

De volta à África: Solidariedade e a Estratégia Brasileira de Política Externa

Back to Africa: Solidarity and Strategy in Brazilian Foreign Policy

Mayra Goulart¹

RESUMO

Este artigo tem como objeto as iniciativas de cooperação e parceria do Brasil para com os países do Hemisfério Sul, em especial, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPS²). Não obstante, para destacar seu caráter inovador, buscar-se-á compor uma narrativa histórica que demonstre o papel das disputas ideológicas e partidárias na definição dos valores e estratégias perseguidas pelo Brasil, no plano doméstico e internacional, sob o nome de *interesse nacional*. Deste modo, espera-se fundamentar uma crítica às abordagens que analisam a política externa brasileira através da dicotomia entre pragmatismo e ideologia, ineficiente, sobretudo, para enfatizar o caráter ambivalente das dinâmicas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) levadas a cabo pelo Brasil na região.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul. Política Externa. PALOPS.

ABSTRACT

This article discusses the initiatives of cooperation and partnership between Brazil and the Southern Hemisphere, in particular the African Countries of Portuguese Language (PALOPS). However, to highlight its innovative character, I will present a historical narrative that demonstrates the role of ideological and partisan disputes in the definition of values and strategies pursued by Brazil, in domestic and international level, under the name of national interest. Thus, I expect to support a critique of approaches that analyze brazilian foreign policy through the dichotomy between pragmatism and ideology.

Keywords: South-South Cooperation. Foreign Policy. PALOPS.

1. Doutora em Ciência Política (2013) pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Professora adjunta de Teoria Política e Política Internacional e vice-coordenadora do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Coordenadora executiva do Observatório dos Países de Língua Oficial Portuguesa (OPLOP-UFF)

2. O acrônimo se refere a Moçambique, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau, que compõem o grupo de países africanos de língua oficial portuguesa.

Recebido em:
1 de junho de 2014
Aprovado em:
6 de julho de 2014

INTRODUÇÃO

Este artigo, tem como objetivo abordar as iniciativas de cooperação e parceria entre Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPS). Entretanto, a pesquisa conduzida com este propósito foi delimitada a partir de uma definição de política como esfera de agregação de interesses e produção de uma vontade coletiva ou *geral*. Tal atribuição, por conseguinte, diz respeito à produção de identidades coletivas que servirão como parâmetro valorativo (ou ideológico) na determinação das estratégias (fáticas ou pragmáticas) para a persecução de tais interesses. Sob esta perspectiva, a política – ou, na terminologia empregada pelos autores mobilizados abaixo, *o político* – é vista como o processo de *produção* e não *expressão* de uma vontade coletiva, visto que é na definição das identidades, e não no simples registro de interesses pré-existentes, que ela desempenha um papel crucial (LACLAU; MOUFFE, 1985, p. 17).

Ao levar em conta tal consideração, o argumento aqui apresentado almeja elaborar uma crítica às abordagens que analisam a política externa ou doméstica a partir da dicotomia entre pragmatismo e ideologia, facticidade e validade. Essa argumentação, portanto, buscará denunciar a falta de atenção, por parte de tais analistas, para com a articulação necessária entre elementos estratégicos e valorativos na dinâmica de formação identitária. De acordo com essa visão, explicitada na passagem destacada em seguida, caberia a ela o papel de articular e definir os valores e as estratégias a serem perseguidas por determinada coletividade política, dando origem a algo que pode ser entendido como identidade ou *interesse nacional*, desde que se leve em conta o papel das relações de poder em sua configuração.

Poder, como Ernesto Laclau indica, não deve ser concebido como uma relação externa entre duas identidades pré-constituídas, uma vez que é o poder que constitui as próprias identidades. De acordo com ele, sistemas de organização social devem ser vistos como tentativas de reduzir a margem de indecisão, em abrir caminho para ações e decisões que são tão coerentes quanto possível³. (MOUFFE, 1994, p. 141)

3. No original: "Power, as Ernesto Laclau indicates, should not be conceived as an external relation taking place between two preconstituted identities, because it is power that constitutes the identities themselves. According to him, 'Systems of social organization can be seen as attempts to reduce the margin of undecidability, to make way for actions and decisions that are as coherent as possible (MOUFFE, 1994, p. 141).

