



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO-UFPE

VICO DÊNIS SOUSA DE MELO

Princípio da Não-Indiferença e o Vetor Estratégico: Política de Cooperação Horizontal e Política Externa Brasileira para Angola e Moçambique (2003-2010)

**RECIFE
2012**

VICO DÊNIS SOUSA DE MELO

Princípio da Não-Indiferença e o Vetor Estratégico: Política de Cooperação Horizontal e Política Externa Brasileira para Angola e Moçambique (2003-2010)

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração em política internacional.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima

**RECIFE
2012**

Catalogação na fonte
Bibliotecária Divonete Tenório Ferraz Gominho, CRB4-985

M528p Melo, Vico Dênis Sousa de
Príncipio da não-indiferença e o vetor estratégico: política de
cooperação horizontal e política externa brasileira para Angola e
Moçambique (2003-2010) / Vico Dênis Sousa de Melo. – Recife: O autor,
2012

97 f. 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco,
CFCH. Pós –Graduação em Ciência Política, 2012.
Inclui bibliografia.

1. Ciéncia Política. 2. Política internacional. 3. Cooperação internacional em educação. 4. Cooperação internacional em saúde pública. 4. Angola – Moçambique (2003-2010). I. Lima, Marcos Ferreira da Costa. (Orientador).

320 CDD (22.ed.)

UFPE (CFCH2012-95)

VICO DÊNIS SOUSA DE MELO

Princípio da Não-Indiferença e o Vetor Estratégico: Política de Cooperação Horizontal e Política Externa Brasileira para Angola e Moçambique (2003-2010)

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, na área de concentração em política internacional.

Recife, 27 de agosto de 2012

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcos Costa Lima (UFPE)

Profa. Dra. Christiane Rufino Dabat (UFPE)

Prof. Dr. Remo Mutzemberg (UFPE)

À minha avó pela sua força de vontade, fé e luta na vida e por demonstrar que o verdadeiro saber não advém somente dos livros, mas das práticas da vida.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor e amigo por todo esse caminho percorrido ao longo do mestrado e agora do doutorado como tutor. Pela introdução de outras formas de ver o mundo, prezar pela ideia de cada um, mas saber defender nossos ideais sem soberba ou superioridade. Cada um de nós tem o que aprender e ensinar.

Aos meus pais, irmãos e avó pela ética ao longo da vida, além de saber enxergar o outro como um próximo a nós. Seus ensinamentos e nossa forma de vida me abriram os olhos para compreender o valor do esforço e das desigualdades sociais tão profundas em nossa sociedade. E sem o apoio irrestrito deles às minhas aventuras acadêmicas, não seria possível o atual doutorado.

A Giovanna Correia Lima Macêdo pela alegria que me passa a cada dia, apesar da distância espacial e temporal. Os atuais desencontros além-mar nos deixam um aprendizado de dedicação, respeito e carinho, além da saudade em poder encontrar o outro. Saudade no ponto positivo de que é passageira e que um futuro melhor nos aguarda.

Aos meus amigos de mestrado, com especial atenção a Manuella, Juliana e Mariana Yante pelos almoços e reuniões pós-aulas. Nossas conversas me ajudaram sobremaneira a reconhecer as diferenças como algo bom, intrínseca a diversidade global, me ajudando a crescer pessoal e academicamente.

Aos meus amigos Celso Henrique, Murilo Mesquita, Carlos Alexandre, Joseildo Lima, Gills Lopes e todos os outros que fizeram parte de minha graduação na UEPB. Sem nossas conversas e discussões acadêmicas essa dissertação não teria a mesma importância que tem agora.

Aos meus amigos de ensino médio do CEFET-PB que me ensinaram a verdadeira amizade.

O colonialismo como foi, como é, como deseja persistir, apesar de superado econômica e socialmente, não passa de um roubo organizado, um roubo sacramentado, um roubo cínico das grandes potências, que usam os organismos internacionais, a imprensa internacional, os meios todos de convencimento e de formação de uma falsa opinião pública, manipulada para esmagar o desejo de libertação, de autodeterminação, a vontade de se governar a si mesmos que têm os povos oprimidos e esmagados pelo imperialismo colonialista. [...]. Todas as nações oprimidas se unirão e, sob a égide da união, terminarão com a exploração econômica e imperialista no mundo.

(Josué de Castro: Discurso pronunciado na Câmara Federal, no dia 14 de novembro de 1956)

RESUMO

O presente trabalho teve como finalidade analisar a revalorização das Relações Sul-Sul na política externa brasileira nos anos do governo Lula da Silva (2003-2010), com maior enfoque a aproximação com Angola e Moçambique. Esse movimento se revestiu de algumas ações: proliferação de acordos multi e bilaterais nas áreas de cooperação; aprofundamento das trocas comerciais; e aumento do intercâmbio político e cultural. Dessa forma, a dissertação se utilizou dos tratados de cooperação técnica entre Brasil, Angola e Moçambique, nas áreas da saúde e educação, visando demonstrar a possível mudança de concepção acerca da cooperação no cenário internacional, tendo em vista as diferenças entre: as relações verticais, dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento abarcados pela exigência de reformas estruturais ao último, e; as relações horizontais promovido do Brasil para os países em desenvolvimento, sem a exigência de contrapartidas dos países reciendários, sustentado no princípio da não indiferença. Portanto, esse trabalho sustenta que essa nova forma de cooperação técnica, principalmente nas áreas da saúde e da educação, tem em seu cerne um fator transformador nas relações internacionais devido a sua horizontalidade.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Cooperação Técnica, Angola, Moçambique.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the revaluation the south-south relations in Brazilian foreign policy in the years of Lula da Silva presidency (2003-2010), regarding especially Angola and Mozambique. This politic can be seeing in some actions: the proliferation of multi and bilateral deals in cooperation; the deepening in commercial changes; and the increase of political and cultural exchange. This thesis was used of the technical cooperations treaties between Brazil, Angola and Mozambique, especially regarding healthy and education, seeking to demonstrate a possible change of conceptions regarding: the vertical relations, of the developed countries to the ones who are demanded to develop, with the requirement of structural reforms, and; the horizontal relations that Brazil are developing with the non-developed countries, without requirement counterparts of this countries that are receiving aid, this because of the non-indifference principle. Therefore, this paper defends that this new technical cooperation form, especially on healthy and education, has in its core a changing factor in international relations due to its horizontality.

Key-words: Brazilian Foreign Policy, Technical Cooperation, Angola, Mozambique.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Reinos e Impérios em África no período pré-colonial.....50

Figura 2 – A África colonial pós-Primeira Guerra Mundial.....51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Exportações Brasileiras para África, no período de 1981 a 1989.....	38
Gráfico 2 – Balança Comercial Brasileira - África e o Mundo, no período de 1981 a 1989.....	38
Gráfico 3 – Balança Comercial Brasil-África, no período de 1998 a 2002.....	44
Gráfico 4 – Taxa de Variação das Exportações Brasileiras, no período de 1998 a 2002.....	44
Gráfico 5 – Taxas de Exportações Brasileira para CPLP, África e África do Sul, no período de 1998 a 2002.....	48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação dos países e suas datas de independências em África.....	56
Quadro 2 – Acordos bilaterais vigentes nas áreas da saúde e educação entre Brasil, Angola e Moçambique.....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação de tipos de pesquisa.....26

Tabela 2 – Métodos e técnicas de produção de dados.....28

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS	Cooperação Sul-Sul
CT	Cooperação Técnica
CTH	Cooperação Técnica Horizontal
CTSS	Cooperação Técnica Sul-Sul
FM	Fundo Monetário Internacional
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IED	Investimento Externo Direto
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
PAELP	Países Africanos no Espaço da Língua Portuguesa
PD	Países Desenvolvidos
PEB	Política Externa Brasileira
PED	Países em Desenvolvimento
PEI	Política Externa Independente
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RI	Relações Internacionais
SADC	Southern African Development Community
TRI	Teoria(s) de Relações Internacionais
UA	União Africana
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 JUSTIFICATIVA	15
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO E TEORIZAÇÃO	17
1.2.1 Em busca de uma teorização metodológica	19
1.2.2 As teorias tradicionais e suas incompreensões	20
1.2.3 Por uma teorização do Sul	21
1.2.4 As contribuições teóricas para o caso brasileiro e africano.....	22
1.3 OBJETIVOS	25
1.4 HIPÓTESES DE TRABALHO E ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	26
1.5 DESENHO DE PESQUISA	28
2 RELAÇÕES HISTÓRICAS BRASIL-ÁFRICA: ENTRE O PÊNDULO DA APROXIMAÇÃO E DO DISTANCIAMENTO	30
2.1 A ÁFRICA VISTA PELA ÓTICA ECONÔMICO-COMERCIAL: VETOR ESTRATÉGICO PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL.....	33
2.2 O DISTANCIAMENTO ESTRATÉGICO: EM BUSCA DAS REFORMAS NACIONAIS E O SELETIVISMO INTERNACIONAL.....	39
3 A ÁFRICA NA HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA: A CRIAÇÃO DE UMA IDEIA DE ATRASO	49
3.1 O PROCESSO COLONIAL E OS MOVIMENTOS DE LIBERTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA ÁFRICA CONTEMPORÂNEA: A INFERIORIZAÇÃO DO “OUTRO”	51
3.1.1 Movimentos de libertação e a constituição da África contemporânea.....	55
3.1.2 Angola, Moçambique, as crises estruturais e a reconciliação	59
4 DESCOLONIZANDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL	64
4.1 AS RELAÇÕES SUL-SUL NA AGENDA EXTERNA BRASILEIRA	65
4.2 O VETOR ESTRATÉGICO PARA OS PAÍSES AFRICANOS NO ESPAÇO DA LÍNGUA PORTUGUESA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	71
5 PRINCÍPIO DA NÃO-INDIFERENÇA E AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA ANGOLA E MOÇAMBIQUE	75
5.1 EM BUSCA DE UMA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PELA NÃO-RESIGNAÇÃO	75
5.2 AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE O BRASIL, ANGOLA E MOÇAMBIQUE	78
5.2.1 Política de cooperação técnica na saúde entre Brasil e Moçambique	81
5.2.2 A Educação como um dos norteadores da política de cooperação técnica	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS.....	90
ANEXOS	96

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a distensão das relações exteriores brasileira, concernida entre 2003 e 2010, com os países africanos no espaço da língua portuguesa (PAELP) – em uma perspectiva geral – e, mais especificamente, com Angola e Moçambique. A reaproximação com os países do continente africano pode ser entendida como resultado da mudança do chefe do executivo brasileiro, o que proporcionou uma retomada de uma postura engajada do Itamaraty, estabelecendo uma política de Estado concernida nas relações Sul-Sul, tomando-as como prioridade¹ de governo.

Preponderou entre os discursos e as ações proferidas por dirigentes do governo Luiz Inácio Lula da Silva, uma reaproximação das relações bi/multilaterais com a África, maior comércio exterior e expansão da atuação do governo no apoio às políticas de cooperação no continente. Essa temática ficou demonstrada nos discursos do presidente, conforme dito na solenidade do jantar dos chefes de Estado e de Governo e vice-presidentes participantes da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora:

Temos, hoje, o desafio de identificar formas de apoio recíproco e maneira de valorizar a cultura africana, em um mundo que se globaliza. O Brasil está empenhado nessa missão. Durante os últimos três anos e meio, visitei 17 países da África e reforcei a presença diplomática do Brasil no continente. Ampliamos e aprofundamos nossos programas de cooperação em setores, como saúde, agricultura e educação, de particular interesse social. Um profundo sentimento de identidade e de solidariedade liga os brasileiros aos povos africanos. É forte, entre nós, a consciência da contribuição que a África deu ao Brasil. Queremos, portanto, ajudar na realização das enormes potencialidades desse continente. O Brasil não é apenas um país da diáspora africana. O Brasil é, também, um país africano, a segunda maior nação negra do mundo.²

Em vista desse novo posicionamento no contexto internacional, o Brasil adotou novas medidas, tais como: o perdão de dívidas externas – referente a países com profundos problemas infraestruturais, sociais e econômicos –, e a instalação de

¹ Essa percepção pode ser analisada a partir do discurso de posse de Lula da Silva, demonstrando uma vontade de mudança conceitual. Discurso disponível no sítio: http://www.fiec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presidente_Luiz_Inacio_Lula_da_Silva.htm

² Evento ocorrido entre os dias 12 a 15 de julho de 2006, em Salvador, Bahia. Disponível em: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 159-160.

novas embaixadas e tratados de Cooperação Técnica (CT). Essas medidas acabaram por levar a uma maior aproximação dos países africanos no espaço da língua portuguesa, principalmente Angola e Moçambique, com o Brasil.

Portanto, esses processos de readequação das estratégias de inserção internacional e de formatação de uma nova matriz para a política externa brasileira ocupam o objetivo central deste trabalho. Neste tem-se o propósito de analisar as questões subjacentes às ações governamentais e às percepções do governo Lula, referentes à política de cooperação no período abarcado, que conformaram as razões instrumentais para o desdobramento da política externa brasileira atual.

Parte-se do pressuposto que as concepções, ações e políticas de cooperação colocadas em prática por esse governo influenciam suas ações internacionais. Assim, a política externa empreendida, no que se refere às relações bilaterais de CT, com os países vizinhos e com os PAELP, se configura como instrumento balizador e de efetividade na implementação da cooperação técnica horizontal (CTH) entre os países em desenvolvimento (PED).

1.1 JUSTIFICATIVA

É de amplo conhecimento que os primeiros anos da década de 1990 foram de grandes rupturas na política internacional e de acirramento de processos transformativos na economia mundial. Essas tensões impactaram as relações internacionais, referentes às estratégias de atuação e a dinâmica política dos países. Concomitantemente, o Brasil passava por transformações políticas significativas e, no novo governo Lula, em 2003, buscou-se traçar e implementar uma nova matriz para sua política externa, embasada na adequação do país às modificações estruturais do sistema internacional (PECEQUILO, 2008).

Na década de 1990 o Brasil se utiliza de um “seletivismo” nas relações internacionais, dando maior destaque à “trilateral”: Estados Unidos, Europa e Japão, e aos países emergentes considerados estratégicos: China e África do Sul. Essa política provocou um recuo nas relações bi/multilaterais com o continente africano, visto à época como de pouca relevância geopolítica e econômica para o país (RIBEIRO, 2006; LECHINI, 2008).

O Brasil buscava angariar meios para sair da crise econômica que perdurava desde a década de 1980. De acordo com algumas teses vigentes na época³, as interações com o mundo em desenvolvimento eram vistas como pouco relevantes, enquanto as relações com os países desenvolvidos eram estratégicas, pois procuravam uma maior visibilidade no novo contexto global⁴ que se apresentava. De acordo com Pecequilo (2008, p. 139-140),

Um dos marcos desta postura foi a ratificação do Tratado de Não-Proliferação em 1998 e outros regimes, que somados à estabilidade econômica e política alcançadas, eram apresentados como prova da responsabilidade nacional. Segundo os cálculos governamentais, esta dinâmica levaria ao reconhecimento do país como pilar da nova ordem. Estas contribuições positivas, que substituíam a barganha, garantiriam uma espécie de “bilhete de entrada para o Norte” e a realização dos propósitos nacionais. Os principais objetivos? Comércio livre e justo nas negociações da OMC e da Alca e um assento permanente no CSNU. Os objetivos alcançados? Nenhum.

Todavia, em fins do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a política externa começou a apresentar novas direções. Nessas reformulações, sobressaiu a mudança na percepção de integração regional, intuída numa perspectiva comercialista, para uma forma mais abrangente, aglutinando as questões infra-estruturais, energéticas e políticas na América do Sul.

Com a ascenção de Luiz Inácio Lula da Silva a presidente da República do Brasil (2003-2010), houve o aprofundamento e um novo entendimento na estratégia de inserção internacional do país. Entre essas medidas, findou a concepção “seletivista” nas relações político-econômicas internacionais e, em âmbito doméstico, os processos de privatizações baseados nos preceitos liberais, dando ao Estado novos fundamentos para um desenvolvimento de outra ordem.

A atuação brasileira na política externa acabou por adotar uma política multilateralista, além de centrar nas relações Sul-Sul como estratégia. A política Sul-Sul tem o intuito de denunciar as desigualdades no sistema internacional, bem como intentar ações de consolidação dos objetivos brasileiros com os dos países em desenvolvimento, referentes ao econômico e social, e pressionar por uma ordem mundial mais justa.

³ O Estado brasileiro fundamento nos preceitos do liberalismo internacional, referido por Amado Cervo (2002; 2008) como “Estado Normal”.

⁴ Para aprofundamento acerca da política externa e a busca de inserção internacional nos anos 1990, ver (CERVO 2002; 2008).

Assim, as relações Brasil-África tomaram novo dimensionamento. A tecnocracia brasileira viu como fundamental a inserção africana no sistema internacional e sua relevância para os interesses nacionais. Sustentou-se como uma perspectiva solidária, com o perdão de dívidas e políticas de cooperação horizontais, e de vetor estratégico para os objetivos brasileiros no cenário internacional.

Dentro desse contexto, as relações do Brasil com os países africanos no Espaço da Língua Portuguesa tiveram um aprofundamento econômico-comercial e cooperativo, dentre eles: o aumento na corrente de comércio entre as partes, projetos de desenvolvimentos e de cooperação técnica, com transferência de tecnologia e conhecimentos nas áreas de educação, agricultura e saúde.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO E TEORIZAÇÃO

É quase certo que toda pesquisa tem o seu despertar através de algum tipo de problema, o qual pretende convenientemente ser esclarecido. Baseado nesta percepção, Gil (2008, p. 33) afirma que: “problema é qualquer questão não solvida e que é objeto de discussão, em qualquer domínio do conhecimento”.

É neste sentido que este trabalho busca analisar e responder as seguintes questões: as políticas de cooperação, principalmente a cooperação técnica, influenciam a política externa brasileira? Até que ponto o Itamaraty se utiliza desses mecanismos para a conformação de um objetivo maior?

Permite-se afirmar que a política externa age em conformidade com a política doméstica⁵ – apesar de escassa na literatura de relações internacionais – constituindo um mecanismo para obtenção dos objetivos manifestados pelo governo brasileiro. Acerca disto, tem sido produzido inúmeros tratados vigentes e não-vigentes⁶ relacionados à cooperação técnica⁷ na área de saúde e hemoderivados, educação e agrícola.

A execução das políticas de cooperação técnica ocorre por múltiplos atores, enfatizando-se a participação do governo, tendo aí o Itamaraty como uma presença

⁵ Entendemos a política externa como uma extensão da política pública, seguindo as visões de Celso Lafer (2001), Letícia Pinheiro (2004) e Regina Soares de Lima (2006).

⁶ Os tratados não-vigentes são aqueles à espera de ratificação do congresso brasileiro. Para uma análise acerca dos acordos não-vigentes, ver: <http://www2.mre.gov.br/dai/007.htm>.

⁷ É considerado como cooperação técnica aqueles processos não comerciais de transferência de conhecimentos, técnicas e habilidades, processos de treinamento e capacitação, além da doação de equipamentos. Ver: Puente (2010).

central⁸. A cooperação técnica horizontal promovida pelo Brasil é um vetor estratégico para a política externa. A cooperação, em sua maioria, dá-se através de relações bilaterais entre as partes, na qual a diplomacia brasileira define áreas prioritárias de atuação: a África e a América Latina (PUENTE, 2010).

Essas ações também se encontram intrinsecamente ligadas aos pressupostos da cooperação Sul-Sul, retomada pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva e continuada no governo atual⁹. Esta política, apesar da desvinculação de interesses econômico-comerciais e financeiros, é um instrumento de ação no plano internacional, na tentativa de afirmação no cenário mundial¹⁰.

As políticas de cooperação podem ser de vários tipos: financeira, humanitária, técnica, científica e tecnológica, entre outros. A cooperação técnica destaca-se na condução da política externa, principalmente no que se refere aos países africanos de língua portuguesa – ponto central deste trabalho. A tecnocracia brasileira atém-se a realidade econômico-social dessas nações e percebe que no processo de reaproximação não pode imiscuir-se dos problemas existentes entre as partes.

Concomitantemente, surgem, a partir desse movimento da diplomacia, questionamentos acerca da motivação brasileira nos processos de firmação de acordos de cooperação. Seriam estas motivações econômico-comerciais, financeiras, geoestratégicas, políticas e humanitárias? Nos discursos oficiais, os Estados sempre tendem a explanar o caráter humanitário e altruístico de suas ações, encobrindo interesses diversos¹¹.

No caso brasileiro, enfatiza-se o princípio da não-indiferença como norteador das políticas de cooperação técnica com os países em desenvolvimento, a exemplo do discurso do então embaixador Celso Amorim em 2008:

a nossa política – que continua a ser, como sempre foi, uma política de não-intervenção – , com o passar do tempo, dado o próprio crescimento da influência do Brasil, teve de ver nessa não-intervenção um tempero novo. E o tempero novo, que não altera o princípio, é a não-indiferença. Nós agimos de maneira não-indiferente quando

⁸ A Agência Brasileira de Cooperação está integrada à estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

⁹ O governo atual é dirigido por Dilma Vana Rousseff, apoiada então pelo ex-presidente Lula da Silva e eleita em 2010 para o cargo de Presidente da República entre os anos 2011 e 2014.

¹⁰ Pressupostos apresentados na própria Agencia Brasileira de Cooperação (ABC). Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp>.

¹¹ A exemplo das políticas de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, conhecidos como de cooperação vertical. Na grande maioria dos acordos estabelecidos, são postos condições para o acesso a recursos, além de prevalecerem interesses estratégicos econômicos, geopolíticos, militares, etc.

criamos o Grupo de Amigos da Venezuela. Nós agimos de maneira não-indiferente quando participamos, da maneira que temos participado, na tentativa de reconstituição não só da ordem pública, mas do desenvolvimento e da prosperidade no Haiti. E nós agimos de maneira não-indiferente quando atendemos a um apelo da Bolívia – e vamos participar juntos, nesse caso, com a Argentina e a Colômbia – do Grupo de Amigos que procura uma solução, pelo diálogo, para esse nosso país vizinho.¹²

Dentre as ações da política externa brasileira, verifica-se até 2007, o perdão de dívidas no valor de US\$ 1,25 bilhão, dentre as quais a África foi contemplada por US\$ 931,8 milhões¹³. Desde o início do mandato de Lula da Silva, foram perdoadas as dívidas de Cabo Verde (US\$ 2,7 milhões) e Moçambique (US\$ 331 milhões), a exemplo dos PAELP¹⁴.

1.2.1 Em busca de uma teorização metodológica

A teoria pode ser considerada como um ponto plausível para uma tentativa de responder uma questão de pesquisa (*research question*). Nesse sentido, Pennings, Keman e Kleinnijenhuis (2006, p. 32), afirmam que teorias são

confirmed by means of empirical evidence, which refute or confirm the tenability of the proposed relations. From this perspective a theory can be either ‘deductive’ or ‘inductive’. This definition implies that sheer description of events or an abstract argument without empirical footing is not sufficient. Defining theory in this way, the relevant findings can be enhanced or confirmed and theories can be developed. This process is, what we call positive theory development.

Não podemos negar que há uma extensa variedade teórica nas Relações Internacionais. No entanto, é perceptível o quanto sua literatura é dominada pelo pensamento conservador, advindo principalmente da hegemonia estadunidense do pós-Segunda Guerra Mundial. Com a ascensão do poder econômico-militar em nível global, a influência se fez presente na produção intelectual e acadêmica com o aprofundamento dos métodos das Ciências Naturais para as Ciências Sociais, que acabaram por impor uma agenda de pesquisa nas academias.

¹² Discurso do ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em cerimônia de formatura da turma 2005-2007 do Instituto Rio Branco. Disponível em: <http://mundorama.net/2008/04/29/discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-2005-2007-do-instituto-rio-branco-brasilia-df-29042008-2/>.

