brasileira de Cooperação, 2014.
- Aliança de Cidades. **A vez dos Alagados: A construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador**. São Paulo: Aliança de Cidades, fevereiro de 2008.
- ALLEN, C.; JOHNSEN, V. **Um Panorama dos Constrangimentos ao Desenvolvimento do Sector de Financiamento à Habitação**. 2008. Disponível em: http://www.finmark.org.za/wp-content/uploads/Moz_Portuguese.pdf. Acessado em 5 de maio de 2013.
- AMORIM, C. **Conversas Com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá-Editora Saraiva, 2011.
- ANDRADE, M. 2008. Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Protection: Background, Challenges and Perspectives. International Policy Centre for Inclusive Growth. Available from <<http://south-south.ipc-undp.org/library/africa-brazil-cooperation-programme-on-social-protection-background-challenges-and-perspectives.html>> access on 10 July 2013.
- AVSI Foundation. **Mozambique**. Maputo: AVSI, novembro de 2014

- BM. **Global Economic Prospects**. Washington, 2009.
- BM & IPEA. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: Banco Mundial, 2011.
- CAIXA, 2012
- CABRAL, L. **Priests, technicians and traders? The discursive politics of Brazil's agricultural cooperation in Mozambique**. China and Brazil in Africa Agriculture (CBAA) Project. Working Paper. 2015
- CRUZ, S. R. da. **Estudo comparativo dos programas de habitação social nas cidades de Franca/Brasil e Praia/Cabo Verde: convergências e discrepâncias**. Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2016
- DE BRUYN, T. **Challenging Development Cooperation? A Literature Review of the Approaches of the Emerging Powers**. Leuven: Policy Research Centre on Foreign Affairs, International Entrepreneurship and Development Cooperation, 2013.
- FERNANDES, Sarah. **Habitação na Namíbia terá 'DNA' do Brasil**. Caixa Econômica Federal/ Divulgação, 2007. Em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1689>. Acessado em 10 de julho de 2013.
- GLENNIE, J. **Western donors could learn from Brazil's new brand of development aid**. Em: The Guardian, 28 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/jun/28/western-donors-brazil-development-aid>>
- GRUSS, B. **After the Boom—Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean**. IMF Working Paper, 2014
- HABITAT RESEARCH AND DEVELOPMENT CENTRE. **Habitat Namibia**. Newsletter of the Namibia National Habitat Committee, 4(2), 2008.
- HEALEY, P. **Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices**. International Journal of Urban and Regional Research, 2013, 37, pp.1510–1526.
- INOUE, C. & VAZ, A. **Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation?** Cambridge Review of International Affairs, 2012, 25(4), pp.507-534.
- IPEA 2013
- MACIEL, Tadeu Morato. **Cooperação Sul-Sul e desenvolvimento sócioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal**. In: COSTA, Juliana Camargos [et al.]. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, Caixa Econômica Federal, 2011.
- MCCANN, E. **Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda**. Annals of the Association of American Geographers, 2011, 101(1), pp.107–130. Disponível em :

<http://dx.doi.org/10.1080/00045608.2010.520219>\n<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00045608.2010.520219>. Acessado em 10 de julho de 2013.

MAWDSLEY, E. **From Recipient to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape**. London & New York: ZED Books, 2012.

O GLOBO. **Brasil desbanca Portugal e se torna o maior investidor estrangeiro em Moçambique**. Publicado em 11 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.oglobo.globo.com/economia/brasil-desbanca-portugal-se-torna-maior-investidor-estrangeiro-em-moçambique-7005344>. Acessado em 10 de julho de 2013.

SMITH, M.P. **The global diffusion of public policy: Power structures and democratic accountability**. *Territory, Politics, Governance*, 2013 1(2), pp.113–117.