Nesta medida, a compreensão das conjunturas que estruturam as distintas concepções de política externa, deslindadas ao longo de nossa história recente, demanda uma atenção especial aos processos de ressignificação identitária, responsáveis pela definição do que compreendemos como *interesse nacional*. Por esta razão, o entendimento da conjuntura atual – na qual o nacionalismo e o desenvolvimentismo do passado são ressignificados, de forma a permitir a emergência de uma concepção de *interesse nacional* definida a partir de uma opção em favor da solidariedade para com os excluídos – demanda uma breve exegese de alguns processos antecedentes. Dessa forma, o trabalho será dividido em quatro partes: a primeira dedicada a este levantamento; a segunda à apresentação do conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e de sua origem histórica. Na terceira do trabalho, por sua vez, observar-se-á como tais conceitos têm influenciado a política externa brasileira, especialmente no que diz respeito a sua interação com a América Latina e África, sendo a quarta seção dedicada exclusivamente a este último continente, em especial, aos países africanos de língua oficial portuguesa.

Modernização, desenvolvimento e política externa

Após a “Revolução de 1930”, a ideia de nação, ainda que esboçada ao longo do processo de colonização e nos primeiros momentos de nossa história republicana (República Velha), passa a ser objeto central dos discursos e da identidade dos diferentes grupos que aqui habitam, tornando-se núcleo do projeto político da elite que com ela chega ao poder. Dentre outros fatores, esta renovação no estrato governante que ocorre de modo mais ou menos simultâneo em alguns países da América Latina, foi favorecida por uma menor capacidade, por parte das elites norte americanas, de facilitar a ascensão e permanência no poder daqueles comprometidos com a manutenção de seus interesses, tendo em vista a eclosão de duas guerras mundiais em um curto período de tempo.

Até então os Estados Unidos, principal ator do continente, tinham sua atuação definida conforme os princípios da Doutrina Monroe, cujo cerne era garantia de seu predomínio na região por meio do apoio a elites locais comprometidas com seus interesses⁴. Estes, em última instância, se resumiam à reedição do pacto colonial, agora atualizado em um contexto de independência, no qual aos Estados latino-americanos caberia o papel de mercado consumidor e de fornecedor de matérias primas para as indústrias norte-americanas, em processo de franca ascensão. Essa perspectiva, introjetada nas elites nacionais (agroexportadoras), configura um entendimento acerca da política externa marcado por um alinhamento automático e incondicional à potência dominante. Em paralelo ao contexto internacional, também contribui para a transformação, delineada nos anos 30, a configuração de uma dinâmica de diferenciação no seio da elite econômica brasileira a partir do surgimento de novos atores, comprometidos com os interesses industriais.

A ideia de *interesse nacional*, que estrutura a ascensão de uma nova elite política no país, diz respeito à pretensão desses novos atores em representar uma *vontade geral*, ulterior às dicotomias entre as elites e destas para com as camadas populares. O projeto nacional-populista se define, pois, pela pretensão de levar a cabo a modernização do país por meio de um pacto capaz de envolver toda a sociedade. Esta, por sua vez, seria definida a partir de identidades corporativas cuja convergência seria estimulada e garantida pelas ações pedagógicas e coercitivas de um Estado que se assume como ente de razão capaz de contemplar o *interesse nacional* e de financiar o ideal de desenvolvimento que o espelha.