¹³ Disponível em: <http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2762&lay=apu>.
¹⁴ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/09/15092004/29479.pdf>.

1.2.2 As teorias tradicionais e suas incompreensões

Essa construção conservadora pode ser entendida no decorrer do século XX, com a criação das primeiras academias universitárias em relações internacionais, no intuito de entender minuciosamente a política internacional e os motivos que levam os países à guerra ou a paz¹⁵. Nesse sentido há uma preponderância de concepções e teorias baseadas em uma visão de mundo exógeno às problemáticas dos países não ocidentais. Pois, foram pensadas, elaboradas e exportadas dentro de um contexto hegemônico, situadas nos eixos anglo-saxônicos.

Visando explicar a política e o sistema internacional, o debate teórico atual gira, preponderantemente, entre liberalismo e realismo. Essas teorias, conhecidas também como teorias tradicionais, baseiam-se em preceitos positivistas: crença na ciência e a adoção de metodologias das ciências naturais para explicar o mundo social; existência de uma divisão entre fatos e valores; a visão de uma regularidade da natureza humana e na imutabilidade do sistema, e; no conhecimento científico neutro, imparcial e não normativo (ADLER, 1999; DEVETAK, 2005; SILVA, 2005).

A Escola Liberal, uma das teorias dominantes do pensamento ocidental, é receptora direta da tradição iluminista e tem como agente principal: o “homem econômico/racional”, que assegura condições para o progresso contínuo e inevitável das sociedades humanas, na crença de que a razão humana leva a formulação de princípios de autorregulação e ao equilíbrio da sociedade.

Todavia, os liberais acreditam – assim como os realistas – que a sociedade de estados é anárquica e os seus atores agem egoisticamente. O que os distingue é que para os liberais, mesmo os Estados agindo desta forma, vão procurar cooperar entre si, em vista que os ganhos podem ser maiores. Nesse sentido, a *rationale* conduziria a um livre mercado, promovendo aproximações culturais através do comércio (NOGUEIRA, MESSARI, 2005).

A Escola Realista das Relações Internacionais utiliza conceitos que se baseiam na visão hobbesiana de natureza humana – onde o homem é lobo do homem –, e transfere a análise humana para o Estado em nível internacional. O Estado, para os realistas, é o ator e agente principal nas relações internacionais,

¹⁵ A primeira cátedra universitária dedicada a este campo de estudo foi criada em 1919, na Aberystwyth University no País de Gales.

tendo duas funções principais: manter a paz interna e garantir a segurança dos seus cidadãos de agressões externas.

O receio a agressões externas ocorre pela existência de uma estrutura anárquica irreversível no sistema internacional. Essa anarquia se dá através da busca pelo poder e de objetivos egoístas dos Estados, sustentado na inexistência de um poder central que constranja essas ações belicosas. Nesse sentido, remete-se ao pressuposto hobbesiano em nível estatal nos quais os Estados vivem uma situação permanente de guerra.

1.2.3 Por uma teorização do Sul

Em vista da ascensão do pensamento hegemônico, anteriormente analisado, caracterizado em verdades irrefutáveis e negando “outras” formas de produção e de pensamento, percebe-se a necessidade de resgatar as teorias Crítica e Pós-colonial das relações internacionais. Seguindo esta linha e baseado em Santos (2002, p. 238), que nos adverte:

A experiência social em todo o mundo é muito mais ampla e variada do que o que a tradição científica ou filosófica ocidental conhece e considera importante. [...] esta riqueza social está a ser desperdiçada. É deste desperdício que se nutrem as idéias que proclamam que não há alternativa, que a história chegou ao fim e outras semelhantes.

É a partir dessa ideia que há uma necessidade de rever as teorias tradicionais. O realismo e o liberalismo enxergam o mundo como um conjunto de fatos que levam a imutabilidade na ação humana e sistêmica. Sua base de análise teórica está relacionada à solução de problemas (*problem-solving*), com vistas a solucionar desequilíbrios que comprometam o desempenho do sistema. Portanto, indiferente às possibilidades da emancipação humana (NOGUEIRA, MESSARI, 2005; SILVA, 2005; DEVETAK, 2005; COSTA LIMA, 2010).

O enfoque da teoria crítica é a transformação da ordem internacional, referente à realidade política, econômica e social. Esta parte da premissa de que qualquer concepção que afirme a permanência e a impossibilidade de mudança é falsa. É nesse sentido que Devetak (2005, p. 153) afirma:

analyzing the potential for structural transformations in world order that critical international theory identifies and examines ‘emancipatory counter-hegemonic’ forces. Counter-hegemonic forces could be states, such as a coalition of ‘Third World’ states which struggles to

undo the dominance of 'core' countries, or the 'counterhegemonic alliance of forces on the world scale' [...].

Os pós-colonialismos vêm obtendo maior profusão teórica e acadêmica por estar marcado, em certas perspectivas, pelas contribuições do marxismo e do pós-estruturalismo em sua história intelectual. Além disso,

as perspectivas pós-coloniais emergem do testemunho colonial dos países do Terceiro Mundo e dos discursos das "minorias" dentro das divisões geopolíticas de Leste e Oeste, Norte e Sul. Elas intervêm naqueles discursos ideológicos da modernidade que tentam dar uma "normalidade" hegemônica ao desenvolvimento irregular e as histórias diferenciadas de nações, raças, comunidades, povos. Elas formulam suas revisões críticas em torno de questões de diferença cultural, autoridade social e discriminação política a fim de revelar os momentos antagônicos e ambivalentes no interior das "racionalizações" da modernidade. (BHABHA, 1998, p. 239).

O pensamento pós-colonial busca promover um autoquestionamento e possibilidades na criação de contextos favoráveis àquelas sociedades marginalizadas (GANDHI, 1998). Uma das possibilidades está na construção, produção e aplicação de conhecimento que respondam aos problemas intrínsecos às realidades sociais, culturais e econômicas da periferia.

1.2.4 As contribuições teóricas para o caso brasileiro e africano

As teorias pós-coloniais também estão intrinsecamente ligadas às relações internacionais, tanto no estudo de autonomias regionais quanto na análise de política internacional. Entre as grandes contribuições advindas "do Sul", encontra-se a discussão de temas renegados no debate acadêmico, como questões de raça, classe, gênero, entre outras. De acordo com Chakrabarty (2000, p. 467) o pós-colonialismo "have participated in contemporary critiques of history and nationalism, and of Orientalism and Eurocentrism in the construction of social-science knowledge".

A visão de um Estado Vestefaliano, assim como a racionalidade econômica do mercado, não encontram bases em diversas nações do hemisfério Sul. De acordo com Smith (2008), o pensamento pós-colonial pode influenciar a partir da confrontação da posição hegemônica da idéia "estado-cêntrico" e da inevitável ação egoísta destes, partindo de uma conceitualização mais inclusiva.

Essa afirmação é confirmada a partir das ações de Estados e outros atores na política internacional e doméstica. Observam-se as mudanças de percepções no continente africano e na própria política de ação do Brasil para com os países em desenvolvimento. No primeiro caso, viu-se a refundação, em 2002, da Organização da Unidade Africana (OUA), para União Africana (UA). Entre os novos pressupostos que fariam parte dessa mudança, encontrava-se o princípio da não-indiferença¹⁶.

Este princípio se baseia na solidariedade entre os povos – fugindo das concepções de racionalidade econômica e da essência egoísta dos Estados – e na concepção de que as sociedades e nações africanas não podem se resignar dos problemas alheios em sua região, entre eles os crimes contra a humanidade, genocídios e guerras civis¹⁷.

O princípio é, também, um dos norteadores atuais da política internacional brasileira. Este perpassa simplesmente a lógica do neo-desenvolvimentismo¹⁸ estatal brasileiro para uma dinâmica de reconhecimento das necessidades e direitos de grupos sociais e Estados além de suas fronteiras. Como efeitos demonstrativos podem ser identificados o rearranjo da atuação brasileira nos discursos oficiais do representante máximo do executivo e do Itamaraty e em ações concretas no Haiti, Bolívia e nas políticas de cooperação com os países em desenvolvimento.

As políticas de cooperação horizontal brasileiras destoam daquelas comumente utilizadas no contexto global. Em seu escopo não existe nenhuma obrigação dos países recipiendários com o “assistente”. Pois o Brasil sempre criticou as práticas intervencionistas utilizadas por esses mecanismos governamentais, multilaterais ou privados que as adotassem, proferindo discursos que sustentassem tal prática, de modo que pudesse ser visto como incoerente (SEITENFUS, 2007).

¹⁶ Os estados e a sociedade africana viram como necessária a reformulação e refundação da OUA após o genocídio ocorrido em Ruanda, em 1998, onde morreram mais de 800.000 pessoas. Percebendo que as nações não poderiam mais ficar indiferentes a esses casos, criou-se o preceito da não-indiferença, com vistas à proteção dos povos a mercê de perigos iminentes. Para maiores detalhamentos, ver: http://www.au.int/en/about/constitutive_act.

¹⁷ Encontra-se no art. 4º, “h” da Carta da União Africana. Disponível em: http://www.au.int/en/about/constitutive_act.

¹⁸ A concepção do (neo) novo-desenvolvimentismo vem sendo cunhado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ao qual a lógica do desenvolvimento tem de separar dos preceitos (neo)liberais exportados dos países ricos. Ao mesmo tempo, propõe-se a aprimorar questões em aberto do “velho” desenvolvimentismo, como crescimento econômico a partir de poupança interna, o Estado como estratégico ou indutor econômico, complementando os investimentos privados – sem concorrer com estes. Não é intuito deste trabalho aprofundar-se nessa temática, mas para maior entendimento: Bresser-Pereira (2010) e Bresser-Pereira e Paulo Gala (2010).

A visão de respeito aos valores de cada civilização ou povos, sem se utilizar de mecanismos de sobreposição ao “outro”, não é tão atual como se costuma apresentar na academia. Já em meados do século XIV e XVIII, autores de grande envergadura escreveram sobre o tema, como Ibn Khaldun¹⁹ e Giambattista Vico²⁰, respectivamente.

Tomando por base Vico, uma de suas grandes percepções, (já) em meados do século XVIII, já dizia respeito aos valores culturais e sociais de cada povo. Vico se mostrava contra a concepção cultural de rejeição a outras sociedades e a relativa superioridade ocidental – à época prevalecente e atualmente ainda convincente. O pensador crítico Robert Cox (2002, p. 56), identificando essa questão, afirma e adverte que

Vico's inspiration urges us to accept the vision of a plurality of cultures and civilizations, each with their own truths, and to search for compatibilities and reconciliation among them. It alerts us against succumbing to the homogenizing force of a single global civilization which would reduce cultural diversity to Disneyesque folklore.

A variedade teórica advinda do “Sul” mostra-se deveras relevante e efetiva. A produção e o conhecimento não se resumem a uma verdade única e excludente, mas sim, a uma gama de contribuições para o entendimento dos grupos sociais, Estados e da política internacional. É nesse sentido que Cox (2002, p. 94) afirma que

The movement presupposes rediscovery of social solidarity and of confidence in a potential for sustained collective creativity, inspired by a commitment to social equity, to reciprocal recognition of cultural and civilizational differences, to biospheric survival and to non-violent methods of dealing with conflict. The supreme challenge is to build a counter-hegemonic formation that would embody these principles; and this task implies as a first step the working out of an ontology that focuses attention on the key elements in this struggle.

¹⁹ Ibn Khaldun foi procedente da região do Magreb e de uma família de migrada de Sevilha, nasceu em 1332. Educado em clássicos gregos e islâmicos, incluindo obras de Aristóteles e Averroes, trabalhou sobre a coexistência entre civilizações a questão da história cíclica. Para maiores esclarecimentos, ver: Cox (2002).

²⁰ Giambattista Vico nasceu em 1668 e viveu até 1744. Ao longo de sua vida editou diversas obras, como: Sobre a antiquíssima sabedoria dos italianos (1710) e Princípio e o Único Fim Únicos do Direito Universal (1720). Mas foi em 1725, que ele lançou sua obra fundamental “Princípios de uma Ciência Nova: sobre a Natureza Comum das Nações” – reeditada duas vezes, em 1730 e 1744.

A (semi)periferia²¹ pode oferecer importantes contribuições teóricas para as Relações Internacionais, sobre temas como: atuação do Estado, do mercado e seus impactos na sociedade; a funcionalidade da violência nas relações internacionais, impetradas pelo colonialismo; questões de raça, gênero e classe, e, por certo, a política internacional.

Portanto, este trabalho viu a necessidade de resgatar essa variedade teórica em vista da dificuldade das teorias tradicionais de responderem a problemática da atuação brasileira nas políticas de cooperação horizontal, assim como na inserção internacional.

1.3 OBJETIVOS

Este trabalho contempla um objetivo geral que é o de analisar o redirecionamento da política externa brasileira no governo Lula da Silva concernente às relações Sul-Sul, tendo como foco central a aproximação com os PAELP a partir das políticas de cooperação técnica horizontal – principalmente com Angola e Moçambique.

Em relação ao objetivo proposto, o tema selecionado e o período averiguado se justificam por aspectos de grande relevância doméstica e externa. Entre os fatores de importância, pode ser analisada a reorientação da política externa atual, em busca de aumento das parcerias e coalizões de nível Sul-Sul, além de buscar maior presença no cenário internacional.

Nesse sentido, encontra-se o continente africano intrinsecamente ligado ao plano de primeira grandeza, baseado nas relações Sul-Sul. Essa aproximação foi possível, através de um cenário externo de relativa “tranqüilidade” sócio-política e de crescimento econômico nos países africanos – tendo em vista os PAELP –, além de um rearranjo na política externa brasileira e na percepção de possíveis resultados positivos advindos destas ações.

Já os objetivos específicos estão divididos em três pontos: (i) Entender a atual política de cooperação do governo Lula da Silva e a forma como ela está ligada à política externa; (ii) Analisar as causas da distensão e aproximação das relações

²¹ Periferia não no sentido estritamente econômico, mas cultural, político e acadêmico baseado nas fundamentações teóricas de Bhabha (1998), Robert Cox (2002), Devetak (2005), assim como os de Gunder Frank (1996), Samir Amin (2004), entre outros.

políticas e econômicas – em menor grau – do governo Lula da Silva com o continente africano; e (iii) Avaliar as políticas de cooperação técnica com Angola e Moçambique nas áreas da saúde e educação e sua relevância para a política internacional.

Estes objetivos específicos, tem o intuito de dar maior seguimento e contribuição ao objetivo geral, definindo-os como etapas para se chegar ao entendimento do respectivo trabalho.

Cabe ressaltar que este trabalho visa uma abordagem que articule as concepções teóricas críticas e pós-coloniais, buscando uma dimensão histórica. Portanto, uma breve análise das relações históricas entre Brasil e África, será realizada, tendo em vista uma contextualização do processo geral.

Todavia, o que se intenta nesta dissertação é identificar com base na análise das relações políticas – e porque não econômicas? –, o sentido das transformações em curso na política externa atual para a África, focando principalmente nos países africanos no espaço da língua portuguesa.

1.4 HIPÓTESES DE TRABALHO E ASPECTOS METODOLÓGICOS

Faz-se necessário explicitar a investigação deste trabalho, uma vez determinado o problema de pesquisa, considerando seus propósitos e hipóteses, bem como os vários métodos empíricos empregados para o alcance dos objetivos. Assim, Gil (2008) propõe três categorias de pesquisas: exploratória, descritiva e explicativa. Para melhor entendimento, cabe ressaltar as principais diferenças entre as duas primeiras, descritas na Tabela 1:

Tabela 1 – Classificação de tipos de pesquisa

Tipos de Pesquisa	O que pretende	Finalidade
Pesquisa exploratória	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias • Aplicação de procedimentos mais precisos 	Desenvolver idéias e hipóteses; proporcionar visão geral, de tipo aproximativo; revisão da literatura.
Pesquisa descritiva	<ul style="list-style-type: none"> • Verificação de hipóteses • Procura de associações entre variáveis • Descrição de população 	Delinear ou analisar características dos fenômenos. Verificação de hipóteses e na descrição entre variáveis especificadas.

Fonte: Gil (2008).

Tomando por base, essa classificação, a pesquisa conforma-se-á como exploratório-descritiva. Assim, faz-se necessário ressaltar que em uma pesquisa científica é de extrema relevância a necessidade de construir hipóteses, com vistas a determinar sua validade. Esta é de caráter imprescindível em toda investigação científica e/ou acadêmica. Pois, todo investigador quando inicia sua tarefa em um campo específico possui alguma(s) hipótese(s) sobre a realidade que intenta conhecer e explicar. Isto se dá, ao tomar por base a reflexão sobre algumas idéias norteadoras e primeiras sobre o objeto, sobre como estas são contraditas e se reafirmam num estágio superior. Nesta dinâmica algumas de suas possíveis causas aparecerão com maior clareza (CERVERA, 2001).

A partir desta percepção é que Cervera (2001, p. 35) nos afirma:

En términos generales, la ciencia descansa en el procedimiento de prueba-error como base del conocimiento racional del hombre. Los diversos métodos científicos antes mencionados, no son en realidad mas que diversas formas de aplicación del procedimiento de prueba-error para optimizar los resultados y minimizar el esfuerzo humano de conocimiento y racionalización.

Ou seja, a hipótese seria o caminho científico de testar nossos conhecimentos, através do processo de testes empíricos. Gil (2008, p. 41) nos explica mais elaboradamente que “Hipótese é uma suposta resposta ao problema a ser investigado. É uma proposição que se forma e que será aceita ou rejeitada somente depois de devidamente testada”.

O papel fundamental da hipótese na pesquisa é sugerir explicações para os fatos. Essas sugestões podem ser a solução para o problema.

Seguindo estas indicativas o respectivo trabalho viu como necessário uma averiguação a partir de duas hipóteses que são complementares:

Hipótese 1: No período analisado, as relações Brasil-PAELP têm se caracterizado por sua revisão, recuperação e intensificação. Deste modo, as alterações do sistema internacional e da política doméstica brasileira são responsáveis por um renovado interesse da política externa do país pela região.

Hipótese 2: Como segunda hipótese, este projeto supõe que a política externa brasileira para a África tenta manter coerência entre o discurso diplomático e seu sentido estratégico. A ampliação das relações afrobrasileiras têm se garantido tanto na consolidação de acordos bilaterais e multilaterais de tratados de cooperação,

quanto no intercâmbio econômico-comercial. A política externa brasileira para Angola e Moçambique atende aos interesses nacionais e, em parte, àqueles dos países africanos.

1.5 DESENHO DE PESQUISA

A realização da pesquisa em questão deve, assim, articular de forma objetiva e coerente os objetivos traçados através da análise sobre o processo de ampliação da política externa brasileira em direção ao continente africano. Soma-se a essa análise, as políticas de cooperação técnica nas áreas da saúde e educação, tendo como objeto central essa expansão para Angola e Moçambique.

A escolha da metodologia deve estar apropriada ao tipo de estudo que se pretenda realizar, ou seja, necessita estar fundamentada na natureza do problema a ser investigada e nas hipóteses levantadas. Assim, são apresentados na Tabela 2 os principais métodos de investigação e suas técnicas.

Tabela 2 – Métodos e técnicas de produção de dados

Metodologia	Métodos	Produção de análise
Quantitativa	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Análise quantitativa de dados e valores levantados por diversas instituições (não)governamentais nacionais e internacionais acerca da cooperação técnica entre Brasil, Angola e Moçambique. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Análise de conteúdo de documentos: do Itamaraty, da Agência Brasileira de Cooperação, da Organização das Nações Unidas (ONU). <input type="checkbox"/> Recopilação de dados existentes, como estatísticas e valores.
Qualitativa	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Estudos de caso referente às políticas de cooperação técnica entre as partes (especialmente com Angola e Moçambique). <input type="checkbox"/> Bibliografias específicas na área. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Análise de documentos acerca dos tratados de cooperação técnica, principalmente às áreas da saúde e educação.

Fonte: (Sautu apud Ribeiro, 2007, p. 17)

Tendo em vista que as relações Brasil-PAELP só podem ser examinadas em um contexto mais amplo da política de cooperação técnica e externa brasileira atual, esta investigação não pode deixar de fazer uma análise combinada de métodos qualitativos e quantitativos. Reconhece-se que existem condicionamentos nas relações entre o Brasil, Angola e Moçambique, que necessitam da interação desses métodos distintos, uma vez que em conjunto, fornecem dados não conflitantes, mas complementares para esta investigação.

Como exemplo de um levantamento de nível qualitativo, realizar-se-á neste trabalho uma análise da literatura especializada na temática em questão, além dos acordos afirmados entre o Brasil e os países africanos referidos, constituindo assim, um aporte ao quadro geral retratado em quatro partes:

- a) Bibliografia teórica geral de política externa brasileira;
- b) Livros e artigos sobre políticas de cooperação técnica brasileiras;
- c) Tratados e acordos bilaterais em vigor e não-vigentes com países africanos;

Serão utilizadas, principalmente, as análises de autores como Carlos Puentes (2010), Cláudio Oliveira Ribeiro (2008), Boaventura Santos (2007; 2010), Maria Regina Soares de Lima (2005), Letícia Pinheiro (2000; 2004), Homi Bhabha (1998), entre outros, pela capacidade teórica e de análise expostos pelos mesmos. Essas perspectivas permitirão empreender uma análise dos padrões de inserção brasileira, além de fornecer dados relevantes sobre as políticas de cooperação técnica para os países africanos observados.

Em um segundo momento será utilizado dados relativos ao método quantitativo, baseando-se no levantamento de dados estatísticos, assim como no montante de recursos de instituições nacionais e internacionais. Visto com intuito de analisar os dados oferecidos por estas instituições e relatar se há aumento no processo, através de Relatórios acerca da expansão das políticas de cooperação técnica, referentes a 2003-2010, baseando-se nos dados fornecidos pela ABC e pelo MRE.

2 RELAÇÕES HISTÓRICAS BRASIL-ÁFRICA: ENTRE O PÊNDULO DA APROXIMAÇÃO E DO DISTANCIAMENTO²²

O Brasil desde seu nascimento até poucos anos depois da abolição do tráfico de escravo teve as mais íntimas relações com a África, ou melhor ainda, com certas partes da África. Relações tão estreitas que a África portuguesa, já limitada nas suas fronteiras, era uma dependência administrativa do Brasil. Relações geográficas, étnicas, culturais, enfim, que duraram quase quatro séculos e se romperam, desde 1850, quando a imagem da África só sobreviveu nos centros de cultura afro-brasileira, espalhados pelo território nacional (José Honório Rodrigues, 1982, p. 31).

Desde o processo de Independência no Brasil (1822) e dos acordos de reconhecimento do mesmo pela Inglaterra e Portugal (1826), o país experimentou um distanciamento nas relações com o continente africano, e se sujeitou às exigências portuguesas e inglesas de não intromissão nos assuntos das colônias de Portugal na África (CERVO, 2002). Esse acordo se deu em vista da forte presença brasileira nos atuais territórios angolanos através do tráfico de escravos, além de ter passado a ser administrador direto dessas possessões após a vinda da corte portuguesa para o Brasil (1808).

Mas é só em meados do século XIX, com o fim do tráfico de escravos instituído pela Lei Eusébio de Queiroz (1850) que o país se afastaria de vez da África, buscando parcerias mais fortes com as potências européias e estadunidenses. As relações entre o Brasil e a África – especialmente os de administração portuguesa – se baseavam, na época, em uma troca de especiarias e escambos com o do tráfico de escravos para as lavouras brasileiras.

Só a partir dos anos 1950 que o Estado brasileiro começou a formatar uma política de aproximação com o continente africano, calcado nas denúncias acerca do subdesenvolvimento, das relações desiguais entre centro-periferia e do colonialismo. Assim, a tecnocracia brasileira percebeu que o país não poderia se ausentar dos acontecimentos políticos e econômicos em níveis continentais e globais, devendo estar preparado para o novo contexto internacional que ascendia rapidamente.