Esse *sonho modernizante* a princípio encontrou correspondência em uma conjuntura internacional ainda marcada pelas guerras mundiais, permitindo algum avanço nas estratégias de industrialização por substituição de importações em função da menor concorrência com os produtos dos países desenvolvidos, cujas estruturas produtivas estavam comprometidas ou voltadas para artefatos militares. Não obstante, após o fim da Segunda Guerra Mundial a economia dos países centrais passa por um período de franca recuperação, o que reduz o espaço para as ainda incipientes iniciativas da periferia. No plano interno, esta crise é agravada por um aumento das disputas entre as elites industriais e agroexportadoras pelos incentivos do Estado, conforme as dificuldades do setor industrial em competir com os produtos dos países centrais pressionam suas demandas por recurso e facilidades perante o Estado.

4. Cabe destacar que, até o final do século XIX, esse papel cabia à Inglaterra.

O resultado é uma dinâmica de esgotamento do modelo *nacional-populista*, enquanto estratégia de desenvolvimento por substituição de importações financiada pelo tesouro nacional⁵. Tal dinâmica, todavia, se acelera após a revolução cubana, na medida em que o recrudescimento da guerra fria, dificulta as iniciativas de conciliação entre classes, radicalizando as disputas e aumentando as pressões sobre o Estado, que passa a ter dificuldades em levar a cabo suas estratégias pendulares. Isto, por fim, leva a uma ruptura das alianças que sustentavam o modelo nacional-populista, consagrada por meio de um golpe militar que conduz ao poder uma elite política menos comprometida com os esforços de conciliação e de barganha, sobretudo no que diz respeito às classes populares.

5. Não obstante o esgotamento do nacional-populismo, estratégias desenvolvimentistas continuam orientando a política econômica brasileira até a década de 1980, financiadas, contudo, através de empréstimos internacionais.

Ainda comprometidos com o projeto de modernização por meio da industrialização via substituição de importações, os novos atores políticos buscarão viabilizá-lo por meio de empréstimos internacionais. Os ocupantes do Estado, que vieram a substituir Getúlio Vargas após seu declínio político seguido de suicídio, foram favorecidos por uma conjuntura externa de liquidez econômica, mas, também, pela disponibilização de apoio militar e financeiro, por parte da potência hemisférica –interessada na manutenção de uma elite política comprometida com o controle de sua população e com a repressão de quaisquer iniciativas que questionassem o modo de produção capitalista.

No entanto, de modo geral, foi o irrestrito apoio por parte dos EUA, somado aos vultuosos empréstimos, possibilitados por um momento de pujança econômica internacional (baixos juros), os fatores responsáveis pelo relativo êxito do modelo *nacional-desenvolvimentista*. Uma vez que, por contar com uma conjuntura externa particularmente favorável⁶, o Estado brasileiro pôde contemplar os interesses das elites agrárias, industriais e (em menor escala) dos trabalhadores, cujas condições materiais de vida sofreram uma relativa melhora nos períodos de franco crescimento econômico (milagre).

6. Particularmente no que diz respeito ao período entre 1968 e 1973.

O modelo, tal qual o anterior, ainda se define por um ideal de modernização, entendido a partir dos conceitos de desenvolvimento e de nação, o que explica sua alcunha *nacional-desenvolvimentista*. No entanto, é interessante observar que o processo de ressignificação identitária, responsável pela transição relativa ao modelo anterior, diz respeito a uma nova compreensão da ideia de *interesse nacional*, que deixa de ser compreendido como bem comum ou vontade (geral) de um macro sujeito (o povo), para entender-se como o somatório de vontades individuais, harmonizadas por uma *mão invisível*. O que, contudo, ainda não é corroborado por um discurso de redução das capacidades estatais, ênfase no mercado e de atores societários. Desta forma, o nacional-desenvolvimentismo, que no Brasil vigora até 1980, segue protagonista e centralizador, porém reduz o corporativismo a um mecanismo de “pura coerção, deixando de exercer as funções de correia de transmissão entre o Estado e sindicatos e de exercício de uma pedagogia cívica para uma cidadania orientada para o bem-comum, tal como na interpretação inaugurada a partir de 1930” (VIANNA; CARVALHO, 2000, p.27).

Nas décadas finais do século XX, todavia, o discurso em favor da redução do Estado torna-se hegemônico, concomitante à disseminação de uma

perspectiva de fracasso das iniciativas de planejamento econômico – quer nas feições revolucionárias do socialismo realmente existente, quer em seus sucedâneos menos radicais, como o Welfare State. Com isso, observa-se a emergência de um suposto consenso em torno da redução das instâncias de regulação e distribuição que estariam bloqueando a livre ação dos interesses individuais, cuja libertação ensejaria um processo de crescimento e desenvolvimento duradouro, rompendo com o ciclo de estagnação e atraso. Em paralelo, com o arrefecimento da Guerra Fria, observa-se um menor suporte, por parte dos Estados Unidos, aos governos comprometidos com a manutenção da aliança ideológica com o capitalismo, reduzindo o apoio às estratégias autoritárias de repressão, que até então perseguiam quase todo movimento societário passível de identificação com as classes populares.

Tal conjuntura, por sua vez, contribuiu para a crise do modelo nacional desenvolvimentista, agravada por um contexto de reduzida fluidez da economia internacional, em virtude dos episódios conhecidos como *choques do petróleo*. Com o aumento generalizado nas das taxas de juros que indexavam os vultuosos empréstimos concedidos aos governos latino-americanos, sustentando suas estratégias modernizantes, o modelo desenvolvimentista se esgota e tem sua legitimidade implodida pela ameaça de insolvência e pela perda de credibilidade internacional.

Neste diapasão, o fim da Guerra Fria é marcado na América Latina pela convergência entre dois processos interdependentes. No plano fático, ele está associado ao menor interesse, por parte da potência hegemônica, em manter uma estrutura de controle na periferia baseada no uso do *hard power*, instrumentalizado por meio de Estados nacionais francamente interventores e em alguns casos autoritários. No plano valorativo, ele precipita a emergência de discursos no qual o Estado, outrora considerado artífice do moderno, passa a ser percebido como uma âncora que bloqueava as energias dos atores econômicos privados – agora considerados como sendo os mais aptos a perseguir, sem a intervenção de estratégias de planificação, o caminho rumo ao desenvolvimento.

No âmbito internacional, a nova *episteme* ganha a feição de um suposto esgotamento do Welfare State, proporcional à diminuição de sua utilidade na contenção do avanço do comunismo. No âmbito nacional, todavia, tais discursos são atualizados em um contexto de animação da sociedade civil, face a um processo de redemocratização acompanhado pela ascensão de lideranças identificadas politicamente com a manutenção da estabilidade internacional e com o reestabelecimento da democracia. No tocante à economia, essas elites políticas e intelectuais se comprometiam com a recuperação da credibilidade política e econômica frente à comunidade internacional – o que seria alcançado por meio de empréstimos (sobretudo junto ao FMI), cuja principal contrapartida era a redução de gastos do governo e pela venda de ativos do Estado.

Por outro lado, o fim da bipolaridade abre espaço para iniciativas de fortalecimento de um sistema internacional multipolar ensejado, no âmbito valorativo/ideológico por um discurso que enfatiza o papel da sociedade civil e dos atores não estatais e, no âmbito fático/estratégico, pela necessidade, por parte da elite política brasileira, de recuperar a credibilidade junto aos credores internacionais. Deste modo, a política externa

levada a cabo durante o período, foi marcada pela busca por uma maior inserção nos fóruns e nas organizações que compunham tal sistema, mas também por uma série de iniciativas bilaterais e regionais voltadas ao aumento das relações comerciais, diplomáticas e políticas com os países desenvolvidos. O sucesso de ambos empreendimentos permitiu a recuperação da credibilidade internacional do país, que passa, então, a ambicionar a posição de *global player* no interior de uma ordem mundial cada vez mais multilateral e afeita ao protagonismo dos países emergentes.