²² Este capítulo foi desenvolvido ao longo da academia, estando integrada no trabalho de conclusão de curso da graduação em Relações Internacionais deste autor, além de outros trabalhos publicados em periódicos. Esse capítulo também passou por uma revisão bibliográfica de atualização.

É nesse contexto histórico que se aprofundaram os processos de descolonização e de lutas de libertação dos povos africanos contra a dominação colonial européia, em vista da decadência dos velhos poderes coloniais após a Segunda Guerra Mundial. Foram ao longo dos anos 1950 e 1960 declaradas e constituídas mais da metade das atuais 54 nações independentes do continente africano.

Ao longo do processo de emancipação africano, o Brasil oscilava entre o apoio e a abstenção na Organização das Nações Unidas (ONU). Esse movimento pode ser entendido em vista da análise da diplomacia brasileira, fundamentada na concepção dos fortes laços de amizade que existia entre Brasil e Portugal, sendo que o primeiro defendia nos órgãos e fóruns internacionais o direito à soberania, ao desenvolvimento e à autodeterminação dos povos.

Dessa forma, o Brasil buscava denunciar a colonização promovida pelas “velhas” potências europeias, mas também, de acordo com os cálculos políticos da tecnocracia estatal, agia em conformidade e em apoio a Portugal, antevendo seu passado histórico e suas proximidades culturais, econômicas e políticas na formação da nação brasileira.

Outro fator de indisposição para maior apoio aos movimentos emancipatórios africanos se encontra na tentativa de não gerar possíveis conflitos de interesses com as potências coloniais européias. Interesses vistos pelo país como necessários para o processo de industrialização alavancado por Juscelino Kubistchek, os quais eram predominantemente sustentados em capitais e investimentos externos.

A tecnocracia brasileira, à época, acreditava também que os países recém-independentes poderiam vir a rivalizar economicamente na disputa por mercados de produtos primários nos grandes mercados industrializados, além da possibilidade desses países obterem privilégios nos mercados europeus. A África se tornou

um sério competidor nos mercados de café e sua exportação passou, em menos de cinco anos, para oito milhões de sacas anuais. Os antigos territórios franceses de Madagascar e da África Ocidental, especialmente a Costa do Marfim, são os principais produtores, fornecendo, atualmente, 40% da produção africana. A Costa do Marfim é hoje o terceiro produtor mundial. [...] Também o cacau, de que o Brasil é um dos maiores exportadores, tem na África, especialmente em Gana, seus principais concorrentes (RODRIGUES, 1982, p. 294, 300).

Com o advento da Política Externa Independente (PEI), na década de 1960, o país aprofunda as relações de nível Sul-Sul, baseada numa denúncia da clivagem

entre o Norte e o Sul. A política externa brasileira trazia em sua finalidade uma defesa mais forte do desenvolvimento econômico, da soberania e da autodeterminação dos povos, além de combater o problema da desigualdade social.

Os anos 1960 para o continente africano foi o auge dos processos emancipatórios contra as antigas colônias européias, conhecida como a “década da África”. Assim, o Brasil tendo elencado a defesa da soberania e da autodeterminação como conceitos-chave de sua atuação internacional, acabava por se comprometer nesse momento, na ONU, a votar e apoiar os movimentos libertários e os países recém-independentes.

Esta aproximação também era sustentada a partir da visão de que o Brasil e a África tinham íntimas ligações culturais entre seus povos, implementando uma estratégia de aproximação através da abertura de embaixadas na Nigéria, Gana, Senegal e Quênia. Houve, nesse sentido, um direcionamento da política externa brasileira para o continente africano (LECHINI, 2008).

O movimento da atuação brasileira não estava descolado de uma estratégia econômica, baseava-se numa perspectiva de expansão das relações político-econômicas e na diminuição da dependência dos Estados Unidos. Havia a necessidade de abrir novos mercados para os produtos industriais brasileiros, principalmente após o governo Kubistchek. Entretanto, a política externa africana nos governos Jânio Quadros e João Goulart encontrou uma série de limitações para suas manobras, tanto na esfera doméstica quanto internacional.

O ponto de entrave da política africana na PEI se deu, especificamente, em relação aos países africanos da colônia portuguesa. Esta ambigüidade podia ser percebida através da defesa da imprensa, de intelectuais e diplomatas pró-Portugal. Além desses aspectos, existia a problemática do Tratado de Amizade e Consulta, assinados entre Brasil e Portugal em 1953, este determinava que país deveria consultar previamente o outro em casos de matéria externa relevante, envolvendo uma das partes. (PENNA FILHO, 2008).

Portanto, a atuação do Brasil na ONU foi marcada por incongruência, principalmente relativa à questão angolana. Apesar da defesa na ONU acerca da autodeterminação das colônias, o Brasil ainda relutava em votar desfavoravelmente contra Portugal. Por isso, o Brasil adotou uma política que defendia que os processos de independência tivessem uma solução pacífica, rápida e que compatibilizassem os interesses portugueses e angolanos. Acabava, deste modo,

por reiterar seus laços históricos de amizade com Portugal e sua posição de defesa do anticolonialismo e da autodeterminação (CERVO, 2002).

2.1 A ÁFRICA VISTA PELA ÓTICA ECONÔMICO-COMERCIAL: VETOR ESTRATÉGICO PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL

O governo João Goulart passou por um processo de desestabilização institucional, desde sua posse, transcorrida por uma crise econômica inflacionária e por propostas de amplas reformas sociais, entre elas a reforma agrária, vistas por segmentos da sociedade brasileira como subversivas e uma ameaça à propriedade privada. A problemática inflacionária advinha desde o governo Kubitschek, baseada numa disfunção entre a oferta e a demanda não conseguindo o mercado consumidor nacional absorver a forte industrialização de produtos de alto valor agregado. O crescimento econômico vinha passando por baixas taxas, relativas ao problema inflacionário, provocando pressões de setores da sociedade brasileira contra o governo.

Sustentado nisto, parte da classe média e alta, da Igreja e dos militares perpetraram um golpe militar, em 31 de março de 1964. O regime militar, recém instalado no país, trazia em sua base a idéia de manutenção da ordem e propunha uma série de novas medidas econômicas, com intuito de diminuir a inflação e retomar o elevado crescimento econômico. Em novembro do mesmo ano era, então, formulado e lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), como uma forma de atingir o objetivo proposto.

O programa buscava atenuar os desniveis econômicos setoriais e regionais – em vista do grande salto industrial do Sudeste brasileiro – e corrigir a tendência de déficits da balança de pagamentos. Recomendava ainda, em sua base de planejamento, um maior incentivo nas exportações brasileiras para o mercado internacional e aumentar a abertura ao capital estrangeiro, sempre voltado ao combate da inflação, mas no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva nacional (ABREU, 1990).

Com a perda do controle monetário em 1965, deu-se início em 1966 a primeira experiência ortodoxa na economia brasileira. Essa ortodoxia se daria a partir da elevação de impostos, corte nas despesas governamentais e financiamento do déficit através de empréstimos externos. Esta política geraria uma série de

“gargalos” econômicos, como a desaceleração industrial nos primeiros anos da ditadura e, já no início de 1967 se despontava numa recessão econômica.

Concernente à política externa, o governo Castelo Branco não promoveu uma forte inflexão nas relações africanas, mas politicamente haveria um realinhamento no embate bipolar Leste/Oeste e o esvaziamento de um discurso de uma linha mais independente nos órgãos multilaterais. O novo governo punha como realidade que o ordenamento internacional estava regido e submetido ainda ao conflito entre os ideais das duas superpotências da época, a saber, Estados Unidos da América (EUA) e União Soviética (URSS).

O governo via como aliado natural e estratégico os EUA, já que o Brasil fazia parte da “cultura ocidental”, política e econômica, e tinha proximidade geográfica com o mesmo. A partir dessa perspectiva, ensaiou um alinhamento automático com os Estados Unidos, além de ter provido ampla liberdade ao capital externo, acreditando que estes fluiriam espontaneamente. Na visão do governo português – regido pelo então ditador António de Oliveira Salazar, época conhecida como Estado Novo (1933-1974) –, o golpe, de início, acabaria por promover uma comodidade à manutenção de seus interesses coloniais em território africano. (CERVO, 2002; PENNA FILHO, 2008).

A política adotada por Castello Branco acabou por receber inúmeras críticas dos setores midiáticos e das forças armadas, que se mostravam contra o realinhamento com os norte-americanos e ainda por parte do empresariado e da classe média, que condenavam o processo de nacionalização e a recessão econômica que vinha se aprofundando no final de seu mandato.

Com a ascensão do governo de Costa e Silva (1967-1970), deu-se início uma nova formulação da política econômica e de desenvolvimento com o intuito de deflagrar o crescimento “sustentado” da economia. Para isso, houve troca de ministros que comandavam os dois principais ministérios de decisões econômicas, Ministério do Planejamento e da Fazenda, tendo como principal mudança a entrada de Antônio Delfim Neto (1967-1973) como Ministro da Fazenda, que se tornaria um dos idealizadores do “milagre econômico” brasileiro.

Esse plano econômico tinha como característica principal a retomada e aprofundamento da política econômica anterior, assim como a aceleração do desenvolvimento através da capacidade produtiva já existente, grande parte ociosa, devido à recessão. A mesma propunha, ainda, a intensificação de investimentos

governamentais nos setores infraestruturais, evitando-se uma excessiva pressão no setor privado e uma redução progressiva do setor público no investimento global, além da continuidade na contenção da inflação.

Portanto, o governo lançava mão de amplos subsídios e incentivos fiscais e de créditos que passavam, agora, a fazer parte da política industrial. Com isso, registrou-se uma grande expansão do Produto Interno Bruto (PIB), nos anos compreendidos pelo “milagre econômico”.²³ Registrava-se também um crescimento substantivo da agricultura nesse período. O crescimento industrial era influenciado, diretamente, pela agricultura e pela Política Nacional de Habitação, alavancando o processo de produção de máquinas, o que acabaria por levar a modernização da lavoura brasileira²⁴.

A partir de Costa e Silva, e com a continuação dos próximos mandatários militares seguintes, implementou-se mudanças que iriam retomar as bases de uma política externa mais “independente”, eliminando diversos pontos instituídos por Castelo Branco. Acabou por revogar a idéia da bipolaridade, da segurança coletiva e do ocidentalismo. Nas palavras de Cervo (2008, p. 135),

ainda em 1967, deixou claro que a segurança coletiva anexa à ordem bipolar que as superpotências desejavam cristalizar não mais serviria de referência a política exterior do Brasil. [...] a doutrina de segurança coletiva vinculada às fronteiras ideológicas cedeu à da segurança econômica coletiva no discurso e na ação das legações brasileiras. [...] A segurança econômica coletiva inspirava o diálogo Norte-Sul e o estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional.

Portanto, foi-se definindo, após 1967, novos conceitos de desenvolvimento e de segurança, que atenderiam naquele momento aos interesses estritamente nacionais, em face de uma nova percepção da realidade internacional. A concepção de que prevaleciam entre os formuladores das políticas externa e doméstica a política de segurança coletiva não serviria mais como instrumento de desenvolvimento das nações subdesenvolvidas, pois esta se prostraria como uma cristalização das disparidades entre o centro e a periferia, acerca do desenvolvimento.

O Brasil, a partir de então, buscou levantar a bandeira em favor das nações pobres e consequentemente das independências dos Estados-nação no continente

²³ Como exemplo, o crescimento econômico chegou a atingir uma taxa média anual de 11,2% – entre 1967 e 1973 – chegando a um pico de 14% em 1973.

²⁴ É importante ressaltar que esse progresso econômico se deu através de uma forte exclusão social, além de promover a modernização do campo pela expulsão e concentração fundiária no país.

africano. Entretanto, esta política externa iria variar entre a efetivação do apoio e a ambiguidade, ainda mantida em relação ao colonialismo português. Só findaria esta incongruência, com o esgotamento e colapso da ditadura salazarista em Portugal, em 1974, após a Revolução dos Cravos.

A década de 1970 foi marcada por grandes transformações no contexto mundial e das relações externas brasileiras. Os anos 1970 se distinguiram pelo aprofundamento das crises econômicas internacionais, proporcionadas pela guerra do Vietnã, levando a quebra do sistema Bretton Woods, em 1971, pelos EUA²⁵. Esse período também foi marcado por dois choques do petróleo, o primeiro em 1973, e o segundo em 1979. O quadro global era de gravidade e o Brasil demorou a perceber, ou adiou as medidas cabíveis, para impedir que ocorresse um processo de transferência de renda dos países importadores para os países exportadores de petróleo²⁶.

Começava a surgir no país a imagem de prosperidade, e em 1975, ocorria a queda nas exportações brasileiras. Fazia-se necessário os ajustes econômicos como forma de combater a desaceleração econômica. Para isto, deu-se início a elaboração e a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que viria a ser o último e mais ambicioso plano nacional-desenvolvimentista. Algumas medidas foram necessárias, entre elas: a desvalorização do câmbio, para expandir as exportações; a contenção da demanda, para impedir o superaquecimento herdado do regime anterior e o privilegiamento da acumulação de reservas; e a sustentação no endividamento externo.

Para dar base ao II PND, Geisel ampliou e aprofundou a política externa brasileira e garantiu como segurança nacional a busca de autossuficiência nas áreas tecnológicas e de defesa. Como prosseguimento, expandiu as relações com o continente africano, com mais destreza e coerência. Procurou nos países produtores de petróleo maior aproximação, como Nigéria e Argélia, no intuito de complementar a base do desenvolvimento nacional, além dos países de língua portuguesa, especialmente Angola (PENA FILHO, 2008).

²⁵ O fim do sistema Bretton Woods se dá pela quebra, unilateral, dos Estados Unidos em relação ao fim da conversibilidade dólar-ouro e imposição de aumentos de sobretaxas as importações, forçando as economias desenvolvidas a reajustarem suas moedas. Ver: Menezes (2008). Para compreender o impacto provocado pelo fim da conversibilidade e seu impacto no milagre econômico japonês, ver também: Singer (1977).

²⁶ Houve uma transferência de renda em torno de 2% da renda mundial. Para melhor entendimento, ver: Abreu (1990).

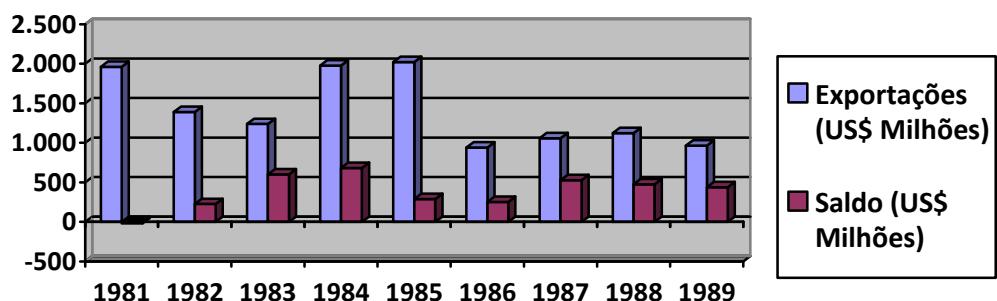
Sem a problemática portuguesa, com o fim do salazarismo, o país pôde atuar livremente e com desenvoltura na questão da descolonização africana, sendo o primeiro país no mundo a reconhecer a independência angolana. Mostrava o Itamaraty, naquele momento, uma autonomia em relação aos desejos portugueses.

A África era vista pelo Brasil, nesta época, como de extrema relevância para o crescimento da balança comercial, destinando-se a expansão das exportações de produtos industriais para o mercado africano recém-independente, além desses países proverem matérias primas – em sua maior parte, riquezas minerais – para a industrialização brasileira. Para isto, o país aumentava nos fóruns multilaterais a defesa dos países terceiro-mundistas, além de denunciar a deterioração de trocas no mercado internacional.

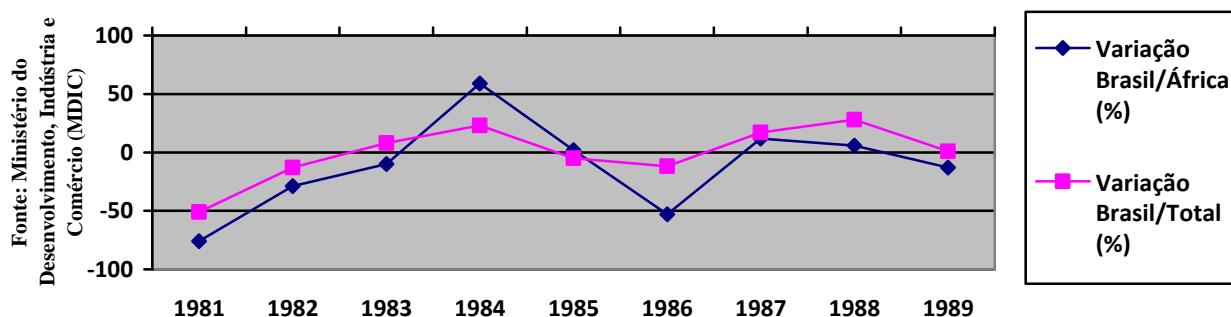
A posse de tecnologias sensíveis e em especial as derivadas da pesquisa atômica, era vista pelos militares como último ponto para o pleno desenvolvimento nacional. Por esse motivo as transferências de tecnologias de países ricos para países pobres havia se tornado constante das representações brasileiras nos fóruns multilaterais. A recusa dos países ricos em ceder tecnologias e a insistência das superpotências em estender o Tratado de Não-Proliferação Nuclear serviu como evidência à cúpula militar brasileira de que o embate era entre Norte-Sul e não Leste-Oeste, à época da Guerra Fria (CERVO, 2008).

Mas com a desaceleração do crescimento do comércio mundial, acabava por influir na deterioração da balança de pagamentos do país. A partir da década de 1980, há uma diminuição expressiva do financiamento externo, que estava ligada intrinsecamente a elevação unilateral na taxa de juros pelos EUA, provocando uma espiral na crise da dívida externa nos países latinos americanos.

A grave dificuldade econômica acabou refletindo na política externa brasileira, levando o país a uma diminuição nas relações com o continente africano. Foi prejudicada pela incapacidade de manter compromissos comerciais e a venda de serviços ao continente. A diminuição dessas relações podem ser analisada em vista da própria balança comercial brasileira com o continente, durante a década de 1980, disposto no Gráfico 1. No Gráfico 2 tem-se a relação entre a variação percentual deste comércio com a África e o total das exportações brasileiras para o mundo.

Gráfico 1**Exportações Brasileiras para África (1981 - 1989)**

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

Gráfico 2**Balança Comercial Brasileira - África e o Mundo (1981 - 1989)**

Como exemplificado nos gráficos acima, a crise econômica no Brasil acabava por afetar a balança comercial. Percebe-se uma forte variação negativa nas exportações para África, chegando a ter uma queda de 71%, entre os anos 1980 e 1981. Mas isto não estava restrito somente as relações africanas, mas sim ao total de exportações, refletindo a forte crise interna. No entanto, o próprio continente africano se encontrava num período conturbado, marcado pelo acirramento das disputas políticas e guerras civis, além da crise econômica, que atingia os países de “terceiro-mundo”. Todos esses fatores acabavam por levar ao distanciamento do Brasil com relação à África. (SANTANA, 2003).

2.2 O DISTANCIAMENTO ESTRATÉGICO: EM BUSCA DAS REFORMAS NACIONAIS E O SELETIVISMO INTERNACIONAL

A década de 1990 no Brasil foi marcada por significativas transformações políticas e econômicas, além da definitiva sedimentação da democracia, principalmente após a constituição de 1988, que reverberariam de forma profunda nas relações sociais do país. O país também viveria sua definitiva ruptura com o modelo desenvolvimentista – como foi citado anteriormente – adotado ao longo de décadas e que entrara em embate com percepções opostas, nesse momento predominantes nas relações políticas e econômicas.

Como é de amplo conhecimento, os primeiros anos da década de 1990 foram de grandes rupturas na política internacional e de acirramento de processos transformativos na economia mundial, impactando sobremaneira as relações internacionais, as estratégias de ação internacional e a dinâmica política dos países. Simultaneamente, o Brasil passava por transformações políticas domésticas também altamente significativas, além de traçar, implementar e consolidar uma nova matriz para a formatação e execução de sua política externa, embasada na adequação do país às modificações estruturais do sistema internacional. Esses processos de readequação das estratégias de inserção internacional e de formulação de uma nova matriz para a política externa brasileira ocupam parte central deste tópico.

A partir da entrada de Fernando Collor de Mello na presidência da República, efetuou-se uma ruptura com os preceitos desenvolvimentistas, em atuação desde a década de 1930. Sua ascensão marca, de fato, o início de um conjunto de alterações nas visões e ações brasileiras, que passa a viver um período de rápida abertura comercial e de liberalização financeira²⁷. A aproximação com as grandes potências, em especial com os Estados Unidos, e a abertura econômica eram, na visão do governo, uma estratégia fundamental na inserção benéfica. Isso, baseado numa configuração de poder global e nos avanços da globalização, quando os EUA se apresentavam, com o fim da Guerra Fria, como superpotência única.

Em seu governo, teve início – ao que se denomina na literatura sobre reforma do Estado – as reformas de primeira geração. Essas abrangeram, fundamentalmente: a) busca pela estabilidade de preços, através da adoção de

²⁷ Abandonava assim a postura combativa do Brasil nos principais fóruns multilaterais, caracterizado pela política “terceiro-mundista” implementada pelo Itamaraty, em meados de 1970 e 80.

planos econômicos para controle inflacionário, majoritariamente de caráter ortodoxo-recessivo; b) abertura ao exterior, no que se refere à liberalização comercial e fim do controle dos fluxos de capitais; c) desestatização da economia, com a venda das empresas estatais; e d) criação de agências reguladoras, colocando o Estado numa nova posição estratégica na economia, executando a função de regulação de determinados setores.

Assim, o Brasil experimentou, principalmente, dois processos drásticos de ruptura econômica: abertura comercial e desestatização. Entretanto, vale lembrar que a estabilidade de preços foi também tentada com os Planos Collor I e Collor II²⁸. Em março de 1990, o presidente Fernando Collor de Mello enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória de número 115, que veio a se tornar a Lei 8.031 por decreto presidencial, em 12 de abril do mesmo ano. Nesse momento, era instituído o Programa Nacional de Desestatizações (PND), tornando-se o principal instrumento para o processo de privatizações no Brasil.

O PND teve como principais objetivos o reordenamento da posição estratégica do Estado brasileiro na economia, implicando num processo gradual de retirada do Estado das atividades econômicas, especialmente no que se refere à posição de produtor de bens de consumo e de produção²⁹. O plano tinha em seu preâmbulo a noção da necessidade de se dissociar a política e a economia, com o objetivo de impulsionar uma modernização da economia brasileira. O intuito era influenciar e incentivar os investimentos produtivos privados.

Nesse sentido, o PND trouxe em seu escopo os seguintes objetivos: através da venda das empresas estatais brasileiras, reduzir a dívida pública do país com a captação de recursos advindos da iniciativa privada nacional e internacional; modernizar o parque industrial brasileiro, ligeiramente estagnado com a diminuição acentuada do ritmo de crescimento da economia após a crise da dívida externa; e facilitar a retomada dos investimentos no país.

Simultaneamente ao processo de desestatização, o governo Collor iniciou uma abertura incondicional do mercado brasileiro às importações. Essas duas iniciativas se fundamentavam nas mesmas premissas de corte liberal, que acentuavam a eficiência do mercado sobre a desestabilização crônica produzida

²⁸ Essa estabilidade só foi devidamente alcançada com o Plano Real na transição dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

²⁹ Para uma análise mais aprofundada, ver O art. 1º da lei 8.031/90. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8031.htm>.

pela intervenção estatal; competitividade positiva à economia brasileira, resultante de uma alocação perfeita de recursos; incentivos aos investimentos tecnocientíficos, fruto da maior concorrência; e que, consequentemente, produziriam maior bem-estar à população. A exposição da economia brasileira ao mercado internacional, argumentavam os tecnocratas do período, traria ganhos de eficiência técnica, pressionando as empresas nacionais a renovar sua produção, estimulando-as à pesquisa³⁰.

A saída de Collor da Presidência³¹ ascendeu, inicialmente, sérias dúvidas sobre os rumos políticos do Brasil, inclusive, por causa da baixa popularidade de seu vice, Itamar Franco, que assumira o poder no país após a renúncia do então presidente. Entretanto, o governo de Itamar Franco conseguiu manter a estabilidade política e iniciou o processo definitivo de estabilização e controle inflacionário do país, o Plano Real. Este, ainda em finais de 1993, com a adoção de uma política de ajuste fiscal preparatória, foi plenamente estabelecido com a conversão da URV em Real no governo Fernando Henrique Cardoso.

A equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso tratou de intensificar o processo de privatizações iniciado nos anos Collor, tornando-o o principal instrumento de desestatização e reforma do Estado. Através da Lei nº 9491, sancionada em 09 de setembro de 1997, revogou-se a Lei nº 8031/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização, dando novas e maiores providências ao programa. A nova legislação introduziu nesse Plano, como órgão superior de decisões, o Conselho Nacional de Desestatização (CND). Esse se mantinha diretamente subordinado ao Presidente da República. O conselho especialmente criado para essa função teria como objetivo fundamental a recomendação, para aprovação do presidente da República, da inclusão ou exclusão de empresas, serviços públicos e inclusive instituições financeiras do programa de desestatização.

No processo de reformas implementado pelo ou no Programa Nacional de Desestatizações, foram adicionadas, além dos setores já privilegiados na primeira fase de vendas, empresas relacionadas aos serviços públicos fundamentais, assim como, uma política de fim de monopólios estatais. Entre elas: a Telebrás através de

³⁰ Ver: MARKWALD, Ricardo A. O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. XII Fórum Nacional, 2001, p. 3.

³¹ A saída de Collor de Mello da Presidência da República se deu pela renúncia de seu mandato, em 1992, com intenções de evitar o “impeachment” pelo Congresso Nacional, baseados em denúncias de corrupção em seu governo.

uma emenda constitucional de 1995 e a Petrobras através da Lei nº 9478/97, com a abertura das atividades de exploração da indústria petrolífera em território nacional (BRASIL. Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997).

Estes programas de reforma estatal visavam, à época, aumentar a eficiência econômica nacional, além de financiar o déficit fiscal, reduzindo a necessidade de contrair empréstimos. Seu processo foi acelerado e potencializado pelas diversas crises econômicas internacionais – crise mexicana, crise russa e crise asiática. (que) Nas palavras de Giambiagi e Pinheiro, “a privatização poderia dar ao Brasil uma vantagem sobre outros países que haviam sido ou poderiam ser vítimas de ataques especulativos” (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 2000, p. 33).

O desmonte do Estado brasileiro se deu através de um conjunto de ações organizadas e empreendidas pelo governo. Tanto a passividade nas negociações comerciais, nas relações com os Estados Unidos, quanto a adequação sem qualquer contestação às regras internacionais, estão diretamente relacionadas ao modelo econômico e às preferências políticas emanadas do Executivo Federal. De acordo com Giambiagi e Pinheiro (2000, p. 34) a “privatização cumpriu seu papel de ‘sinal de compromisso’ com os fundamentos, como fizera na década de 90”.

Em um de seus artigos, Luiz Felipe Lampréia – Ministro do Estado das Relações Exteriores Brasileira, de 1995 a 2000 – sustentava bem a visão de mundo sobre a necessidade de adequação do Brasil a ordem global. Ele acreditava também na perspectiva de que a “vitória da ideia da livre iniciativa, imperatividade da disciplina fiscal e monetária, liberalização do comércio de mercadorias, serviços e dos fluxos financeiros, além de avanços fundamentais como a União Econômica e Monetária na Europa”, delineavam as ações no mundo globalizado (LAMPREIA, 1998, p. 5).

Assim, o país passou a buscar parcerias estratégicas a sua política de inserção e autonomia internacional. Para isto, iniciou um processo de distanciamento com o continente africano, visto como problemático e de pouco interesse para o Brasil, em vista do esgotamento da política econômica adotada pelo Brasil durante décadas e, então, sob o mando liberal. O continente africano também passava por um processo conturbado, tanto econômico como político. Países como Moçambique, Angola e da região centro africana, ainda se encontravam, no início da década de 1990, com uma indefinição política e social, além de estarem sob comandos autoritários.

A exemplo dos diversos choques sociais e políticos, a África Central passou por momentos de violentas guerras civis. Países como Ruanda, Burundi e República Democrática do Congo (ex Zaire, antigo Congo Belga), estavam submersos em um quadro de massacres e instabilidade³². Em Moçambique, o grupo socialista Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) assumiu o poder, enfrentando a oposição da anticomunista Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), perdurando o conflito pela década de 1990³³.

No entanto, isso não acarretou numa simples reorientação com países da trilateral (Estados Unidos, Japão e Comunidade Européia), o que acabou por incluir nas parcerias estratégicas, países como China, Israel e Irã. (Nas palavras de) Celso Lafer, em tempos do governo Collor, afirmou que,

O fato de termos prioridades não significava porém que deveríamos nos fechar para outras situações e outras hipóteses. Definidas as três grandes parcerias (EUA, Comunidade Européia e Japão), e considerada a nossa circunstância, eu também queria trabalhar com o que chamei de “nínchos de oportunidades”. Era um pouco a ideia de que na nossa vocação multilateral deveríamos diferenciar as oportunidades e tentar aproveitá-las na medida em que fossem úteis, relevantes. Um dos ativos diplomáticos que o Brasil tem é o fato de manter relações com o mundo inteiro, de essas relações serem boas, de não existirem conflitos maiores. Como aproveitar esse ativo? Ocorreu-me, por exemplo, na área de capacitação tecnológica, parecia-me fundamental para o tema da nova inserção: era também um nicho de oportunidades. Os Emirados Árabes também ofereciam oportunidades, o Irã. Enfim, este era o *pattern*, o padrão em torno do qual eu estava trabalhando (LAFER apud RIBEIRO, 2007, p. 105).

Portanto, admitia-se que o continente africano não se encontrava na agenda de importância da política externa brasileira, estando ausente dos grupos de “oportunidades”. As relações Brasil e África – exceto em relação aos PAELP e a África do Sul – permaneceram estáveis, concernentes às trocas comerciais e nos acordos bilaterais, dando característica de seletividade no processo decisório. Mas, em fins do governo Cardoso e, mais especificamente, a partir do ano 2000, começou a mudar esse quadro. Isso, baseado numa percepção governamental de que, a forma de inserção internacional haveria de ter pequenas mudanças, em razão de a

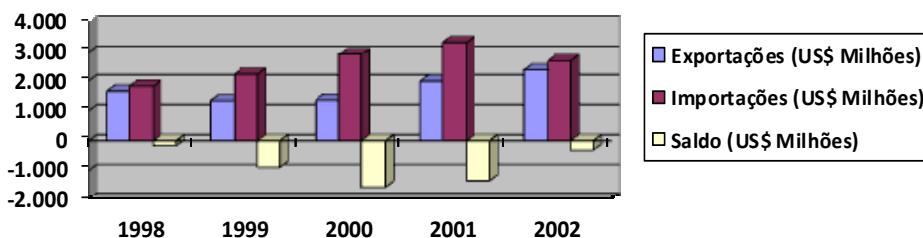
³² O caso ruandês foi o caso mais perturbador, onde a guerra étnica levou a morte de mais de 800 mil pessoas, sendo em sua maioria da etnia tutsi.

³³ Apesar da vitória da “Frelimo”, esta havia abandonado a concepção marxista e propiciou ao país a abertura de mercado.

globalização ser assimétrica³⁴. Este fato pode ser analisado na própria corrente de comércio do Brasil para o respectivo continente, havendo elevação das exportações e logo seguido por um expressivo aumento nas importações, elencados abaixo no Gráfico 3 e no Gráfico 4 – este último, baseado na variação entre o aumento da balança comercial total com os números para África.

Gráfico 3

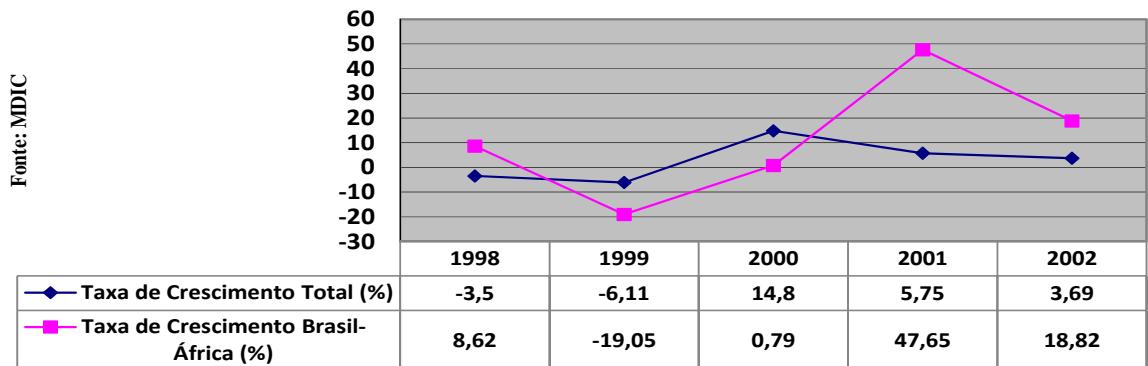
Balança Comercial Brasil-África (1998 - 2002)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

Gráfico 4

Taxa de Variação das Exportações Brasileiras (1998 - 2002)



Fonte: MDIC

Diante destes dados, pode-se analisar que a taxa ascendente ao continente africano ganhou maior aceleração a partir dos anos 2000 em diante. Percebe-se que em 1999 houve um recuo, devido à crise econômica cambial brasileira³⁵. Crise esta,

³⁴ Conceito elaborado por Fernando Henrique Cardoso, o qual viu o movimento das forças em um sistema de benefícios que considerou desiguais, que levava a uma “saída sem beco” os países da “obedientes” da periferia, para o lado dos perdedores.

³⁵ No entanto, este crescimento não se dava na ampliação das relações bilaterais brasileiras com outros países africanos, mas sim um aprofundamento nas relações já existentes, como os países de língua portuguesa e a África do Sul. Poderá ser melhor visto no “Gráfico 5”.

provocada pela insustentabilidade da paridade dólar-real, promovida desde o início do plano real. Mas o Brasil também elencou outros pontos estratégicos para a sua política externa, tendo a América do Sul como central nestes objetivos.

Esta busca por uma maior participação e maior integração nos sistemas internacional e regional, foram – e ainda são – tratados por diversos autores como uma forma de *autonomia pela participação* ou *autonomia pela integração*. Isto baseado no entendimento de que o país deveria ter no conceito de inserção, uma maior participação nas decisões globais e sua aderência – não mais norteada pela *distância* ou por uma *autonomia isolacionista* –, assim como, buscar mitigar as distorções e os malefícios da globalização econômica, através da integração regional (VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2004). Vigevani resume essas perspectivas de atuação, afirmando que,

“autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 283).

De acordo com o Ministro Lampréia (1998, p. 12), o “crescimento intra-Mercosul tinha um fator de atratividade para os investimentos estrangeiros produtivos”, além de propulsionar “o desenvolvimento econômico dos quatro países”. Havia, portanto, um entendimento da necessidade de aprofundamento na integração do MERCOSUL, visando ampliar as trocas comerciais – os principais conceitos da forma de integração na região do cone sul, eram através de relações comerciais, baseadas numa visão teórica acerca do *regionalismo aberto*³⁶. Entre os pontos de aprofundamento, estão o Tratado de Assunção (1991), o Tratado de Ouro Preto (1994) e o Tratado de Ushuaia (1996). Outros acordos e contatos de cooperação regional foram investidos pelos países do hemisfério sul, como a proposta do governo Itamar Franco de uma Área de Livre Comércio para a América do Sul (ALCSA)³⁷.

³⁶ O regionalismo aberto foi teorizado por economistas ligados a CEPAL, na década de noventa, influenciados pelas teorias (neo)liberais que se consolidavam no cenário internacional e na América Latina, mais fortemente. Estes acreditavam que a melhor forma de se prostrar na globalização econômica, seria através de uma integração estritamente comercial entre os países membros. Para melhor compreensão ver o artigo de Corazza (2006), disponível em:

<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>.

³⁷ De acordo com o próprio Ministério das Relações Exteriores, a ALCSA “não é um projeto geopolítico, mas sim uma iniciativa econômico-comercial, como o MERCOSUL, que reflete o

Ainda no governo Fernando Henrique (1995-2002), foram incluídos como “níchos estratégicos” ao longo de seu mandato, países como a África do Sul e Angola entre outros países da África portuguesa – posteriormente consolidados na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Eram entendidos pela diplomacia brasileira, à época, como relevantes aos interesses nacionais na busca de uma inserção internacional. No mais, seu governo deu poucas características de que a aproximação com o continente seria elevada, prognosticada na própria afirmação do embaixador José Vicente de Sá Pimentel,

É curiosa a insistência em uma *política africana*, que pareceria sugerir uma repartição equânime dos meios da diplomacia brasileira entre parceiros tão díspares como Angola e Burquina-Fasso, África do Sul e Ruanda, Nigéria e Djibuti. Ora, com a mesma naturalidade com que se admite que Alemanha, Luxemburgo, França e Portugal oferecem oportunidades específicas, que demandam respostas individualizadas, não necessariamente generalizáveis sob o rótulo de “política européia”, também na África cumpre aplicar os nossos recursos com critério. Seletividade não significa desinteresse pelas grandes causas comuns a todos os africanos [...] Denota, apenas, pragmatismo na alocação de recursos limitados (PIMENTEL, 2000, p. 3).

A África do Sul passava por um contexto de ruptura com o sistema de exclusão racial, perpetrado pelo *apartheid*, saindo de um isolamento econômico e político em âmbito mundial. Surgiu na cena doméstica sul-africana, a figura de Nelson Mandela³⁸ como presidente da nação mais rica do continente africano, desobstruindo as vias para a cooperação internacional. Tendo isso em vista, o governo brasileiro buscou uma maior aproximação com vistas de se beneficiar num possível aumento das transações comerciais. Para isto, formulou-se acordos bilaterais com a África do Sul, tendo a frente o Itamaraty, pondo em prática seis tratados, desde a cooperação cultural até a cooperação técnica³⁹.

crescente dinamismo do comércio regional e o desejo de aprofundar os laços de toda natureza entre os países da América do Sul. Nascida de iniciativa brasileira, a ALCSA ganhou o apoio dos nossos parceiros do MERCOSUL no dia 10 de março de 1994, em Buenos Aires, através de Comunicado Conjunto dos quatro Governos. [...] A ALCSA, portanto, ajusta-se à política de “regionalismo aberto” favorecida pelo Brasil e constitui proposta adicional e complementar ao MERCOSUL como instrumento para a convergência negociada dos esforços de integração regional e hemisférica. Sua negociação vem sendo efetivada em estreita coordenação com nossos parceiros do MERCOSUL”. Disponível em: http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=58&id=329&option=com_content&task=view

³⁸ Nelson Mandela combateu as forças de repressão sul-africana e foi considerado terrorista pelo governo de exceção. Preso em 1962, passou 27 anos na prisão. Com o desgaste e fim do governo do *apartheid*, foi eleito presidente de 1994 a 1999.

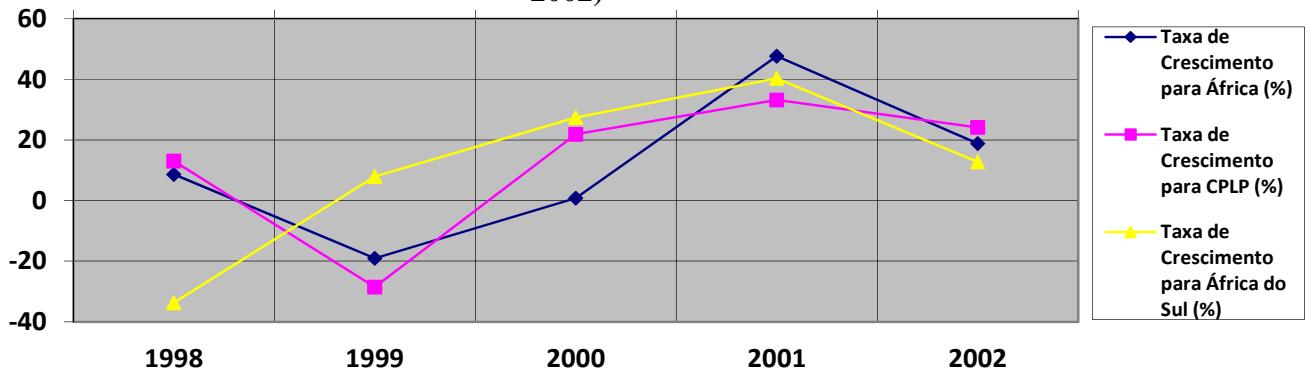
³⁹ Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/biafrica.htm>.

A nação angolana encontrava-se num processo conturbado, nesse momento, havia gradual apaziguamento na política doméstica, o que evidenciava uma maior autonomia e perspectivas para cooperação. Apesar do fraco crescimento econômico constatado, a diplomacia brasileira viu Angola e os demais países africanos de língua portuguesa como relevantes aos interesses nacionais. Viu-se uma oportunidade político-econômica nesta aproximação, concretizada em 1996 com a criação da CPLP, que dava grande valor aos países da costa do atlântico sul, entre eles a África do Sul.

A CPLP vinha sendo instituída desde a presidência de Sarney, e houve uma significativa contribuição para sua constituição a partir da primeira Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos países de Língua Portuguesa – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, a convite do então presidente brasileiro, em 1989. O projeto foi “abraçado” pelo governo Itamar, transformando-se em prioridade e sendo utilizado em discursos de delegações brasileiras em organismos multilaterais (RIBEIRO, 2007).

Portanto, Fernando Henrique Cardoso acabou incorporando o projeto de criação da CPLP. Sua fundação foi prevista para 1994, mas só foi possível em 17 de julho de 1996, em Lisboa, Portugal. E, em 2002, o Timor Leste foi incorporado a comunidade após sua independência, tornando-se o oitavo membro. Apesar do projeto não ter sido prioridade para o Itamaraty, o governo FHC acabou por dar prosseguimento e desenvolvimento na constituição do organismo.

Em seu mandato, foram intensas as assinaturas referentes aos tratados e acordos bilaterais, entre o Brasil e os países da CPLP. Acordos referentes, em sua maioria, à concessão de vistos e passaportes entre os Estados parte, além da concessão de benefícios, para provável residência em um dos países. Outro ponto que vale destacar aqui é o crescimento na corrente de comércio entre o Brasil, CPLP e a África do Sul – consideradas na época como estratégicas, principalmente nos últimos três anos do governo Cardoso, exemplificado a seguir no Gráfico 5.

Gráfico 5**Taxas de Exportações Brasileira para CPLP, África e África do Sul (1998 - 2002)**

Fonte: MDIC

Percebe-se, através dos dados expostos acima, um crescimento substancial nas taxas de exportações para a CPLP e África do Sul, responsáveis por mais de 50% de todo o comércio com o continente africano, na década referida?. Em relação à África do Sul, esta viria a fazer parte do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), alcançado pela política de aproximação estratégica do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), mas implementada ainda em fins do governo Cardoso.

Portanto, a partir de meados do ano 2000, o Brasil retomou a percepção de que a política externa não poderia se omitir no que diz respeito aos acontecimentos regionais no continente africano. Assim, começaria a conceber as relações com a África, apesar de iniciais, em um novo patamar. Mas, foi só com a mudança do chefe do executivo em 2003, que essas relações fundamentaram-se na ideia de que a proximidade cultural e geográfica eram imprescindíveis ao Brasil. Baseou-se também na não-resignação dos interesses econômicos no continente, que apresenta atualmente taxas elevadas de crescimento econômico e aumento dos investimentos externos.

3 A ÁFRICA NA HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA: A CRIAÇÃO DE UMA IDEIA DE ATRASO

E então, um belo dia, a burguesia foi acordada por um choque terrível: as gestapos em plena atividade, as prisões cheias, os torturadores inventando, refinando, discutindo ao redor dos cavaletes [...] As pessoas se espantaram, ficaram indignadas. Diziam: ‘Que coisa estranha! Bah! É o nazismo, isso não vai durar!’ E esperaram, alimentaram expectativas; e esconderam de si próprios a verdade, ou seja, que é mesmo uma barbárie, mas a barbárie suprema, aquela que coroa, que resume o cotidiano de todas as barbáries; sim, é apenas o nazismo, mas antes de sermos as suas vítimas, fomos os seus cúmplices; este nazismo aí, nós o apoiamos antes de sofrer o seu peso, nós o absolvemos, fechamos o olho, o legitimamos, porque, até então, ele só tinha sido aplicado a povos não europeus; este nazismo, nós o cultivamos, somos responsáveis por ele, por seus disfarces, por sua penetração, sua infiltração, antes de absorvê-lo pelas águas avermelhadas de todas as fissuras da civilização cristã e ocidental (Aimé Cesaire, apud Fanon, 2005, p. 88-89).⁴⁰

O estudo do colonialismo na disciplina de relações internacionais é remetido às disputas imperiais das grandes potências europeias, principalmente em contextos africanos e asiáticos nos séculos XIX e XX. Apesar do tratamento dado a história colonial, percebe-se claramente o ocultamento dos povos e nações do Sul ao longo desse processo, focando-se nas interações e disputas de poderes entre os países centrais, demonstrando a influência do pensamento hegemônico na disciplina.

No que tange ao continente africano, este pode ser considerado o mais incompreendido no estudo da História, da política, da economia e, porque não, das relações internacionais desde as sociedades pré-coloniais aos dias atuais. Esse fato pode ser analisado a partir de uma estratégia dos poderes imperiais em afirmar que antes da presença dos mesmos nada havia até então, quase como um vazio no continente “a tal ponto que a investigação histórica tinha decidido que não havia história africana e que os africanos colonizados estavam pura e simplesmente condenados a endossar a história do colonizador” (KI-ZERBO, 2009, p. 15).

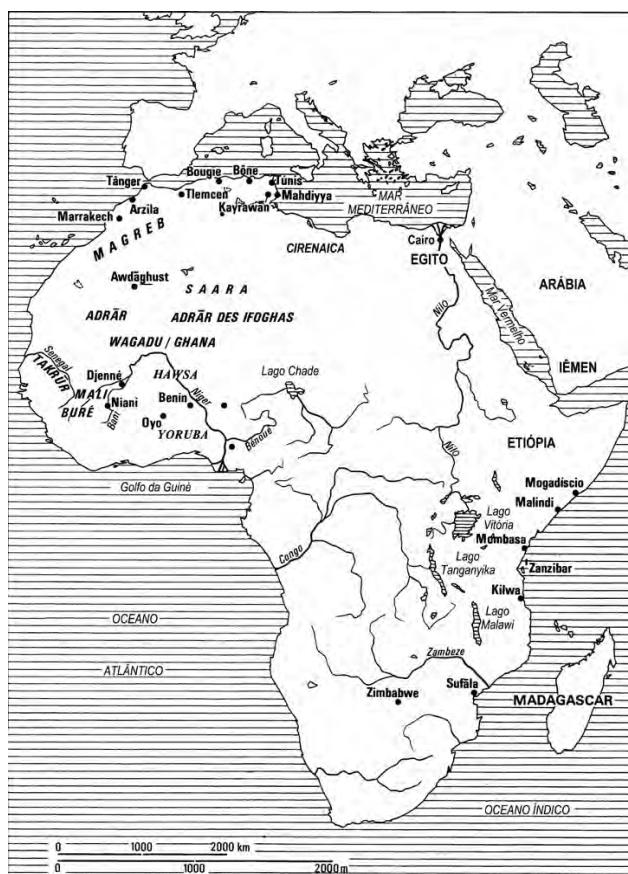
Essa política tinha e ainda tem como objetivo promover maior controle e intervenção econômica, política e, em certos casos, militar nessas nações,

⁴⁰ Disponível em espanhol no livro *Discurso sobre El Colonialismo* de Aimé Cesaire (2006).

sustentado no desconhecimento e na invisibilização desses povos. Para além desses mecanismos, o colonialismo se utilizava da “regra da diferença colonial” no intuito de afirmar a necessidade dos colonizados de serem conduzidos e administrados externamente pela incapacidade de administração das condicionantes domésticas pelos últimos. Em um primeiro momento essa concepção se baseou na religião e, posteriormente, nas teorias biológicas e raciais ou sócio-econômicas, entre outras (CHATTERJEE, 2004).