Norte x Sul: a cooperação internacional para o desenvolvimento como estratégia e ideologia

As iniciativas de CID se definem por uma relação de doador e receptor, diferenciando-se de uma relação de comércio entre vendedores e compradores, uma vez que seu propósito é a promoção de mudanças estruturais nos sistemas produtivos dos países receptores voltadas para a superação de eventuais restrições e limites ao seu crescimento natural. Dessa forma, os programas implementados sob sua égide ambicionam a transferência de conhecimento, equipamentos e experiências de sucesso, visando à capacitação de recursos humanos e o fortalecimento das instituições dos países que as recebem (MILANI, 2012, p. 18).

Assim como toda iniciativa política, a CID reúne aspectos valorativos/ideológicos e estratégicos/pragmáticos. Nesse sentido, ela evoca preceitos morais como a justiça social e a solidariedade. Entretanto, ao promover fluxos entre os países envolvidos ela os aproxima, estimulando o comércio e a capacidade de influência, o que certamente favorece o país doador. Não obstante, no que diz respeito à consideração da dinâmica entre ideologia e pragmatismo, são os valores do analista, isto é, seu ponto de vista (teórico, cultural, político e etc) que acaba definindo o peso e o conteúdo dado a cada um dos termos. Conforme ilustrado no quadro abaixo, extraído do texto *Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul* (MILANI, 2012, p.214):

Quadro 1 - Visões sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento

Perspectivas	Visões pró-cooperação	Visões céticas e críticas
Micro: implicações para os países doadores e beneficiários	Promove o crescimento e o desenvolvimento dos países beneficiários (visão liberal em sua vertente mais idealista).	O crescimento e o desenvolvimento resultam de esforços endógenos, a partir das capacidades, recursos e atores que podem ser encontrados nos próprios contextos locais de cada nação (teoria da dependência)
Macro: implicações para a política internacional	Promove a integração (comercial, econômica), paz e prosperidade nas relações entre países doadores e beneficiários (visão liberal institucionalista). Os países mais ricos têm o dever moral e humanitário de ajudar os menos desenvolvidos (visão liberal idealista). Contribui para a construção e difusão de valores e normas (direitos humanos, proteção ambiental, democracia, equidade de gênero etc.) e a socialização dos Estados nesse âmbito (visão construtivista)	CID como interferência de Estados e governos no mundo dos mercados, dos investimentos, do comércio, que seriam os fundamentos reais do desenvolvimento das nações (visão ultraliberal). CID como expressão mais ou menos sutil das desigualdades do sistema interestatal capitalista e do imperialismo, sustentando relações assimétricas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (visão marxista). Cooperação bilateral como expressão dos interesses da política externa do país doador, podendo configurar uma política estratégica de dominação, alinhamento, soft power ou neocolonialista (visão realista).

Fonte: Milani, 2012, p.217

Como observado acima, teóricos de orientação neoliberal, tendem a ver as iniciativas de cooperação como desdobramento da deletéria interferência do Estado no mercado, condicionando a relação entre comércio e investimentos, prejudicando seu equilíbrio natural e resultando ao final como um obstáculo ao real desenvolvimento dos países envolvidos, assim como de suas relações comerciais.

Ao contrário, teóricos de orientação marxista ou socialista tendem a ver a CID como expressão e instrumento de manutenção das relações assimétricas que estruturam o sistema econômico internacional, o que implica inexoravelmente em intenções imperialistas (mais ou menos sutis) por parte dos países doadores. Por isso, tais iniciativas serviriam para fortalecer os discursos que visam legitimar a hegemonia dos países desenvolvidos perante o mundo em desenvolvimento, concedendo ao centro acesso privilegiado ao mercado consumidor e à produção (prioritariamente de matérias primas e produtos de baixo valor agregado) da periferia, atualizando o distanciamento entre ambos. Ademais elas serviriam como elemento de barganha para propiciar o apoio às estratégias levadas a cabo pelos países do Norte junto aos organismos multilaterais como, por exemplo, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