Entretanto, o que o estudo da História não transparece tão bem é que o continente africano se consolidou com a ajuda de diversas sociedades e impérios africanos ao longo de sua existência, a exemplo dos reinos do Congo, Ashanti, Mali, Ghana, Yoruba, Songhay, Etiópe, entre outros⁴¹, como pode ser observado na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Reinos e Impérios africanos no período pré-colonial



Fonte: História Geral da África, vol. III

⁴¹ Esse trabalho não tem intenção em discorrer sobre os diversos reinos e império em África, tendo em vista que não é o foco central do mesmo, além de requerer um estudo muito mais detalhado que não caberia nesse trabalho. Para maior aprofundamento, ver: M'Bokolo (2007) e Boahen (2010).

Apesar disso existiram alguns reinos que – como o do Congo, dos séculos XVI ao XVIII, considerado um reinado cristão na África – atuaram juntamente com os interesses das grandes potências, enquanto outros foram contrários aos interesses externos, demonstrando que até fins do século XIX detinham “alguma liberdade” de ação e poder na política internacional.

3.1 O PROCESSO COLONIAL E OS MOVIMENTOS DE LIBERTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA ÁFRICA CONTEMPORÂNEA: A INFERIORIZAÇÃO DO “OUTRO”

Figura 2 – A África colonial pós Primeira Guerra Mundial



Fonte: História Geral da África, vol. VII

O movimento colonial dos séculos XIX e XX deve ser analisado além da simples retórica dos conflitos de poderes ou das suas dinâmicas na sociedade ocidental, como já criticado anteriormente. Tem que ser visto, também, sobre a perspectiva daqueles que foram submetidos, aqueles que “teriam voz”, mas que não podiam exercê-la devido aos numerosos fatores tais como: a hierarquização da sociedade, a opressão colonial e a violência física e psicológica.

Esse trabalho não se furtaria em explanar que o colonialismo também é um método de transmissão de relações de poder, através da exclusão do sistema internacional – no caso das nações –, da coerção estatal e da dominação⁴². A ação do colonizador é um conjunto de práticas violentas e intencionais, que promove a subjugação político-econômica e cultural, baseada na desarticulação das instituições sociais existentes antes de sua presença, além da prática de inferiorização e desumanização dos mesmos.

Nesse sentido, o processo colonial perpetrado nos séculos XIX e XX, esteve peremptoriamente baseado na expulsão e tomada de terras dos colonizados, no assassinato e na instituição de hierarquias – para além da hierarquia colonizador e colonizado – entre os próprios colonizados, ou seja, a estratificação étnica ou social de um mesmo grupo. Instituía-se a diferenciação e classificação entre os civilizados e o “outro”, onde este outro era o não humano, o selvagem, levando a desumanização e animalização dos subalternos (FANON, 2005; SARTRE, 1961, 2005).

O colonialismo não é somente o movimento de ocupação e exploração de uma região por outra, mas um conjunto de práticas e ordenamentos para transformar os povos subalternos em outro, aqueles que não reconhecemos e invisibilizamos. Para o colonizador não há nada de errado com a subjugação e a destruição do outro, pois o próprio Ocidente é visto como berço da civilização, seu defensor e o benfeitor de suas virtudes. É baseado nesse ideal que autores como Norman Angell se dirigiam às colônias inglesas como perdedoras dessa cooperação civilizacional com a Europa, caso viessem a se separar do império inglês (Angell, 2002).

⁴² Este trabalho busca uma análise a partir do nível das relações internacionais, sobre a opressão e violência, como exemplo, aplicados por um ente estatal contra diversos povos não-ocidentais, como meio de prover ganhos econômicos, políticos e culturais no sistema internacional. Isso, no entanto, não furtaria ao pesquisador procurar fontes de outras áreas e autores para além da disciplina, como será desenvolvido ao longo do texto.

De acordo com Aimé Césaire (2006, p. 17), “a colonização é o ápice da barbárie em uma civilização, da qual pode chegar a qualquer momento a pura e simples negação da civilização”.⁴³ A situação colonial provocou uma separação entre o “real e o imaginário”, o “legal e o ilegal”, o “verdadeiro e o falso”, na qual a linha se dava entre o ocidente moderno e as sociedades não-ocidentais, provocando uma localização territorial – antes não localizada – de hierarquia e subjugação (SANTOS, 2010). Nesse sentido, acrescenta Santos (2010, p. 36):

Na sua constituição moderna, o colonial representa não o legal ou o ilegal, mas antes o sem lei. [...] O colonial constitui o grau zero a partir do qual são construídas as modernas concepções de conhecimento e direito. As teorias do contrato social dos séculos XVII e XVIII são tão importantes pelo que dizem como pelo que silenciam. O que dizem é que os indivíduos modernos, ou seja, os homens metropolitanos, entram no contrato social abandonando o estado de natureza para formarem a sociedade civil. O que silenciam é que, desta forma, se cria uma vasta região do mundo em estado de natureza [...] a que são condenados milhões de seres humanos sem quaisquer possibilidades de escaparem por via da criação de uma sociedade civil.

Em vista da exclusão dos povos subjugados ao contrato social e a inexistência de uma “racionalidade crítica” dos mesmos, surgiram intensos debates nos países centrais sobre a necessidade de conduzi-los a afirmação do contrato⁴⁴. A inferiorização seria o correlato nativo da superiorização europeia quanto as sociedades não-ocidentais (FANON, 2005).

Soma-se a isso a necessidade de expansão do capitalismo e sua necessidade de matérias primas e mão-de-obra, engendrado pelos estados europeus entre os séculos XV e XX. De acordo com Fred Halliday (2007, p. 75) tudo isso emergiu “da subjugação das sociedades pré-capitalistas”, onde “nenhuma análise das relações internacionais é possível sem referência ao capitalismo, às formações sociais por ele geradas e ao sistema mundial”.

Dessa forma, não se pode furtar da análise o processo de imposição capitalista juntamente com o próprio colonialismo, pois seus mecanismos e pressupostos se constroem interligadamente. Acerca da expansão colonial européia e do capitalismo europeu, Quijano (2010, p. 86) ressalta a crença que

⁴³ Tradução livre do autor. Para uma análise mais detalhada, ver: CÉSAIRE, Aimé. (2006), *Discurso sobre El Colonialismo*. Madrid: Akal.

⁴⁴ Entre os principais debates, encontrava-se a escola de Salamanca - Convocado por Carlos V, em 1550, um tribunal de teólogos e de juristas –, que tinha o dever de produzir uma nova classificação para estes povos. Duas figuras importantes deste debate surgiram na Espanha: Bartolomeu de las Casas e Jean Gine Sepúlvedas.

a Europa e os europeus eram o momento e o nível mais avançados no caminho linear, unidirecional e contínuo da espécie. Consolidou-se assim, juntamente com essa idéia, outro dos núcleos principais da colonialidade/modernidade eurocêntrica: uma concepção de humanidade segundo a qual a população do mundo se diferenciava em inferiores e superiores, irracionais e racionais, primitivos e civilizados, tradicionais e modernos.

A colonização foi fruto da necessidade da civilização ocidental, em certo momento de sua história, – concatenado entre movimentos endógenos e exteriores – de estender as suas economias, seus valores, normas e culturas a um nível padrão de escala mundial. Para o funcionamento do sistema colonial, haveria a necessidade de manter a periferia em um nível de letargia a partir de mecanismos como a violência e a apropriação (QUIJANO, 2010; SANTOS, 2010).

A violência e a apropriação tomam diferentes características no colonialismo, sendo a primeira envolta na cooptação e assimilação e a segunda na destruição material, física, humana e cultural.⁴⁵ De acordo com Santos (2010, p. 38), em relação aos dois níveis da ação,

a apropriação vai desde o uso de habitantes locais como guias e de mitos e cerimônias locais como instrumentos de conversão, à pilhagem de conhecimentos indígenas sobre a biodiversidade, enquanto a violência é exercida através da proibição do uso das línguas próprias em espaços públicos, da adoção forçada de nomes cristãos, da conversão e destruição de símbolos e lugares de culto, e de todas as formas de discriminação cultural e racial.

Foi nessa perspectiva que o sistema internacional contemporâneo emergiu em um contexto de disseminação global do capitalismo e da subjugação das sociedades periféricas e não capitalistas. É indissociável das relações internacionais, principalmente àquelas relacionadas à periferia, não levar em conta ou em referência o colonialismo e as formações sociais, políticas, econômicas ou culturais por ele geradas nas nações colonizadas e no sistema internacional.

Em meados do século XX, surgiram, com grande impacto, os processos emancipatórios na Ásia e na África. Esses movimentos acabaram por provocar

⁴⁵ Sartre (1961) afirmava que o objetivo da violência colonial era a de controlar os colonizados através da “desumanização” e “animalização”. Em suas palavras sobre o processo: “Nada será pouparado para liquidar suas tradições, para substituir sua cultura sem dar-lhes a nossa; nós os transformaremos em brutos pela fadiga. Desnutridos, doentes, se resistirem ainda, o medo terminará o trabalho: apontam-se fuzis para o camponês; vêm civis que se instalam na sua terra e o obrigam com o chicote a cultivá-la para eles. Se ele resiste, os soldados atiram, é um homem morto; se ele cede, degrada-se, não é mais um homem; a vergonha e o temor vão fissurar o seu caráter, desintegrar a sua pessoa”. Prefácio de Jean-Paul Sartre (1961), em: FANON, Frantz. (2005), *Os Condenados da Terra*. Juiz de Fora: Ed. UFJF.

rupturas no processo homogenizador do sistema colonial, além de ascender e expor formas de produção do conhecimento autônomas – baseados em seus próprios contextos – que buscam responder suas próprias realidades e especificidades, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional.

É nesse sentido que a História, as idéias, a cultura e o conhecimento não podem ser compreendidos seriamente sem uma análise dos mecanismos de poder e apropriação impostas pelo colonialismo. Portanto, a relação histórica entre o Ocidente e os povos não ocidentais foi calcada em dominação, hegemonia, hierarquização e violência – tanto epistemológica quanto física. De acordo com Said (2007, p. 34) “o que tornou hegemônica essa cultura, dentro e fora da Europa: [foi] a ideia de uma identidade europeia superior a todos os povos e culturas não europeus.”

3.1.1 Movimentos de libertação e a constituição da África contemporânea

Apesar da dominação colonial e imperial europeia sobre a África, o continente viu ao longo de décadas diversas formas de resistência ao colonialismo. Mas foi a partir dos anos 1930 que se intensificaram os processos de emancipação, fundamentados em aspectos políticos, econômicos, militares e culturais. Politicamente essa época foi marcada pelo desenvolvimento do nacionalismo moderno, pelas organizações políticas e pelos jornais contra a política imperial. No que diz respeito aos fatores econômicos, era traduzido pela ascensão de movimentos sindicais e de cooperativas. O militar se deu pela participação de africanos nas guerras civis europeias, lutando por certo momento contra os colonizadores. E por último, a importância da religião no papel das contestações em África (DIOP, 2011).

Com o agravamento europeu dos governos fascistas e o estrondar da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), provocou-se inúmeros agravamentos na política colonial, além da diminuição do poder das potências europeias pós Segunda Guerra. De acordo com Majhemout Diop (2011, p. 87):

a década de 1935-1945 marcará, antes e sobremaneira, o nacionalismo africano comparativamente aos seus efeitos sobre as políticas coloniais europeias. O racismo europeu e a exploração imperial permaneceram quase idênticos, ao passo que a África se encontrava cada vez menos disposta a tolerar a sua própria humilhação. Este período viu se cristalizarem novas formas de

resistência africana, notadamente: movimentos políticos, uma ebullição religiosa e cultural, uma nova atividade sindical, um crescimento dos movimentos grevistas, bem como a aparição do jornalismo político africano.

O conflito europeu, aqui apresentado, teve um papel importante, não pela provável ideia de ensinamento a Europa contra o colonialismo, mas sim em demonstrar ao continente africano uma nova perspectiva de modificar os rumos do continente a partir de uma maior consciência política. As sociedades cansadas da exploração no campo e nas cidades, do esforço de uma guerra promovida por seus algozes tomaram as rédeas de seu processo histórico com muito mais força que em épocas antecedentes, dando início aos movimentos de descolonização em toda África.

Com a intensificação das lutas pós-1945, os Estados africanos alcançam seu processo emancipatório entre as décadas de 1950 e 1960, principalmente, e 1970. Nessas três décadas, cerca de cinquenta países foram constituídos na África, independentes dos seus antigos colonizadores europeus. Como se pode observar no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Relação dos países e suas datas de independências em África

Ano das Independências dos Estados Africanos			
República da Argélia	05/07/1962	República do Malaui	06/07/1964
República de Angola	11/11/1975	República do Mali	22/09/1960
República do Benin	01/08/1960	República da Mauritânia	28/11/1960
República da Botsuana	30/07/1966	República de Maurício	12/03/1968
Burkina Faso	05/08/1960	República de Moçambique	25/06/1975
República de Burundi	01/07/1962	República da Namíbia	21/03/1990
República de Camarões	01/01/1960	República do Níger	03/08/1960
República de Cabo Verde	05/07/1975	República Federal da Nigéria	01/10/1960
República do Chade	11/08/1960	República de Ruanda	01/07/1962
União das Comores	06/07/1975	República Árabe Saaráui Democrática	27/02/1976
República do Congo	15/08/1960	República Democrática de São Tomé e Príncipe	12/07/1975
República da Costa do Marfim	07/08/1960	República do Senegal	20/06/1960
República Democrática do Congo	30/06/1960	República da Seychelles	29/06/1976
República do Djibouti	27/06/1977	República de Serra Leoa	27/04/1961
República da Guiné Equatorial	12/10/1968	República da Somália	01/07/1960
Estado da Eritréia	24/05/1993	República do Sudão do Sul	09/07/2011
República do Gabão	17/08/1960	República do Sudão	01/01/1956
República da Gâmbia	18/02/1965	Reino da Suazilândia	06/09/1968
República de Ghana	06/03/1957	República Unida da Tanzânia	09/12/1961
República da Guiné	02/10/1958	República do Togo	27/04/1960
República da Guiné-Bissau	24/09/1973	República da Tunísia	20/03/1956
República do Quênia	12/12/1963	República de Uganda	09/10/1962
Reino do Lesoto	04/10/1966	República da Zâmbia	24/10/1964
República de Madagascar	26/06/1960	República do Zimbábue	18/11/1980

Fonte: União Africana

Com vistas a impedir qualquer forma de intromissão nos assuntos domésticos pelas potências coloniais em suas jovens nações, os países recém-independentes buscaram dialogar entre si nos movimentos pan-africanistas, do afro-asiatismo e entre intelectuais africanos, gerando grandes expectativas no decorrido processo. O afro-asiatismo surgiu em 1947, durante a Conferência das Relações Asiáticas de Nova Deli, o mesmo obteve um impacto significativo nas relações internacionais, acabando por resultar no Movimento dos Não-Alinhados (MNA), na célebre Conferência de Bandung (1955).

O MNA teve como princípio afirmar suas independências em um período brevemente pós-colonial, além de expor suas autonomias perante o conflito entre as duas potências hegemônicas na Guerra Fria. Tiveram presença marcante em sua

fundação e ascensão os presidentes Jawaharlal Nehru da Índia, Sukarno da Indonésia e Gamal Abdel Nasser do Egito. Nessa perspectiva que Elikia M'Bokolo (2011, p. 576) afirma que o afro-asiatismo

Mostrou ao mundo inteiro que os “povos de cor” podiam não só tomar o seu destino nas próprias mão mas também participar plenamente no destino do mundo. Jawarharlal Nehru falou de “emergência na cena internacional de mais de metade da população mundial”; Léopold Senghor evocou “a morte do complexo de inferioridade dos povos colonizados”.

Foi seguindo esses ideais que as nações recém independentes constituíram a Organização da Unidade Africana (OUA), em 25 de março de 1963, na cidade de Adis Adeba. Essa instituição tinha como principais metas e objetivos a promoção da unidade entre os Estados africanos, defender a soberania, a integridade territorial e a independência dos países recém-libertos contra os interesses das potências centrais, além de buscar promover a cooperação internacional. Porém, desde sua criação até a sua refundação, com a União Africana (UA) em 2002, a OUA não promoveu grandes mudanças ou evoluções institucionais.

De um momento extremamente positivo com os processos de libertação na África, a situação acabou por dar lugar a um pessimismo quanto aos rumos políticos do continente. Um dos empecilhos ao longo da época pós-colonial foi a manutenção das extensões territoriais através do princípio de integridade nos Estados, o que acabou implicando numa estrutura de fronteiras formadas no período colonial, aglutinando ou separando diversos povos e culturas étnicas diferentes, não condizendo com a realidade territorial então criada. A imutabilidade das fronteiras aludia em problemas de estabilidade e legitimidade nas questões intra estatais e/ou entre estatais.

Somam-se a esses fatos a ascensão de diversos governos militares, autoritários ou de partido único, além da forte estatização e centralização da economia – não no Estado, mas em grupos e elites econômicas, políticas e militares –, as quais não asseguravam instituições capazes de prover bem-estar e distribuição das riquezas para a população. Em parte, esses acontecimentos se davam pelo conflito da Guerra Fria, em que diversos governos apoiavam-se tanto pelo lado dos Estados Unidos quanto da União Soviética.

No decorrer das décadas pós-libertação e com a manutenção das respectivas formas de governos, além do neocolonialismo econômico⁴⁶, essas nações proporcionaram uma série de políticas nepotistas, patrimonialistas e corruptas, não havendo uma distinção entre os interesses privados e públicos do Estado. Essa forma política acabou minando as expectativas dos povos africanos que esperavam uma melhora das condições sociais após a quebra dos grilhões coloniais.

A partir da década de 1980, trazendo em seu espaço-temporal as graves crises econômicas – de dívida externa, diminuição dos investimentos e da ajuda externa e a decadência do bloco socialista – os Estados africanos foram afetados por uma profunda crise social e política. Além disso, o sistema internacional passava por um novo momento, como a exigência de liberalização econômica e política, levando, consequentemente, a um processo de abertura política e de democratização dos países africanos. Esse momento é caracterizado pelos processos de reformas administrativas (*good governance*), exigido principalmente pelos Estados doadores de recursos.

3.1.2 Angola, Moçambique, as crises estruturais e a reconciliação

As chamadas reformas liberais de primeira geração, adotadas já a partir dos anos 1970 em alguns países da América Latina⁴⁷, mas disseminadas ao longo dos anos 1980 e 1990 pela região, tinham como fundamento dois componentes principais: primeiro, o processo de desestatização da economia, impulsionado através da venda de empresas públicas, somado à abertura comercial através da diminuição das tarifas alfandegárias ou a supressão de barreiras técnicas; e segundo, o processo de descentralização estatal a partir dos órgãos administrativos como forma de possibilitar maior participação popular e diminuir a corrupção no seu interior.

⁴⁶ O neocolonialismo econômico se dava por bases diferentes do então colonialismo clássico. Se aplicava através de contratos internacionais desiguais, intromissão de empresas multinacionais em questões domésticas e as respectivas pressões nos meios políticos. Para maior aprofundamento, ver: Nkrumah (1967).

⁴⁷ Uma das primeiras experiências neoliberais, aplicado em nível nacional, teve início no Chile ditatorial de Augusto Pinochet (1973-1990), com as imposições de mercado apoiados pelos Estados Unidos e os “chicago boys” – economistas formados na Universidade de Chicago alinhados a corrente neoliberal. Outras experiências viriam a ser seguidas na Argentina ditatorial (1976-1983), só como exemplo.

Em 1989, um grupo de economistas e funcionários de instituições financeiras multilaterais lançou um “receituário” de política econômica fundamentado nos preceitos liberais. Essa reunião ficou conhecida como o Consenso de Washington, e visava alcançar uma solução definitiva para os problemas da dívida externa e inflação galopante nos países da América Latina. As conclusões principais, ao fim da “reunião”, foram propostas de reformulação do Estado através das reformas políticas e de mercado, pautadas pela disciplina fiscal, privatizações de empresas estatais e serviços públicos e liberalização comercial.

As teorias (neo)liberais têm como fundamento a ideia de que a intervenção estatal é inútil e contraproducente e, que o aumento da inflação surge a partir de expectativas adversas e falta de credibilidade das políticas públicas. Nesse sentido, com intuito de aumentar a credibilidade e a retomada da eficiência econômica, há a necessidade de promover a eliminação das pressões residuais provenientes da presença do Estado, liberalização de capitais, comercial e independência do Banco Central.

Por outro lado, o Estado promovia o receituário de descentralização, baseada na “boa governança”, exigidas pelas organizações internacionais como Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), assim como pelos países desenvolvidos – mais especificamente Europa ocidental e EUA⁴⁸. Essa reforma centrava-se na concepção dos mecanismos de “saída” e “voz” – *exit and voice* –, que promoveria maior participação da sociedade civil, maior responsabilização política (*accountability*) e (promoveria) maiores informações aos cidadãos (OLOWU e WUNSCH, 2004).

Parte desses programas estruturais nos países africanos, adviam das políticas de cooperação dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, conhecidas como cooperação vertical. Como em grande parte dos acordos de cooperação entre União Europeia e países africanos, os Estados reciendários tinham de demonstrar responsabilidade para seus doadores, em vista do repasse financeiro direto do segundo para o primeiro, gerando hierarquia e obrigatoriedade para os reciendários.

⁴⁸ De acordo com o Banco Mundial, boa governança é “epitomized by predictable, open and enlightened policy making; a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affairs; and all behaving under the rule of law. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

De acordo com Otayek (2007, p. 133)

Pouco contestadas na sua essência [...] as reformas descentralizadoras em África, e contrariamente ao que sucede no Norte, têm por característica primeira o serem impulsionadas do exterior pelos investidores internacionais. São, pois, impostas a Estados subsarianos que dispõem de uma margem de manobra drasticamente limitada, em virtude da dramática degradação da sua situação económica e financeira.

É importante ressaltar que os movimentos democráticos que ascenderam na África durante os anos 1980 e 1990, não foram somente abalos surgidos aleatoriamente, impostos ou importados do centro para o continente, mas uma mescla de perspectivas sociais, culturais, intelectuais e políticas das sociedades africanas adquiridas ao longo de suas perspectivas históricas. De acordo com M'Bokolo (2011, p. 664),

Tal como para os séculos anteriores, é no interior das sociedades africanas que se deve começar por procurar e que se pode detectar a efervescência que haveria de conduzir aos ímpetos democráticos, e não na eficácia miraculosa e imediata de um “vento do leste” e de algum discurso pronunciado por um chefe de Estado europeu.

Desse modo, o autoritarismo como modo corrente de governança em Angola e Moçambique – aplicados pelos diversos movimentos em causa que lutavam entre si – acabou por se exaurir, pela incapacidade de um Estado em promover o desenvolvimento e de realizar a unidade nacional⁴⁹. Os anos 1990 e 2000 foram anos chave para Angola e Moçambique, com a assinatura dos acordos de paz entre os movimentos em luta, dando início a uma série de reformas políticas, econômicas e administrativas.

Esses esforços iniciaram-se, em parte, com a execução dos primeiros programas de reajustamento estrutural, tendo como financiadores organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial, e que conduziram à elaboração em Moçambique do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), em 1991, que introduziu os princípios do pluralismo e a democracia multipartidária na Constituição, em 1990, e os acordos de paz de Roma, em 1990 (FERNANDES, 2007).

⁴⁹ Desde as independências de Angola e Moçambique em 1975, essas tiveram como fato histórico uma guerra civil longa – acordo de paz em Moçambique só ocorreu em 1992 e em Angola em 2002 –, opondo facções ideológicas e políticas. Em Angola participaram na guerra civil o Movimento de Libertação de Angola (MPLA) – apoiado pela URSS e Cuba – e do lado oposto a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA) e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA). Em Moçambique tiveram destaque a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO).

A guerra civil em Moçambique foi marcada por dois níveis: o primeiro seria de uma participação externa, relacionados aos regimes minoritários racistas da antiga Rodésia do Sul – atual Zimbábue – e do “apartheid” na África do sul contra o Estado moçambicano; e o segundo, imbuído numa perspectiva interna, onde estavam inclusos os portugueses descontentes com a independência de Moçambique.

Em 1991 foi assinado em Bicesse, Portugal, um Acordo de Paz entre o presidente angolano José Eduardo dos Santos e o Líder da UNITA, Jonas Savimbi, que previa o cessar-fogo e normas de convivência entre as partes, tendo como pressupostos a constituição de um exército nacional e a convocação de eleições multipartidárias. Ficava a cargo das Nações Unidas, através da UNAVEM-II, a fiscalização dos princípios de cessar-fogo em Angola.

Foi imbuído nessas perspectivas e ocorreram, em 1992, as primeiras eleições gerais multipartidárias, presidenciais e legislativas, na história de Angola. Saíram vencedores do pleito José Eduardo dos Santos para Presidência da República, com 49,57% dos votos, e o MPLA tendo maioria absoluta nas legislativas, com 53,74% dos votos. Todavia, esse processo foi curto, com a retomada dos ataques da UNITA e sua ocupação militar em Huambo, gerando aprovação de resolução do Conselho de Segurança da ONU condenando as violações da UNITA ao Acordo de Paz.

A reconciliação nacional só veio com a morte de Jonas Savimbi, em fevereiro de 2002, e o anúncio do presidente angolano, dois anos antes deste acontecimento, concedendo ampla e irrestrita amnistia a todos aqueles que depusessem as armas. Em vista disso, foi assinado em 2002 um Acordo de Paz entre a UNITA e o Governo Nacional de Angola, tendo a frente José Eduardo dos Santos.

A situação política em Angola foi durante décadas caracterizadas pelos embates entre o Governo – formado pelo MPLA – e o grupo contrário da UNITA. De acordo com Nelson Pestana (2003, p. 1),

Os modos de produção do político passavam assim exclusiva e invariavelmente por estes dois elementos da equação política nacional quer em conjunto, quer em separado. Protagonistas de uma guerra civil de raízes históricas bem determinadas na rivalidade das elites dirigentes do movimento nacionalista, acentuada pela dinâmica da guerra fria, estes dois poderes autoritários de tendência totalitária, constituíram-se em negação recíproca um do outro e, em separado ou em conjunto, na negação da própria sociedade angolana, afectada pelas suas políticas de exclusão e de impedimento da constituição de um espaço público.

Após anos em guerras intra e interestatais⁵⁰ – dezesseis anos no caso de Moçambique e vinte sete anos no caso de Angola – esses dois países, através do esgotamento da forma de governo partido-Nação⁵¹ e das forças sociais em levar adiante uma guerra fratricida, houve exigências populares domésticas contra a manutenção desse “status quo”.

É a partir desses processos de formatação de novas sociedades civis, da exigência de uma maior abertura política, administrativa e de preocupação maior com as questões sociais, que veio a se determinar o período de reconciliação em Angola e Moçambique. Não foi simplesmente por pressões externas para uma maior liberalização nessas áreas, mas por uma percepção dos dois lados em luta visando a necessidade de por um fim a uma guerra de longa duração – levando em conta desde a formação dos movimentos de libertação e as respectivas lutas pela independência desde os anos 1950 e, posteriormente, as guerras civis – em que o maiores perdedores seriam os próprios agentes envolvidos diretamente nela.

Portanto, isso acabou por abrir uma perspectiva de reconciliação nacional, levando a total anistia tanto em Moçambique quanto em Angola, ou seja, ao perdão entre os dois lados e a participação entre os ex-combatentes no processo de desativação de minas terrestres, armadas ao longo dos conflitos, além da possibilidade dos dois lados participarem ativamente dos processos políticos.⁵²

⁵⁰ A guerra interestatal em Angola ocorreu com junções das políticas das duas grandes potências mundiais (EUA e URSS), além da participação de Cuba em apoio ao MPLA e das investidas da África do Sul, a partir da Namíbia – que veio a se tornar independente somente em 1990, com o fim do regime de “apartheid” na África do Sul – além do apoio à UNITA na guerra civil angolana. A África do Sul foi um dos grandes desestabilizadores na região da África Austral, junto com o governo segregacionista da Rodésia, posteriormente vindo a se tornar o Zimbábue em 1980.

⁵¹ Referência a forma de governança aplicada em alguns países do continente africano, do qual um partido único comanda as funções do Estado. Essa visão se baseava em prol do interesse geral da população contra a intromissão das ex-potências coloniais no processo político de seus países. Entretanto, a centralização do processo político em um só partido acabou por levar a centralização e ao patrimonialismo nesses Estados. Para melhor compreensão, ver: M'Bokolo (2011).

⁵² Apesar das cláusulas de liberdade na participação política entre os partidos envolvidos, há uma clara disparidade nos resultados eleitorais, em muitos casos com pressão dos partidos governamentais no processo eleitoral e casos de corrupção. Vide o exemplo maior do Estado neopatrimonialista em Angola e a dificuldade em separar o público do privado, sendo a filha do presidente de Angola, Isabel dos Santos, a maior empresária do país tendo participações em áreas de “commodities”, nomeadamente diamantes, petróleo, além das de telecomunicações e bancos.

4 DESCOLONIZANDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL

A política externa brasileira desde o inicio do século XX tem procurado conquistar um reconhecimento internacional, condizente com a ideia de uma “grande nação”, da qual adviria naturalmente devido a sua importância estratégica – população, território e economia. Esse anseio brasileiro sempre se destacou na concepção da “boa vizinhança”, na não intromissão nos assuntos internos de outros países e na expressão cultural, diferentemente das aplicadas pelas grandes potências (SOARES DE LIMA e HIRST, 2009).

Entretanto, sempre predominou fortemente na diplomacia brasileira os interesses econômicos e políticos na atuação internacional e multilateral. Como já foi demonstrado anteriormente, o Brasil via como estratégico o desenvolvimento econômico, em primeiro lugar, como fator de segurança interna e externa, no período dos anos 1960 a 1980. Já no período democrático, o país passou a se preocupar com o desenvolvimento, pela participação irrestrita nos organismos internacionais e aceitação de suas regras internamente, acreditando nos possíveis ganhos políticos que conseguiria a partir disso.

No início do século XXI, principalmente em 2003, o Brasil começou a experimentar outras formas de atuação no âmbito global, adicionando uma agenda de cunho social – combate a fome, a pobreza e a miséria, apoiando o desenvolvimento dos países de renda baixa e a não-indiferença dos problemas humanos e estruturais nas regiões afetadas – sem entrar no discurso da intromissão nos assuntos internos, baseando-se na diplomacia e no apoio a cooperação técnica sem contrapartida dos países recipiendários. Essa nova indicativa da PEB foi considerada como de grande inovação no ordenamento do sistema internacional (SOARES DE LIMA e HIRST, 2009).

Apesar dessa modificação na política internacional do Brasil, isso não significa a crença de que os vetores estratégicos econômicos e políticos tenham perdido terreno na tecnocracia estatal. Pelo contrário. Uma das grandes vertentes do governo Lula foi a instituição da Política Econômica voltada ao Plano de Desenvolvimento, a qual tem um cunho de expansão da economia e empresas brasileiras para o exterior. Além disso, há a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), necessitando de apoios políticos no meio internacional.

O que esse capítulo e essa dissertação levou em conta, sem deixar de reconhecer objetivos estratégicos para além dessa política mais branda (*soft*), foi a modificação dos debates e o peso galgado nos organismos internacionais, até então imbuídos na lógica econômica liberal, sobre o problema do desenvolvimento e no combate a pobreza. Além do discurso o Brasil passou a adotar uma lógica cooperativa diferente da normalmente aplicada nas relações internacionais, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, chamadas verticais, para uma forma de complementaridade entre os PED e não exigência ou reciprocidade dos “assistidos”. Partindo desse ponto, este capítulo analisará as relações Sul-Sul na PEB e a importância estratégica relacionada a Angola e Moçambique para o Brasil.

4.1 AS RELAÇÕES SUL-SUL NA AGENDA EXTERNA BRASILEIRA

O governo Lula da Silva foi marcado pelo aprofundamento dos processos de integração regional, principalmente em nível sul-americano, como a criação da Comunidade de Nações Sul Americanas (CASA), em 2004, que veio a institucionalizar-se quatro anos mais tarde como União de Nações Sul Americanas (UNASUL), em 2008, representada por todos os doze países do referido continente. Soma-se a esse fato a distensão concernente as negociações internacionais, levados a cabo pelo multilateralismo de coalizões de nível Sul-Sul.

O fortalecimento nas negociações internacionais comerciais esteve concatenado na mesma lógica multilateral de coalizões Sul-Sul. Como exemplos dessa atuação, houve em 2003, na Organização Mundial do Comércio (OMC) a formação de um grupo de países em desenvolvimento focados na liberalização do setor agrícola nos países desenvolvidos, conhecido como G-20, o qual promoveu novas formas ao processo decisório comercial, além da formação do G-3 – conhecido como Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) (OLIVEIRA, ONUKI e VEIGA, 2006).

Estas formas de atuação podem ser analisadas a partir da concepção política-ideológica, que não poderia mais permitir a simples adequação do mercado nacional aos interesses externos. O governo Lula buscou reforçar a diplomacia brasileira em prol de uma política mais autônoma, visando à ampliação de mercados com os países do hemisfério Sul, via acordos comerciais e de cooperação bilaterais ou por meio de coalizões. Não aceitava mais pacificamente as “imposições” externas dos

países centrais e seus planos econômicos, sustentados em organismos e organizações internacionais.

É importante ressaltar que a formação de coalizões internacionais visa obter benefícios e graus de lideranças políticas. No entanto, as coalizões Sul-Sul, muito difundidas durante o período da Guerra Fria e no período abrangido – assim como atualmente – em ascensão, surgiram com interesse de uma concepção “contra-hegemônica”. A participação de países intermediários se dá na perspectiva de ter maior liberdade de atuação nessas formas de coalizões e, respectivamente, a não subordinação às potências. Assim, podem garantir uma maior atuação no contexto internacional, visando uma liderança política mais atuante (OLIVEIRA; OLIVEIRA; ONUKI, 2009).

O multilateralismo integra há décadas a política externa brasileira como linha de ação, tanto no âmbito econômico quanto no político. De acordo com Amado Cervo, o multilateralismo brasileiro passou por quatro fases distintas e marcantes, frente a atuação internacional do país desde a Segunda Guerra Mundial.

Em primeiro lugar, a contribuição do Brasil à construção do sistema internacional do pós-guerra, entre 1944 e 1949; em segundo, o esforço despendido para reformar a ordem internacional, dos anos 1960 aos 1980; em terceiro, a perspectiva de atuar no sistema em vez de reformá-lo, que se vislumbra entre 1990 e 2002; enfim, o objetivo de estabelecer a reciprocidade entre estruturas hegemônicas e países emergentes, de 2003 ao presente (CERVO, 2008, p. 94).

Dessa forma, podemos averiguar que o governo atual se diferencia em certos aspectos do multilateralismo adotado ao longo da década de 1990. Conquanto, nos anos Collor de Mello e Cardoso, o Brasil acreditava que aderindo aos mecanismos multilaterais demonstraria alto grau de responsabilidade a “comunidade internacional”, a partir da modificação do modelo de desenvolvimento nacional e preponderante por décadas, pelo novo modelo importado, o que promoveria uma maior inserção internacional.⁵³

Ao longo do governo Lula o multilateralismo foi visto como forma de alcançar os objetivos brasileiros no contexto global, mas a partir de uma política de clivagem

⁵³ Esse novo modelo econômico é tratada pela literatura de relações internacionais como Estado Normal ou Neoliberal. São característicos desse tipo de modelo os governos latino americanos na década de noventa, em especial a Argentina, Brasil, Venezuela, entre outros. Para melhor entendimento, ver: (Cervo, 2002 e 2008).

Norte-Sul⁵⁴. Percebeu-se uma clara sobreposição dos interesses dos países desenvolvidos em detrimento dos países em desenvolvimento, o que levou o Brasil a denunciar esses mecanismos e adotar políticas de reciprocidade como uma tentativa de reequilíbrio de forças entre centro-periferia no sistema internacional.

Os acordos comerciais intentados na OMC, desde 2001, na reunião ministerial do Catar, tinha a função de liberalizar o comércio internacional agrícola e acabar com as desigualdades ainda existentes. Buscou-se, também, dar maior relevância a instituição com intuito de alavancar o crescimento da economia global, principalmente ao que tangia aos países em desenvolvimento. Entretanto, os países centrais barraram qualquer forma de obrigação no referido aos subsídios agrícolas, deixando em aberto as negociações (VIZENTINI, 2006).

Devido aos embates entre os países emergentes e o Norte, é formado em 20 de agosto de 2003, em Cancun (México), o G-20⁵⁵, tendo na liderança o Brasil. O grupo tem como pilar basilar, a defesa no fim do contencioso agrícola, dando novos ares às negociações internacionais, com vistas a pôr os interesses dos países em desenvolvimento em primeiro plano. Tinham o objetivo de não acatar mais a desregulamentação dos produtos industriais e de serviços, enquanto os países desenvolvidos não abrissem os seus mercados agrícolas e cortassem os subsídios agrícolas

Essas políticas de embate entre os países do Norte e Sul davam aval a ideia de reciprocidade nas relações internacionais. Essa visão de mundo pode ser analisada no próprio Comunicado Ministerial, da reunião em Cancun, e que afirma ainda,

Com vistas a corrigir os desequilíbrios e em linha com os demais países e grupos de países que compartilham o objetivo geral de uma reforma fundamental do comércio agrícola, o G-20 propõe um enfoque que exige contribuição substancial dos países desenvolvidos. Como são eles fundamentalmente responsáveis pelas distorções existentes na produção e no comércio agrícolas, cabe aos principais países desenvolvidos responsabilidade especial nesta negociação.⁵⁶

⁵⁴ Esse trabalho leva em consideração Norte e Sul como o primeiro representado pelos países desenvolvidos e o segundo representado pelos países em desenvolvimento ou emergentes, respectivamente.

⁵⁵ Fazem parte do G-20, atualmente: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

⁵⁶ Disponível em: http://www.g-20.mre.gov.br/statements_port.asp

Com o travamento das negociações pelo G-20, em Cancun, o grupo passou a atuar através de reuniões ministeriais⁵⁷, com perspectivas de dar maior dinamismo e enfoque ao mesmo. A coalizão tem como fator diferencial e preponderante a sua legitimação perante o sistema internacional, apesar das pressões sofridas ao longo de sua existência pelos EUA e União Européia⁵⁸. O grupo tem como grande relevância a sua capacidade dissuasiva no meio internacional, devido a sua elevada produção no comércio agrícola, representando quase 60% da população mundial, 70% da população rural em todo o mundo e 26% das exportações agrícolas mundiais⁵⁹.

Interessante ressaltar que a própria coalização na OMC propiciou a intensificação do comércio Sul-Sul e entre as partes atuantes, entendendo que isto permitiria o aumento na integração econômica no comércio internacional. Há ainda a intenção de formar uma área de livre comércio entre países pertencentes ao grupo, além de propor acordos preferenciais, tomando-se como exemplo o caso do Mercosul. Nas palavras de Celso Amorim,

existem outros caminhos inovadores para destravar o potencial do comércio Sul-Sul, tais como os acordos preferenciais e de livre comércio. Aqui na América do Sul, o MERCOSUL tem dado bom exemplo em suas negociações com os países andinos, ao desenvolver modalidades adicionais de tratamento especial e diferenciado nas suas relações com as economias mais frágeis e de menor escala.⁶⁰

O Brasil acabou por elevar a sua política externa de nível Sul-Sul, como programa para o grupo, buscando dar maiores resultados econômicos e políticos para a empreitada. Como resultado doméstico e internacional, o país elevou o comércio externo e galgou diversas vitórias no âmbito da OMC em disputas consideradas desleais pelo governo federal. Entre estes, está o caso da Bombardier, impetrado em 2001 e que venceu baseado nos subsídios praticados nas vendas de aviões, resultando num valor de retaliação de até US\$ 257,8 milhões, contra o governo canadense. Outra vitória foi em relação ao contencioso do açúcar contra a

⁵⁷ Entre as diversas reuniões: Cancún, setembro/2003; Brasília, dezembro/ 2003; São Paulo, junho/2004; Nova Déli, março/2005; Bhurban, setembro/2005; Genebra, outubro e novembro/2005; Hong Kong, dezembro/2005; Genebra, junho/2006; Genebra, junho e novembro/2007; e Genebra, julho/2008.

⁵⁸ Países como Peru, Colômbia, entre outros retiraram-se do grupo devido a pressões americanas. Ver: Vizentini (2006).

⁵⁹ Disponível em: http://www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp

⁶⁰ Discurso do Ministro Celso Amorim durante reunião do G-90, em Georgetown. Disponível em: http://www.g-20.mre.gov.br/statements_port.asp

União Européia e os subsídios ao produto. Um ano mais tarde, o Brasil ganhou no caso do algodão contra os Estados Unidos, em 2005, em relação aos subsídios na produção e na exportação do referido.

Visando essa intensificação nas relações externas, comerciais e políticas o Brasil constituiu o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – conhecido como G-3 ou pela sigla IBAS – em 2003, na Declaração de Brasília. Tendo como fator de proximidade a constatação de que são três países emergentes democráticos, multiétnicos e multiculturais, além da existência de parques industriais consolidados. Também são nações que enfrentam problemas comuns, como uma forte desigualdade social, uma baixa distribuição de renda e uma pobreza elevada. Há outros fatores, como o próprio entendimento de segurança, diferenciado entre a Índia em relação ao Brasil e a África do Sul. A primeira vive em um nível de guerra constante inter e intraestatal, o que não ocorre com o Brasil e nem mais com o país sul africano.

O principal foco de consolidação do IBAS se deu a partir do contencioso referente às patentes farmacêuticas no combate a AIDS, nesse caso os Estados Unidos junto à União Européia pressionavam os países em desenvolvimento – em especial estes três – a revogarem leis que acarretavam na diminuição da arrecadação para as empresas. Com esse objetivo, os EUA pedem consultas junto ao Brasil em 2001, entrando logo depois com uma representação contra o país na OMC, no órgão de solução de controvérsias. No entanto, a política brasileira era a de defesa da segurança da saúde, levando a resultados não esperados pela parte atuante.

Em 2001, o Brasil adotou medidas com possíveis retaliações contra as empresas farmacêuticas, ligadas ao medicamento antri-retroviral, caso não diminuissem os preços considerados extorquíveis. Buscava-se, então, fornecer licença para a produção interna dos coquetéis e atuava-se em conjunto com a Índia, através de importação dos princípios ativos, com intuito de dar início ao programa. Percebendo a oportunidade, estes três países vão afirmar nos fóruns multilaterais a premissa de que o bem público e a saúde devem estar acima dos interesses privados, obtendo forte aceitação dos países pobres.

Outro ponto defendido e amplamente debatido no fórum refere-se à problemática da pobreza e da fome, tão forte nos países contratantes. A temática fez parte da própria formulação do G-3 e também foi decidida a criação do fundo para o

Alívio da Pobreza e da Fome, em 2004, ficando a administração a cargo do PNUD. Pode ser visto a formatação destes empreendimentos a partir da Declaração de Brasília, nos quais se

destacaram a prioridade atribuída pelos três Governos à promoção da inclusão e equidade sociais, por meio do apoio à agricultura familiar, da implementação de políticas eficazes de combate à fome e à pobreza, e da promoção da segurança alimentar, da saúde, da assistência social, do emprego, da educação, dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente. Recordaram que a superação da exclusão social, ao gerar condições para o melhor aproveitamento do potencial dos seres humanos, contribui de maneira significativa para o desenvolvimento econômico. [...] comprometeram-se a estudar um programa trilateral de assistência alimentar.⁶¹

Introduziram também em seu escopo a cooperação científica e tecnológica, incluídas nisto a biotecnologia, as fontes alternativas de energia, a aeronáutica e a informática. Ratificaram como ponto estratégico a cooperação na matéria de defesa, além de dar provimentos no fortalecimento da agricultura e nas trocas de informações nessa área. Ressalta-se que o tema agrícola se encontra em seu escopo estratégico, pois estes três países fazem parte também do G-20 na OMC.

O G-3, já produziu ao longo de seus sete anos, diversos tratados e acordos referentes aos temas acima supracitados. Entre os tratados em vigor pelos três países, estão memorandos de entendimento na área de saúde, aduanas, cultura, meio ambiente e assentamentos humanos⁶². No entanto, o fórum ainda sofre com a baixa institucionalização e um número amplo de temas ambiciosos. Ele conta com avanços pouco substanciais quanto o esperado. Todavia, têm-se um leque de oportunidades para o grupo e especialmente para o Brasil, vindo a futuramente, contribuir mais fortemente com o aumento do comércio brasileiro com a África e a Ásia. (OLIVEIRA, 2005).

O IBAS e o G-20, portanto, fizeram parte da política estratégica do governo Lula da Silva, concernente as relações internacionais. Estas coalizões fazem parte da formatação da política Sul-Sul, engendrada por seu governo, buscando denunciar as desigualdades no sistema internacional e intentar uma ação de consolidação dos objetivos brasileiro, referente ao desenvolvimento econômico nacional. Os referidos grupos, também procuram aumentar o fator pressão no ordenamento mundial, agregando valores e conceitos na disputa de interesses globais.

⁶¹ Declaração de Brasília a 6 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.forumibsa.org/>

⁶² Documentos disponível em: <http://www2.mre.gov.br/>

4.2 O VETOR ESTRATÉGICO PARA OS PAÍSES AFRICANOS NO ESPAÇO DA LÍNGUA PORTUGUESA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A partir de 2003, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi anunciado como uma das principais metas do governo a cooperação, a criação de coalizões de nível Sul-Sul e a expansão econômica brasileira – sustentada em maiores exportações, maior participação estatal como incentivos fiscais, subsídios e aportes financeiros – aprofundando, em partes, o que havia sido iniciado em fins do governo Cardoso. Foi reforçada como ponto de sustentação a revalorização do protagonismo internacional brasileiro, com a clara intenção de ressuscitar a questão do desenvolvimento e as diferenças entre Norte/Sul.⁶³

É necessário, nesse sentido, analisar a importância acerca da estratégia da política exterior, com intuito de elencar objetivos e alcançar os resultados propostos, pelas políticas públicas de desenvolvimento nacional. Entre essas estratégias, estariam a abertura de representações diplomáticas em novos territórios, antes tidos como irrelevantes, a expansão de acordos comerciais – impactando sobremaneira no crescimento da balança comercial brasileira –, além do aporte no processo de internacionalização de empresas nacionais.