No entanto, entre esses dois pontos de vista antipodais, haveria uma vasta gama de posições intermediárias que ressaltam a importância de processos de cooperação e aprendizagem, haja vista a possibilidade de que eles de fato estimulem o desenvolvimento interno por meio de dinâmicas de capacitação de mão de obra e o acesso a novas técnicas de produção e à tecnologia de modo geral. Em especial, é preciso ressaltar a necessidade de criar mecanismos de controle que evitem a mera importação de recursos, desacompanhada da preocupação com o estabelecimento (ainda que a longo prazo) de programas voltados à produção autônoma, por parte dos países receptores.

Essa preocupação em evitar que a cooperação seja observada como um instrumento de manutenção das assimetrias, ou como uma forma de escamotear relações neocoloniais pode ser entendida como aspecto central dos discursos que engendraram uma nova concepção acerca dessas iniciativas de desenvolvimento. Concebida em função de uma maior proximidade cultural, econômica e política entre os países envolvidos, a Cooperação Sul-Sul (CSS) é definida⁷ pelo objetivo de compartilhar experiências, conhecimentos, habilidades, competências e recursos para atender a metas de desenvolvimento através de esforços concentrados em uma base bilateral, regional, sub regional ou inter-regional⁸.

Desta forma, utilizando a definição oferecida pelo escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul, podemos citar três elementos básicos dessas iniciativas:

- o fato de serem organizadas, geridas e iniciadas por países em desenvolvimento;
- o papel protagonista desempenhado pelos governos, que não deixam de contar com a participação ativa de instituições do setor público e privado, organizações não-governamentais e indivíduos;

7. Esta definição pode ser encontrada no site do Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul. Disponível em < http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html >.

8. Iniciativas de colaboração envolvendo países doadores tradicionais (do Norte) e organizações multilaterais, estabelecidas, porém, com o propósito de facilitar iniciativas Sul-Sul através da prestação de financiamento, treinamento e sistemas tecnológicos, bem como outras formas de apoio à gestão são definidas pelo conceito de cooperação triangular (Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul, s/a. Disponível em < http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html > Acesso em 25. Mar. 2015).

- a possibilidade de incluírem diferentes estratégias, incluindo a partilha de conhecimento e experiência, treinamento, transferência de tecnologia, cooperação financeira e monetária e contribuições em espécie.

Embora não seja possível determinar com precisão seu surgimento, uma vez que abrange um amplo conjunto de projetos, modalidades e perspectivas, as origens da Cooperação Sul-Sul podem ser remontadas ao Movimento dos países Não Alinhados (MNA), cuja inspiração se atribui à realização da Conferência de Países da Ásia e da África em Bandung no ano de 1955, ainda que sua fundação tenha ocorrido em 1961 durante a Conferência de Belgrado, quando ocorreu a primeira reunião do MNA. No tocante à CSS, seu desenvolvimento pode ser observado em uma série de eventos dentre os quais podemos citar:

Quadro 2 - eventos relevantes para o desenvolvimento da CSS

Ano	Evento
1949	A ONU estabelece seu primeiro programa de ajuda técnica
1955	Estados africanos e asiáticos recém-independentes reúnem-se em Bandung, na Indonésia, e decidem trabalhar juntos na ONU como o Grupo Afro-Asiático.
1964	Primeira Conferência da ONU a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Neste encontro, os países latino-americanos decidem se juntar com os países africanos e asiáticos para criar o Grupo dos 77.
1965	O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) é criado.
1972	A Assembléia Geral das Nações Unidas cria um Grupo de Trabalho sobre cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD).
1978	É realizada a Conferência de Buenos Aires e seu Plano de Ação sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (BAPA);
1992	Instalação, da agência turca de cooperação e desenvolvimento (TIKA)
1996	Reestabelecimento, com mudança terminológica, da Unidade de Cooperação Sul-Sul no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
2000	São adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com base nas prioridades estabelecidas na Declaração do Milênio das Nações Unidas, (Resolução 55 / 2). A celebração do Primeiro Fórum de Cooperação China-África em Beijing
2003 / 2004	A Assembleia Geral da ONU, na sua resolução 58 / 220, decide declarar 19 de dezembro, data em que tinha endossado o BAPA, como o Dia das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. O primeiro Dia das Nações Unidas para a CSS é comemorado em 2004. Realização do Fórum Índia-Brasil- África do Sul (IBAS) em 2003.
2005	O Grupo dos Oito (G-8), em reunião em Gleneagles, na Escócia, ressalta a nova geografia do comércio, dos investimentos e das relações intelectuais, enfatizando as performances de Brasil, China, Índia, Malásia, República da Coreia, África do Sul e Tailândia. Os representantes de Brasil, China, Índia, México e África do Sul, confirmam um reconhecimento tácito de que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio não podem ser satisfeitos sem aumento das interações Sul-Sul. Celebração do ano da África para a cooperação turca.
2009	A Conferência das Nações Unidas sobre CSS é realizada em Nairobi, no Quênia. No documento firmado ao final do evento, os participantes destacam o papel que os governos nacionais, as entidades regionais e agências da ONU estão a desempenhar no apoio e implementação de iniciativas de Cooperação Sul-Sul e triangular.
2010	Lançamento pelo Brasil de seu primeiro relatório, preparado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), sobre cooperação para o desenvolvimento
2011	Fundação da Agência Mexicana de Desenvolvimento e Cooperação (AMEXID)
2012	Lançamento do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul do governo brasileiro Início do debate entre os BRICS sobre a criação de um banco de desenvolvimento, a partir da iniciativa indiana.

Elaborado pelo autor com dados extraídos de Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul e MILANI, 2012.

Conforme ilustrado no quadro acima, o desejo de alterar o caráter periférico e subalterno associado à inserção dos países do então chamado terceiro mundo no Sistema Econômico Internacional (SEI) ganha força após a primeira metade do século XX. Nesse contexto, um grupo de Estados, predominantemente situados no Hemisfério Sul, almejavam intensificar suas relações tendo em vista o propósito de articular uma nova ordem global. Não obstante, diferentemente do relacionamento que estes países estabeleciam com os países desenvolvidos, de modo geral caracterizado pela verticalização dos processos decisórios e pela assimetria dos ganhos, a interação entre os povos do sul se constituía a partir de condições econômicas, políticas e sociais comuns, assim como pelo reconhecimento de entraves similares a uma melhor inserção no SEI. Ao observar suas semelhanças e vislumbrando a possibilidade de conjugar esforços para superar desafios comuns, começam a ser delineadas um novo tipo de iniciativas de cooperação, que passam a estar caracterizadas pela horizontalidade entre parceiros e não mais pelo distanciamento entre receptores e doadores.

Brasil: cooperação sul-sul e diplomacia solidária.....

No Brasil, já no início da década de 1960 observam-se algumas transformações que resultam em esforços de aproximação política e econômica com o Terceiro Mundo, em particular com a África, destinatários não apenas da política externa brasileira, mas, também, de seus empreendimentos comerciais. Este primeiro movimento por parte do governo brasileiro em favor do estreitamento das relações com os países do sul teve sua intensidade arrefecida com o recrudescimento da guerra fria. O que, como explicitado na sessão acima, ocorre particularmente após os eventos que culminam com a Revolução Cubana (1959) e a Crise dos Mísseis (1963) e, por fim, com o estabelecimento de um regime autoritário inequivocamente comprometido com a manutenção dos interesses da potência hemisférica no país.