Como metas do governo anterior – em certa medida continuada pelo governo atual de Dilma Rousseff – coube ainda constatar a expansão da pauta exportadora e, principalmente, a Integração Produtiva com a América Latina e com a África. Entre as formas de reaproximação com o continente africano, foram de extrema importância as diversas viagens presidenciais juntamente com delegações empresariais aos países africanos, a criação de representações diplomáticas e um crescente comércio exterior entre as partes envolvidas (LECHINI, 2008).⁶⁴

Ressalta-se que, desde meados da década de 1930, a política externa brasileira teve como papel central a busca por resultados para a alavancagem do desenvolvimento nacional, baseada na substituição de importações e no nacional-desenvolvimentismo. Com o advir dos anos 1990, o desenvolvimentismo encontrou seu ponto de saturamento, provocando mudanças nas formas de atuação da

⁶³ Para uma análise mais detalhada sobre a formação e atuação das coalizões Sul-Sul, ver autores como Soares de Lima, Janina Onuki, Amâncio Oliveira e Marcelo Oliveira.

⁶⁴ Para analisar os acordos bilaterais firmados, analisar o sítio: <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>

tecnocracia estatal, baseadas em uma nova concepção de desenvolvimento e de inserção.

Com as diversas crises econômicas ocorridas na década de 1990, houve um desgaste político e ideológico, que consistia o liberalismo e suas formas de liberalização e desenvolvimento, levando, consequentemente a uma mudança de paradigmas no início do século XXI. Houve uma percepção dos intelectuais e de grande parte da sociedade civil da importância da reativação do Estado na participação dos interesses nacionais, concorrentes ao desenvolvimento socioeconômico e as relações internacionais.

O Estado brasileiro tentou retomar sua presença de liderança no mercado regional e se lançar numa estratégia de âmbito global. Utilizou-se de políticas públicas para o fomento das meta-base propostas, como incentivos fiscais, financiamentos, mecanismos de seguros para os investimentos e liberalização das restrições aos investimentos diretos no exterior (ALMEIDA, 2007). Todas essas medidas visavam transnacionalizar grandes empresas nacionais até o final do governo Lula da Silva com intuito de transformar o país em um *Global Player*.

O governo buscou uma estratégia de desenvolvimento e de autonomia⁶⁵ no cenário internacional de grande destaque. De acordo com a própria *Política de Desenvolvimento Produtivo* (PDP), posto em prática a partir de 2008, pelo governo federal, que estabelecia cinco grandes estratégias para elencar o desenvolvimento nacional, sendo uma dessas:

manter ou posicionar sistemas produtivos ou empresas brasileiras entre os cinco principais players mundiais em sua atividade, considerando que a liderança pode se expressar nas dimensões patrimonial, tecnológica e/ou produtiva. Mineração e siderurgia, assim como a indústria aeronáutica e o complexo produtivo do bioetanol, são sistemas produtivos que tipificam essa estratégia.⁶⁶

Como relatado (logo acima), faz-se necessário somar o setor energético e petroquímico de forte presença nacional e internacional. Considerando os três grandes setores produtivos do país – mineral, petroquímico e da construção civil – que alojam, respectivamente, as três maiores empresas multinacionais com presença física – firmas ou mesmo filiais – em outros continentes. São elas: Vale, Petrobras e Odebrecht. Juntas, detém um valor de mercado aproximadamente de

⁶⁵ A percepção de autonomia pode ser bem explicitada nas obras de Vigevani (2004 e 2007).

⁶⁶ O documento está disponível em:

<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/165>

US\$ 300 bilhões, sendo as companhias chaves na expansão e fortalecimento da presença brasileira no exterior.

Essas grandes transnacionais brasileiras tem amplo aporte financeiro para expansão e investimento no exterior, sendo as principais empresas participantes do processo de edificação econômica e social nos países do continente africano, muitos destes em grave situação econômica em decorrência de guerras civis – a exemplo de Angola e Moçambique. Percebendo essa oportunidade, o Brasil buscou aumentar sua presença, procurando reatar e aprofundar os laços econômicos e culturais com os países africanos.

A África é vista hoje como uma grande oportunidade, pois, apesar de diversos países estarem num elevado crescimento econômico⁶⁷ – conquistadas pelas reformas macroeconômicas e estabilidade financeira na década de 1990 –, ainda há uma grande capacidade ociosa de produção. O governo Lula tomou como oportunidade para a expansão dos investimentos brasileiros e das exportações, se utilizando de uma grande diversidade industrial e empresarial para suprir essa necessidade.

O apoio do governo a essas três empresas tem em vista o seu grande poder de capitalização e de internacionalização. Além disso, fazem parte de uma área produtiva estratégica com capacidade de agregar valor a seus produtos, investimentos para pesquisa e desenvolvimento (P&D) em estágios de produção, visando maior eficiência, propensão a vultosas captações de investidores e angariar expressivos lucros.

A possibilidade de internacionalização econômica para África tem como fator de importância para o Brasil, o fortalecimento das corporações, o aumento das exportações e uma maior capacidade produtiva. Para esses países africanos, haveria uma maior possibilidade em receber grandes aportes de investimento externo, capacitação profissional para os trabalhadores e aumento na escala produtiva.

Mas além dos ganhos econômicos desfrutados dessa política de desenvolvimento, o Brasil soma ganhos políticos com a sua intenção de aproximação com o continente africano. Entre esses ganhos, encontram-se a

⁶⁷ Vide o crescimento econômico entre 2007 e 2008, de países como Angola (16,7% e 13,2%), Moçambique (7% e 6,5%), Nigéria (6,4% e 5,3%) e Cabo Verde (6,9% e 5,5%). Ver em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

criação da cúpula América do Sul - África (ASA)⁶⁸ depois de uma visita presidencial a Nigéria, em 2005, e a primeira participação brasileira, como convidado, na União Africana, em 2009.

⁶⁸ Surge com intuito de aumentar as parcerias estratégicas e a cooperação entre os países dos respectivos continentes. Para melhor entendimento, ver o sítio: <http://www2.mre.gov.br/asa/>

5 PRINCÍPIO DA NÃO INDIFERENÇA E AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA ANGOLA E MOÇAMBIQUE

O presente capítulo buscou analisar as políticas de cooperação técnica do Brasil com Angola e Moçambique, através dos tratados nas áreas da saúde e da educação, assinados entre as partes e já vigentes. Essas políticas são caracterizadas pelo princípio da não indiferença, ou seja, pela horizontalidade em suas ações agregando transferência de conhecimentos, técnicas e capacidades produtivas para os países envolvidos.

Angola e Moçambique tiveram destaque nesse processo de aproximação na área da cooperação devido a proximidade linguística e cultural com o Brasil. Soma-se a esses fatos a participação das duas nações na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa da qual o Brasil faz parte, a necessidade brasileira em angariar parceiros em sua estratégia de inserção internacional – apoiada no vetor estratégico tratada anteriormente – e fundamentada no princípio da não resignação aos problemas humanos.

Portanto, o capítulo focará principalmente no fato da necessidade de um maior conhecimento da história e cultura africanas – angolanas e moçambicanas, nesse caso –, para dar seguimento a aprovação da lei 10.639/03 que prevê o ensino em todas os níveis da educação no Brasil sobre África. Por outro lado, será analisada a cooperação ao nível da saúde – principalmente a questão do combate ao HIV em Moçambique, país com mais de um milhão de pessoas com o vírus –, visando a não indiferença nos problemas sociais desses países, transferindo conhecimentos para as diversas etapas na implementação dos acordos.

5.1 EM BUSCA DE UMA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA PELA NÃO-RESIGNAÇÃO

A cooperação técnica horizontal (CTH) brasileira privilegia questões como transferência de conhecimento, capacitação de recursos humanos e concessão de projetos que reconheçam as realidades e especificidades de cada país, além de suas demandas (VISENTINI, 2010). De acordo com o próprio Ministério das Relações Exteriores, esses ideais fundamentam-se:

no princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades e construída a partir da manifestação de interesse de parte dos parceiros (“demand driven”). O Brasil não se considera um “emerging donor”. Isso faz com que a relação do Brasil com outras partes não seja caracterizada (*sic*) pela coordenação entre doadores. O Brasil considera que a cooperação sul-sul não é uma ajuda (“aid”), mas sim uma parceria na qual as partes envolvidas se beneficiam, ou seja, adota o princípio da horizontalidade na cooperação.⁶⁹

Dessa forma a política de cooperação no caso brasileiro está desassociada a atribuições econômicas e/ou financeiras, estando livre de propósitos comerciais, diferentemente das afirmadas entre os PD e os PED. Esse caráter não comercial dá uma conformidade de liberdade ao país terceiro, participante do tratado, de condicionalidades extracooperativos – a exemplo das condicionalidades comerciais, econômicas e administrativas, que em sua maioria exigem reformas estruturais no âmbito doméstico do país recipiendário.

Entre as ações do Brasil no contexto internacional, verificaram-se até 2008 o perdão de dívidas no valor de US\$ 1,25 bilhão, e foi no continente africano que houve os maiores impactos dessa política, (sendo) contemplado por US\$ 931,8 milhões.⁷⁰ Desde o início do mandato de Lula da Silva foram perdoadas as dívidas de Cabo Verde (US\$ 2,7 milhões) e Moçambique (US\$ 331 milhões), a exemplo dos PAELP.⁷¹ Soma-se a isso, a parceria entre o Brasil e a China e o lançamento do programa “Cbers for Africa” que permitirá a recepção de dados de desmatamento, de áreas agrícolas e o monitoramento sobre o crescimento de áreas urbanas a partir das imagens do satélite sino-brasileiro para países como África do Sul, Angola, Botswana, Lesoto, Moçambique, Suazilândia, Namíbia, Zâmbia e Zimbábue.⁷²

Além da cooperação promovida bilateralmente, o Brasil se utiliza de outras formas, como as multilaterais, regionais e triangular. A primeira se dava muito mais pela falta de recursos do país e da necessidade de um financiador, em sua predominância órgãos multilaterais internacionais. Atualmente, a cooperação brasileira vem utilizando os projetos em forma triangular, onde há um país que junto com as duas partes diretas do acordo promovem a cooperação. A predominância

⁶⁹ Informação no sítio do Ministério das Relações Exteriores. Para maiores informações, ver: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>

⁷⁰ Disponível em: <http://www.pnud.org.br/administracao/reportagens/index.php?id01=2762&lay=apu>.

⁷¹ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2004/09/15092004/29479.pdf>.

⁷² Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/12/9/assinado-acordo-para-recepcao-de-dados-do-satelite-sino-brasileiro-na-africa-do-sul>.

sempre foi de o terceiro país ser desenvolvido, e nos dias atuais vem sendo substituído por PED, a exemplo da Índia, China, África do Sul, entre outros.

É importante ressaltar que nenhum dos tratados de cooperação técnica assinados por Brasil, Angola e Moçambique prevê qualquer transferência de recursos financeiros, diretamente de uma parte contratante para a outra, desvinculando qualquer forma de subordinação e hierarquia econômica, o que descaracterizaria os acordos de nível Sul-Sul. Soma-se a esse fator a relevância da existência de troca de conhecimentos e experiências entre as duas partes, tendo como característica um acordo de via dupla, diferentemente do que ocorre na cooperação internacional entre os países desenvolvidos (PD) e os países em desenvolvimento (PED).

Por isso há a necessidade de resgatar essas novas formas de experiência, em vista da complexidade das relações entre os Estados, experiências locais de grande valia que estão sendo desperdiçadas, pois em sua grande maioria partem de contextos adversos aqueles normalmente estudados nas relações internacionais. É nessa perspectiva que o Princípio da Não-Indiferença tem tanta importância. Elaborado em solo africano e, atualmente, utilizado nas políticas externas do Brasil e na América Latina, assim como na própria Organização dos Estados Americanos (OEA), tem a possibilidade de prover mudanças de percepções e atuações nas políticas de cooperações internacionais, onde o “desenvolvimento ‘ilhado’ já não seria mais possível” (SEITENFUS et al, 2007, p. 8).

Apesar de ainda estar em um nível mais simbólico, o princípio da não indiferença, percebe-se uma clara mudança na ação brasileira no meio internacional. (das quais)

Acontece aqui um ajustamento particular, em que as práticas de cooperação antecedem a sustentação em diferentes foros do discurso da solidariedade. Se se tiver em consideração, por exemplo, o que aconteceu durante as décadas de 60 e 70, em que apesar dos discursos e documentos internacionais firmados, pouco se conseguiu fazer de efetivo para melhorar as condições de vida das populações dos países subdesenvolvidos, percebe-se a diferença da dinâmica que vem se desenvolvendo em termos de Política Internacional sob o atual governo. Essa dinâmica é, sem dúvida, nova, e os valores que a inspiram compõem o arcabouço que dá sustentação àquele que vem se definindo como *Princípio da Não-Indiferença* (SEITENFUS et al, 2007, p. 20).

É nessa perspectiva que a política de cooperação técnica brasileira tem demonstrado importância nas relações internacionais e na sua forma de inserção,

pois privilegia e promove a transferência de conhecimentos, a capacitação de recursos humanos e o emprego dos residentes locais, reconhecendo as especificidades de cada sociedade, além de suas demandas. Os países africanos no espaço da língua portuguesa representam, portanto, 74% de toda a cooperação no continente africano, ficando clara a importância dessas nações na agenda internacional brasileira, com vistas a modificação dos atuais moldes da cooperação internacional, tidas como verticais e fortemente econômico-comerciais.

5.2 AS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE O BRASIL, ANGOLA E MOÇAMBIQUE

O presente trabalho analisa nesse tópico os acordos de cooperação técnica entre Brasil, Angola e Moçambique nas áreas da Educação e da Saúde, principalmente aqueles voltados à universalização da educação e da saúde, da prevenção e do tratamento do HIV e AIDS, assim como, do processo de construção, capacitação e transferência de conhecimento e técnicas nas duas áreas – com especial atenção a produção de medicamentos genéricos em Moçambique. A CT na política externa não é a mesma concepção de cooperação Sul-Sul (CSS) no discurso brasileiro, em vista de diferenças conceituais.

A CSS tem como princípio muito mais a ideia de coordenação e diálogo entre os Estados (semi)periféricos – principalmente no âmbito das agendas multilaterais econômicas e/ou da integração regional – do que com as ações concretas e diretas das políticas de cooperação aqui tratadas para o desenvolvimento. Entretanto, isso não significa que a política de cooperação técnica horizontal (CTH) não faça parte da cooperação Sul-Sul, pelo contrário. Ela está integrada na grande agenda da política externa brasileira nas relações de nível Sul-Sul.

A política de aproximação adotada pelo Brasil para Angola e Moçambique faz parte da perspectiva de uma nova agenda brasileira para as relações internacionais, conhecida como “presença soberana”. A presença soberana parte de quatro grandes pressupostos, com a “perspectiva humanista da ação externa, afirmação nacional, reconstrução da autoestima do povo e recuperação da função indutora do Estado no desenvolvimento econômico, em especial, no progresso social e na diminuição das desigualdades” (PUENTE, 2010, p. 220-221).

Essa conceituação está embebida, em partes, nos ideais do princípio da não indiferença, já tratado anteriormente e está baseada em perspectivas humanistas, de progresso social e de diminuição das desigualdades. Entre 2003 e 2008, o Brasil juntamente com Angola e Moçambique assinou mais de quinze acordos de cooperação técnica com troca de conhecimentos nas áreas da saúde e da educação.

Em relação a Moçambique, se destacaram os acordos de cooperação no combate a AIDS e HIV, tendo como referências: i) a transferência de experiências e conhecimentos para o tratamento de pessoas atingidas; ii) construção conjunta de uma fábrica pública em Moçambique; e, iii) repasses de tecnologia farmacêutica para a produção de medicamentos antirretrovirais. No que tange as políticas de cooperação técnica entre Angola e Brasil, tem-se inúmeros acordos na área educacional entre as partes, como: apoiar o desenvolvimento do programa 'Escola Para Todos' em sua fase emergencial (2004-2007); o Programa Executivo de Cooperação Cultural para 2004 a 2006; o incentivo à Formação Científica de Estudantes Angolanos; e, a implementação do Projeto de Capacitação para Elaboração de Proposta de Reforma Curricular. Para demonstrar alguns desses acordos assinados entre Brasil, Angola e Moçambique nas áreas da educação e da saúde, vide o Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Acordos bilaterais vigentes nas áreas da saúde e educação entre Brasil, Angola e Moçambique

Moçambique	Angola
Memorando de Entendimento no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil. (HIV e AIDS).	02/05/2003
Protocolo de Intenções sobre Cooperação Científica e Tecnológica na Área da Saúde.	05/11/2003
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação na Educação Presencial e à Distância em Moçambique".	05/11/2003
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto PCI-NTWANANO no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil.	05/11/2003
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Apoiar o Desenvolvimento do Programa Piloto Nacional de Alfabetização de Moçambique.	05/11/2003
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação na Área de Educação para Implementação do Projeto "Bolsa-Escola".	05/11/2003
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para a Implementação do Projeto "Estudo de Viabilidade Técnico Econômico para Instalação de Fábrica de Medicamentos em Moçambique para Produção de Medicamentos Antirretrovirais e Outros".	15/7/2005
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Fortalecimento do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique".	23/04/2007
Protocolo de intenções sobre Cooperação técnica na área da Educação	06/09/2007
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Fortalecimento Institucional do Órgão Regulador de Medicamentos de Moçambique como Agente Regulador do Setor Farmacêutico".	04/09/2008
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação para Implementação do Projeto "Capacitação em Produção de Medicamentos Antirretrovirais e Outros Medicamentos".	04/09/2008
Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto "Apoio ao Desenvolvimento de um Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique"	17/06/2010
	03/11/2003
	09/7/2007
	09/7/2007
	18/10/2007
	18/10/2007
	18/10/2007
	18/10/2007
	18/10/2007
	23/06/2010

Fonte: MRE

5.2.1 Política de cooperação técnica na saúde entre Brasil e Moçambique

Esse subtópico trata dos acordos estabelecidos entre o Brasil e Moçambique na área da saúde, principalmente em relação à questão dos medicamentos antirretrovirais e a construção conjunta da fábrica de medicamentos. Ela tem sua importância, pois, primeiro, Moçambique é um dos países com maior incidência de HIV em sua população no mundo; segundo, o Brasil vem contribuindo fortemente nessa área com o intercâmbio de conhecimentos em prevenção e combate a AIDS sem contrapartida financeira; e, por último, essa política vem se diferenciando das políticas de cooperação técnica normalmente promovida nas relações internacionais.

O primeiro projeto piloto aprovado na área da saúde entre Brasil e Moçambique foi assinado em 02 de maio de 2003, visando, em um primeiro momento, o tratamento de cem pessoas atingidas pelo vírus HIV, aproximadamente, com medicamentos antirretrovirais genéricos produzidos no Brasil. Coube ao governo moçambicano a internalização dos medicamentos antirretrovirais cedidos pelo Brasil, ficando incumbido ao governo brasileiro o tratamento dos pacientes inscritos por tempo indeterminado, caso o país terceiro não tivesse condições de assumir parcialmente ou plenamente as atividades acordadas.⁷³

O segundo acordo no âmbito da saúde, promovido entre os dois países integram dois documentos assinados conjuntamente em 11 de novembro de 2003. O primeiro destes previu fortalecer a cooperação bilateral mediante o desenvolvimento de pesquisas na área da saúde, intercâmbios de conhecimentos na prevenção e combate e para produção de medicamentos antirretrovirais genéricos entre os dois países participantes.

Dessa forma, o governo de Moçambique instalaria e gerenciaria o futuro laboratório público de medicamentos antirretrovirais – primeira indústria farmacêutica pertencente totalmente ao poder público na África. Ao Brasil coube levar adiante a capacitação e treinamento para o pessoal técnico – relacionado aos recursos humanos (RH) – para o funcionamento e manutenção da fábrica, enquanto

⁷³ Memorandum de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil, disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/>.

Moçambique dispôs da infraestrutura física, além da multiplicação de seus quadros técnicos.⁷⁴

Em relação ao segundo documento, ficou a cargo do Brasil enviar especialistas para prestar assessoria a Moçambique, concernente ao cuidado e ao tratamento para pessoas vivendo com o vírus da imunodeficiência (HIV) e AIDS, além de designar especialistas para realizar treinamento de técnicos, promovendo os direitos humanos e a articulação com a sociedade civil. Adiciona-se a isso o objetivo de planejar, avaliar e gerir programas de AIDS em Moçambique. Do lado moçambicano ficou a incumbência de manter a internalização dos medicamentos, de insumos ou equipamentos que venham a ser envolvidos na execução do projeto da fábrica de antirretrovirais, assim como com os aspectos logísticos envolvidos.⁷⁵

O terceiro acordo realizado entre as duas nações veio a ocorrer quase quatro anos depois, em 23 de abril de 2007, com o objetivo de fortalecimento do Instituto Nacional de Moçambique, com fins de ajudar na organização e implementação do curso de Mestrado em Ciências da Saúde e na reestruturação da rede de bibliotecas na temática em questão. Para isso, o Brasil buscaria enviar especialistas e receber os moçambicanos, promovendo uma troca de experiências e conhecimentos, respeitando as particularidades de cada localidade.

Os últimos dois tratados analisados nesse trabalho foram acordados em 04 de setembro de 2008. Dessa forma, o primeiro dentre os dois teve como finalidade, tentar fortalecer o Órgão Regulador de Medicamentos de Moçambique, com vistas a promover maior regulação referente ao setor farmacêutico, por intercâmbio de experiências com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Brasil (ANVISA).

O último acordo assinado entre os dois países teve como prerrogativa a capacitação em produção de medicamentos antirretrovirais além de outros medicamentos, com finalidade de capacitar e fornecer conhecimentos aos profissionais de Moçambique para atuarem na produção dos respectivos medicamentos. De acordo com o próprio tratado, o mesmo buscará: "a) gestão e administração de indústria farmacêutica; b) produção de medicamentos; c) gestão,

⁷⁴ Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique sobre Cooperação Científica e Tecnológica na Área da Saúde, disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/>.

⁷⁵ Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto Pci-Ntwanano no Âmbito do Programa de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde do Brasil, disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2007/>.

garantia e controle de qualidade; d) gestão de projetos de engenharia e manutenção de indústria farmacêutica; e, e) outras áreas que forem identificadas durante a execução do projeto".⁷⁶

Esses acordos tiveram como resultado a construção e a implementação da primeira fábrica pública de produção de medicamentos antirretrovirais, prevista para funcionar no segundo semestre de 2012. Terá como capacidade nessa primeira etapa na produção de três tipos diferentes do coquetel para o combate ao HIV em Moçambique, com a previsão de que aumente para 21 medicamentos e, em 2014, sua produção possa atender toda a África subsaariana com preços subvencionados.

5.2.2 A Educação como um dos norteadores da política de cooperação técnica

Em relação às conformações de acordos bilaterais na temática educacional, percebe-se uma grande atuação e relevância entre o Brasil, Angola e Moçambique. Confirmam-se a partir dos inúmeros tratados assinados desde 2003, entre as partes contratantes, somando-se mais de dez acordos de natureza técnica educacional – das quais fazem parte os tratados em desporto, patrimônio histórico e restauração, entre diversos outros.

Dentre os diversos tratados de cooperação, os principais acordos assinados entre Brasil e Moçambique a ser analisados nesse trabalho são: o Projeto de Uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação na Educação Presencial e à Distância em Moçambique; o Acordo Geral de Cooperação [...] para Apoiar o Desenvolvimento do Programa Piloto Nacional de Alfabetização de Moçambique; e, o Projeto 'Apoio ao Desenvolvimento de um Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique', vigentes no ano de 2003, os dois primeiros, e em 2010, o último.

O primeiro tem como objetivo apoiar os esforços do Governo de Moçambique na inserção de tecnologias da informação e da comunicação nos processos de formação presencial e à distância de professores, juntamente com universidades brasileiras. As duas partes assinantes ficaram responsáveis por enviarem

⁷⁶ Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique para Implementação do Projeto "Capacitação em Produção de Medicamentos Anti-Retrovirais e Outros Medicamentos".

especialistas e técnicos a cada país, promovendo uma troca de conhecimentos e experiências entre eles.

Ao Brasil coube o preparo e o envio de vídeos – documentários, entre outros materiais didáticos –, publicações e material didático direcionado à formação de técnicos moçambicanos, além de outros documentos de interesse entre as partes. A Moçambique ficou designada a elaboração, reprodução e fornecimento de material didático de apoio direcionado à formação de seus técnicos, assim como apoio logístico em infraestrutura. Os custos para a implementação das atividades referidas foram compartilhadas entre os dois países.

O segundo tratado teve por finalidade apoiar a estruturação da política nacional de educação de jovens e adultos de Moçambique e a implantação do Projeto Piloto Nacional de Alfabetização, executado no âmbito do Plano Estratégico de Educação de Moçambique. O projeto se fundamentou “no apoio ao desenvolvimento institucional; à formação, capacitação e treinamento técnico-profissional de quadros; à consultoria especializada; e a materiais didáticos/pedagógicos destinados a fins educacionais”.⁷⁷

Por último, o projeto acordado em 2010 visou apoiar o Programa de Alimentação Escolar de Moçambique, no intuito de apoiar, desenvolver e monitorar a implantação do mesmo em território moçambicano. Esse acordo tem sua importância em vista da possibilidade de benefícios mútuos entre os agentes envolvidos, dos quais as experiências aprovadas podem ser utilizadas em solo brasileiro – ainda deficitário no foco da alimentação escolar. Assim como nos outros tratados estabelecidos, as partes contratantes ficaram incumbidas de enviar técnicos e de não haver “qualquer compromisso de transferência de recursos financeiros das partes ou qualquer outro compromisso gravoso a seus patrimônios nacionais”⁷⁸.

Brasil e Angola também firmaram diversos acordos bilaterais com compromisso em políticas públicas ligadas na área da educação, entendendo-as como uma das formas de diminuição da desigualdade, base do desenvolvimento e parte dos direitos básicos do cidadão. Ambos os países vem buscando realizar a recuperação do papel do Estado na produção, difusão cultural e de qualificação dos

⁷⁷ Para maiores detalhes, disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_moca_30_5199.htm e http://www2.mre.gov.br/dai/b_mo%C3%A7a_52_6013.htm.

⁷⁸ Documento disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/ajuste-complementar-ao-acordo-geral-de-cooperacao-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-de-mocambique-para-implementacao-do-projeto-201capoio-ao-desenvolvimento-de-um-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-de-mocambique201d/>.

atuantes entre os países, naquelas disciplinas propugnadas como de interesse estratégico, das quais tem grande importância: o Programa ‘Escola para todos’ em sua fase Emergencial (2004-2007); o Projeto ‘Capacitação para Elaboração de Proposta de Reforma Curricular’; e, o “Acordo de Cooperação [...] no Domínio da Educação não-Superior e Formação”, firmadas em 2003, 2007 e 2010, respectivamente.

Dessa forma, preponderou no discurso – principalmente no Brasil, promovidos no governo Lula da Silva – a concepção de que os dois países passam a exercer, juntos, no campo da educação e da cultura, a recuperação do processo histórico fraternal – interrompido por um longo período –, afirmando, juntamente com as demais nações no espaço da língua portuguesa, a atenção a diversidade cultural e histórica entre as sociedades brasileira e africana.

É baseado nisso, que entre os acordos assinados, foi incumbido à República de Angola o envio de informações pertinentes em apoio para o êxito da Lei 10.639 – Lei de 2003 que institui a obrigatoriedade do Ensino de História da África nas escolas brasileiras. Incluía-se no tratado o envio de professores angolanos para atividades de curta duração no Brasil e a transferência de conhecimentos para os professores e especialistas brasileiros. Foi firmado também, entre as duas partes, o envio de especialistas e formadores brasileiros e angolanos para cada país e a prestação de assistência técnica no setor da cultura e da língua que permita o seu desenvolvimento nas duas regiões.

Soma-se a isso, o intento de que pesquisadores, literatos e linguistas, tanto do Brasil quanto de Angola, tem como missão o desenvolvimento de estudos sobre o estágio atual e as perspectivas de alargamento das respectivas variantes da Língua Portuguesa em cada um dos dois países. Tem-se em vista uma futura divulgação, assim como o intercâmbio e apoio ao processo de evolução, ao que tange a língua portuguesa em suas mais diversas variações.

No tratado assinado em 2010, foi reafirmado a reciprocidade na cooperação entre as partes, em organizar missões destinadas ao intercâmbio de técnicos e outros especialistas, além do ensino superior, com a finalidade de compreender melhor os respectivos sistemas de ensino, bem como os programas e métodos didáticos utilizados em cada país. Ficou determinado também o intercâmbio e a elaboração conjunta de materiais didático-pedagógicos e o intercâmbio de alunos e

professores, com o intuito de dar maior perspectiva e credibilidade ao processo cooperativo entre os dois países.

Esses acordos resultou para o Brasil numa expansão nos cursos e grupos de pesquisas nas áreas sobre história e cultura africanas, nas universidades brasileiras, assim como a assinatura do Acordo Ortográfico entre os países de língua portuguesa, em 2009 – excluindo Angola, único país não assinante. O acordo prevê a conformação gramatical entre os respectivos países, visando facilitar a publicação de materiais bibliográficos, de comunicação, entre diversos outros segmentos.

Ressalta-se que nenhum dos tratados de cooperação técnica na saúde e educação assinado entre Brasil Angola e Moçambique previa qualquer transferência de recursos financeiros, diretamente de uma parte contratante a outra, desvinculando qualquer forma de subordinação e hierarquia econômica, o que descaracterizaria os acordos de CTH. Soma-se a esse fator o cuidado e a relevância em dispor uma troca de conhecimentos e experiências entre as partes, tendo como característica acordos de via dupla, diferentemente do que ocorre na cooperação internacional entre os PD e os PED, nos quais os primeiros exigem reformas domésticas nos recipiendários, em vista da transferência de recursos financeiros e a subsequente hierarquização das relações entre os países envolvidos.

É nessa perspectiva que a política de cooperação técnica brasileira tem demonstrado importância nas relações internacionais e, consequentemente, em sua forma de inserção, na qual privilegia e promove a transferência de conhecimentos, capacitação de recursos humanos e o emprego da mão de obra local, reconhecendo as especificidades de cada sociedade, além de suas demandas. Os países africanos no espaço da língua portuguesa representam 74% de toda a cooperação no continente africano, ficando clara a importância dessas nações na agenda internacional brasileira e visando possíveis modificações do atual modelo de cooperação internacional, tida como verticais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho buscou-se fazer uma breve análise histórica da política externa africana entre os governos militares ao final da década de 1990, além da relação estreita com a política de desenvolvimento econômico adotada fortemente à época. Para isso, foi lançada mão de uma revisão bibliográfica acerca da política africana brasileira, da segunda metade do século XX até recentemente. Ao longo desse período a PEB para África apresentou uma série de inconsistências, entre aproximação e distanciamento.

Em um segundo momento, o trabalho expos as problemáticas do processo colonial para as relações internacionais. A questão da opressão e violência na formação das sociedades pós-coloniais e os fatores que influenciaram na sobreposição da produção teórica dos países centrais em detrimento dos periféricos. A situação colonial provocou o agravamento da separação entre o “legal e o ilegal” e o “verdadeiro e o falso”, que na história das relações internacionais foi marcada pela dominação, hegemonia e opressão em seus diversos níveis – das quais muitas se perpetuam até a atualidade, como a ideia de atraso do continente africano e a impossibilidade das sociedades no hemisfério Sul produzirem conhecimentos e saberes.

Intentando quebrar esse paradigma (que) o governo Lula da Silva intensificou as relações de nível Sul-Sul na política internacional. Entre as ações promovidas pela diplomacia brasileira, está a ênfase na integração regional, nas negociações internacionais – enfatizado no multilateralismo entre os países em desenvolvimento –, que está amparada fortemente através da formação de coalizões econômicas, comerciais e políticas com os PED.

Foi fundamentado nessas perspectivas que no início do século XXI, as relações com os países africanos no espaço da língua portuguesa retomaram “novos ares”, baseados em certos aspectos no discurso de que as relações histórico-culturais entre as duas partes foi, é e será uma constante entre esses povos. Para isso o Brasil iniciou um amplo processo de reaproximação com os referidos países, através das viagens presidenciais, perdões das dívidas, acordos de cooperação em diversas áreas e o aumento do intercâmbio comercial e cultural entre as partes.

Entre outros fatores, o comércio exterior de ambas as partes tem alcançado altas cifras – em alguns anos o comércio obteve uma variação positiva nas exportações em mais de 40%, assim como aumentou o intercâmbio universitário – só em 2005. O Brasil acolheu 1.588 universitários de trinta e quatro países da África, América Latina e Caribe e concedeu mais 600 bolsas de estudos, além dessas, em 2006. Aumentou também a capacitação profissional para os trabalhadores dos países acordados. Estes resultados acabaram por impactar também nas questões de ordem política, promovendo, em 2005, a primeira Cúpula África-América do Sul na Nigéria e, a sua segunda, em 2009, na Venezuela com todos os representantes e chefes de Estados dos dois continentes.

Enfatiza-se nesse trabalho a necessidade de uma maior análise acerca das formas de inserção do Brasil no cenário internacional e, mais especificamente, com aqueles do PAELP, concernente às políticas de cooperação técnica. Sua relevância é determinada pela predominância na concepção de troca de conhecimentos e experiências entre as partes contratantes – dos quais os acordos com Angola e Moçambique foram objetos desse estudo – tendo como característica um processo de idas e vindas do conhecimento, diferentemente do que ocorre na cooperação internacional entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Isso, pois a cooperação internacional tida como “normal” nas relações internacionais, as verticais, impõe aos países destinatários receituários nas áreas educacionais de cima para baixo, em vista de normalmente serem feitos através de repasses financeiros, além de determinar reformas domésticas em suas estruturas econômicas, administrativas, entre outras, o que leva a subsequente hierarquização das relações entre as partes envolvidas. Portanto, é de grande relevância analisar essas novas formas de cooperação internacional, principalmente as de nível Sul-Sul, que trazem em seu cerne diferentes perspectivas e visões de mundo daqueles promovidos pelos países centrais.

Não se pode afirmar que essas políticas venham desprovidas de interesses estratégicos, até porque as relações internacionais são de uma complexidade e de um jogos de interesses que fogem a análises simplistas, mas ao menos essa nova forma de cooperação entre países em desenvolvimento vem modificando a percepção dos países destinatários e do Sul, quanto as imposições de reformas domésticas pelo fato da transferência de recursos. A possibilidade de troca de experiências, conhecimentos e saberes é muito mais proveitosa para o

desenvolvimento dos quadros internos dos países assinantes, como se tentou demonstrar com o caso Brasil, Angola e Moçambique e seus acordos nas áreas educacionais.

Faz-se necessário resgatar as inúmeras diversidades, tanto teóricas como práticas, em vista da dificuldade das teorias e das práticas tradicionais na cooperação internacional em responderem as problemáticas dos países periféricos – muitos provenientes do processo colonial – na política internacional, assim como as formas de produção do conhecimento e de inserção. Portanto, buscar atender as possibilidades de concretização da produção de outras formas de pensamento – inclusivas e não excludentes –, procurando combater formas de invizibilização, exclusão e desigualdades através da emancipação dos conhecimentos e das diferentes atuações – mesmo que incipientes e recentes – existentes no sistema internacional.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1985.
- AMIN, Samir. Geopolítica do imperialismo contemporâneo. In: Boron (Org.), *Nova Hegemonia: alternativas de mudança e movimentos sociais*. Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- BHABHA, Homi. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.
- BOAHEN, Albert Adu. *História geral da África: África sob dominação colonial, 1880-1935*. v.7, Brasília: Unesco, 2010.
- BONNICI, Thomas. *O pós-colonialismo e a literatura: estratégias de leitura*. Maringá: Eduem, 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil. *Nueva Sociedad*, p. 58-72, dez. 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 4, p. 663-686, 2010.
- BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew; Et al. *Theories of international relations*. Melbourne: Deakin University, 2008
- CARVALHO, Rui Moreira. *Compreender a África: teorias e práticas de gestão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- CERVERA, Rafael Calduch. Nuevos métodos y técnicas de investigación aplicables a las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales de la Complutense*; v. 3, n. 1, 2001.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002.
- CHATTERJEE, Partha. *Colonialismo, modernidade e política*. Salvador: EDUFBA, 2004.
- CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização”. *Ensaios FEE*, vol. 27, nº. 01, pp. 135-152, 2006.
- COSTA LIMA, Marcos. Robert W. Cox e a teoria crítica nas relações internacionais. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al (orgs.). *Clássicos das relações internacionais*. São Paulo: HUCITEC, 2010.

COX, Robert. *The political economy of a plural world: critical reflections on power, morals and civilization*. London and New York: Routledge, 2002.

DIOP, Majhemout. "A África tropical e a África equatorial sob domínio francês, espanhol e português". In: MAZRUI, Ali A. *História Geral da África: África desde 1935*. v. 8, Brasília: Unesco, 2010.

DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

EAGLETON, Terry; JAMESON, Fredric; SAID, Edward. *Nationalism, colonialism and literature*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1990.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1977.

ENEMUO, Francis C. Problems and prospects of local governance. In: HYDEN, Goran; OLOWU, Dele; OKOTH-OGENDO, W. O. Hastings. (Orgs.). *African perspectives on governance*. Eritrea: African World Press, 2000.

FANON, Frantz. *Pele negra máscaras brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.

_____. *Os condenados da Terra*. Juiz de Fora: UFJF, 2005.

FARIA, Carlos Aurélio P. A política externa brasileira e América do Sul: da fase retórica dos anos FHC ao pragmatismo neodesenvolvimentista dos anos Lula. *Conjuntura Internacional*. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20060209101640.pdf?PHPSESSID=2b73cdb91de6f704fd0756ab16939a3d>. Acesso em: 05 mar. 2012.

FERNANDES, Tiago Matos. Descentralizar é fragmentar? riscos do pluralismo jurídico administrativo para a unidade do Estado em Moçambique". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 77, p. 151-164, 2007.

FRANK, Andre Gunder,. (1996), "The Development of Underdevelopment". *Monthly Review*, 18(4), pp. 17-31.

GANDHI, Leela. *Postcolonial theory: a critical introduction*. Sydney: ALLEN&UNWIN, 1998.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. *Economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina. *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

- KI-ZERBO, Joseph. *Para quando a África?* Rio de Janeiro: Editora Pallas, 2006.
- LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.* São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LAMPREIA, Luiz F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 42, n. 2, 1998.
- LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? a construção da política africana pelo Itamaraty. *Revista Nueva Sociedad*, 2008.
- MARKWALD, Ricardo A. O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. *XII Fórum Nacional*, 2001.
- MAZRUI, Ali A; WONDJI, Christophe. *História geral da África: África desde 1935.* Brasília: UNESCO, v. 8, 2010.
- M'BOKOLO, Elikia. *África negra: história e civilizações.* Salvador: EDUFBA; São Paulo: Casa das Áfricas. Tomo II, 2011.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. *Clássicos das relações internacionais.* São Paulo: HUCITEC, 2011.
- MENEZES, Henrique Zeferino de. Política de desenvolvimento e relações exteriores no Brasil na gestão Luis Inácio Lula da Silva. *21º Congresso Mundial de Ciência Política*, 2009.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil.* Brasília: FUNAG, 2007, p. 159-160.
- NKRUMAH, Kwame. *Neocolonialismo: O Último Estágio do Imperialismo.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- NOGUEIRA, J.P.; MESSARI, N. *Teoria das relações internacionais.* Rio de Janeiro: Editora Campus./Elsevier, 2005.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005.
- OLOWU, Dele; WUNSCH, James S. New dimensions in African decentralization. In: OLOWU, Dele; WUNSCH, James S. (Orgs.). *Local governance in Africa: The challenges of democratic decentralization.* Colorado: Lynne Rienne, 2004.
- OLOWU, Dele; WUNSCH, James S. Local governance and democratic decentralization in Africa. In: OLOWU, Dele; WUNSCH, James S. (Orgs.). *Local governance in Africa: the challenges of democratic decentralization.* Colorado: Lynne Rienne. 2004.

OTAYEK, René. A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? algumas reflexões a partir de realidades africanas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 77, p. 131-150, 2007.

PECEQUILO, Cristina. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a África do Sul: o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000)*. Porto Alegre: MRE/FUNAG, 2008.

PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS. *Doing research in political science*. London: Sage Publications, jan, 2006.

PESTANA, Nelson. *As dinâmicas da sociedade civil em Angola*. Lisboa: Centro de Estudos Africanos/ISCTE, 2003.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África subsaárica. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 43, n. 1, 2000.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira: 1889-2002*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2004.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, B. S.; MENESSES, M. P. (Orgs.) *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. *Relações político-comerciais Brasil-África: 1985-2006*. Tese de Doutorado. São Paulo, 2007.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 51, n. 2, 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2008.

SAID, Edward W. *Cultura e Imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTANA, Ivo de. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. *Revista Brasileira de Política Internaciona*, v. 46, n. 2, 2003.

_____. Relações econômicas Brasil-África: a câmara de comércio afro-brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano. *Estudos afro-asiáticos*. v. 25, n. 3, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 237-280, out. 2002.

_____. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Desafios africanos para “o mundo que vem aí: a África contemporânea na fronteira atlântica do Brasil. *II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: FUNAG, 2008.

_____. A África na ordem internacional do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internaciona*, v. 51, n. 1, 2008.

SARAIVA, Míriam G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 50, n. 2, 2007.

SEITENFUS, R; ZANELLA, Cristine; MARQUES, Pâmela. O direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 50, n. 2, 2007.

SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SILVA, Marco Antonio de Meneses. Teoria crítica em relações internacionais. *Contexto Internacional*. v. 27, n. 2, p. 249-282, 2005.

SINGER, Paul. *A crise do “milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SMITH, Karen. Has Africa got anything to say? african contributions to the theoretical development of international relations: a preliminary investigation. *Paper presented at the International Studies Association, 26-29 march, 2008*. Disponível em: <<http://www.open.ac.uk/socialsciences/bisa-africa/workshop/ksmith.pdf>>. Acesso em 25 abr. 2010.

SOARES DE LIMA, Maria Regina de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, 2005.

_____. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 82, p. 4-19, jan. 2005.

_____. Autonomia, não-Indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 83, n. abril/jun, p. 16-20, 2005.

SOARES DE LIMA, Maria Regina de. HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 81, n. 1, 2006.

VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial do governo Lula: continuidade e inflexão. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, p. 1-9, abr. 2005.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Revista Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2004.

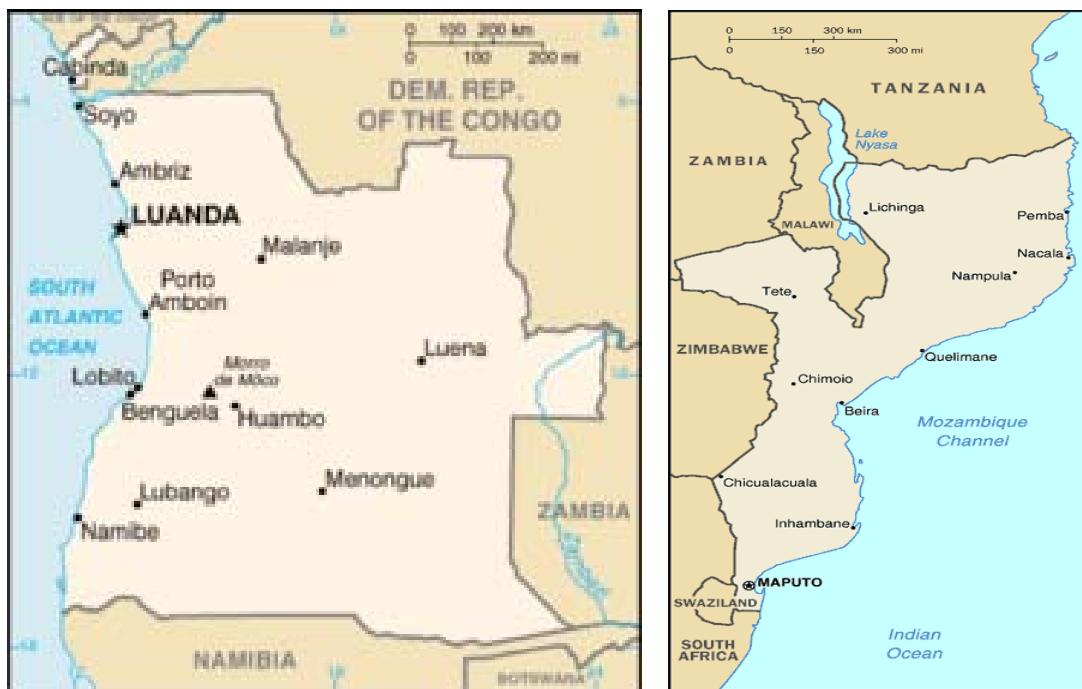
VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A África na Política Internacional: O Sistema Interafricano e sua Inserção Mundial*. Curitiba: Juruá, 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O universalismo europeu: a retórica do poder*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ANEXOS

ANEXO A – MAPAS 01 e 02: ANGOLA E MOÇAMBIQUE



A República de Angola faz parte da costa ocidental da África, banhada pelo Oceano Atlântico e está na região conhecida como África Austral, tendo como capital Luanda. Tem uma área total de 1.246.700 km², uma população de 18,5 milhões e um produto interno bruto (PIB) de US\$ 117,2 bilhões, sendo o petróleo responsável por quase 85% desse montante. Angola foi colônia portuguesa do século XV até 1975, quando alcançou sua independência de Portugal. Serviu entre os séculos XV e XIX como ponto importante de tráfico de escravos advindos da região centro africana (antigo Reino do Congo), além de ponto de abastecimento no comércio de especiarias. Após o processo de libertação, Angola ainda passou por 27 anos de guerra civil em seu território promovidas por uma junção de interesses e ideologias adversas, Guerra Fria e intervenções militares ou de apoio a guerrilhas promovidas pelo governo racista da África do Sul no processo político interno angolano. Atualmente, Angola vive um momento de grande expansão econômica, através da exploração de hidrocarbonetos em seu território, necessitando de investimentos em infraestrutura, devido a grande parte de sua estrutura física estar destruída após anos de guerra. Entretanto, parte dessa riqueza está se

concentrando nas mãos de poucas pessoas ligadas ao partido político no poder (MPLA), caracterizando como um regime neopatrimonialista.

Moçambique está na costa oriental da África, banhada pelo Oceano Índico e, também, se encontra na região da África Austral, tendo como capital Maputo. Tem uma área total de 799,380 km² de superfície, uma população de 23,5 milhões de pessoas e um PIB de US\$ 24,19 bilhões, uns dos mais baixos do mundo, 50% da população vive abaixo da linha da pobreza, além de ter mais de um milhão de pessoas vivendo com o vírus do HIV. Moçambique teve um processo de colonização efetivo, por Portugal, após meados do século XIX, tendo uma característica distinta da vivida por Angola – colônia por vários séculos. Outro ponto diferenciador é a proximidade e a participação ao longo de séculos de Moçambique no comércio feito entre diversos povos da região do leste africano, do Médio Oriente e da região Sul Asiática, tendo absorvido diversas expressões políticas, culturais e econômicas nesse processo triangular. Após a colonização, advinda com as lutas pela emancipação, Moçambique também mergulhou numa guerra civil brutal, movida por diversos interesses internos e externos. Só a partir dos anos 1990 Moçambique promoveu a reconciliação nacional e os planos de ajustamento social, tentando reverter grandes problemas estruturais em seu país.