Ainda assim, a diminuição da velocidade do processo não implica sua ruptura, pois, a despeito de tal compromisso, é possível destacar alguns indícios de que o movimento de aproximação com os países do sul não cessou, ainda que não pudesse ser considerado elemento prioritário das diretrizes de política externa do período. Dentre tais indícios é possível destacar a criação, em 1969, de uma estrutura na administração pública voltada à cooperação internacional, dividida entre duas instituições: O Itamaraty, responsável pela elaboração política das estratégias de cooperação, através do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT), no qual se situava o Sistema Nacional de Cooperação Técnica; e a Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN)⁹, com atribuição de operacionalizar os projetos (GOES, 2010, p. 35).

Ainda no que diz respeito à África, é interessante observar que durante o período militar, foram abertas seis embaixadas no continente, sendo o Brasil o primeiro país a manifestar publicamente o reconhecimento do processo de independência de Angola, liderado por um parti-

9. Em 1987, extinguiram-se o DCT e a Subin, criando-se a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com a finalidade de se coordenar em um órgão as decisões políticas e a operação dos projetos de cooperação técnica (GOES, 2010, p. 35).

10. O reconhecimento se deu em 1975, um dia antes da cerimônia de posse do novo governo em Luanda. Ver: (ALMEIDA, 2008).

do de orientação marxista-leninista, o Movimento Popular de Libertação Nacional (MPLA)¹⁰. Essas iniciativas estimularam a caracterização da política externa através do conceito de *Pragmatismo Responsável*, em particular aquela levada a cabo, durante o governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), pelo chanceler Azeredo da Silva.

No entanto, a despeito de sua inadequação conceitual – uma vez que se estrutura a partir da dicotomia entre valores ideológicos e estratégias pragmáticas – a ideia de *Pragmatismo Responsável* sublinha uma relação de continuidade para com a chamada Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros, San Tiago Dantas e Araújo Castro, que, por sua vez, segundo a narrativa hegemônica, “viria a substituir o paradigma anterior de Rio Branco, Nabuco e Oswaldo Aranha. Retomado e consolidado no período do presidente Geisel e do ministro Azeredo da Silveira, o novo paradigma foi mantido pela Nova República” (RICUPERO, 2010, p. 3).

O conceito de *Pragmatismo Responsável*, todavia, serviria para ressaltar as diferenças conquanto ao período Castelo Branco (1964-1967), que se definiria pelo estabelecimento de “fronteiras ideológicas” (RICUPERO, 2010), estabelecidas a partir da chamada teoria dos “círculos concêntricos”, segundo a qual os interesses brasileiros se subordinariam a uma lógica geopolítica. Sendo assim, o primeiro ciclo implicaria na prioridade das relações hemisféricas, cujo propósito central seria evitar o avanço do comunismo na América Latina, conforme anunciado por Geisel em discurso proferido no Instituto Rio Branco, em 1964. Neste mesmo pronunciamento, o presidente critica a PEI, acusando-a de ser “excessivamente neutralista” e “anunciando também o alinhamento incondicional com o Ocidente liderado pelos Estados Unidos da América” (SIMÕES, 2009, p.2)

Entretanto, ainda que seja possível observar diferenças entre os governos durante a ditadura militar e entre aqueles que a sucederam após a redemocratização, no que diz respeito à CSS, o movimento de aproximação para com os países do Sul seguiu seu curso. Deste modo, é interessante ressaltar que a primeira visita oficial de um presidente brasileiro à África, ocorreu durante o mandato do General João Figueiredo (1979-1985) que esteve na Nigéria, no Senegal, na Guiné, em Cabo Verde e na Argélia. Este movimento se intensifica e diversifica ao longo da década de 1980, sobretudo no que diz respeito ao comércio, como ressaltado na passagem abaixo extraída do texto *Diplomacia, Economia e Refúgio: faces da relação Brasil-África no início do século XXI*:

Particularmente nesta transição da década de 1970 para a década de 1980, vai haver um grande aumento nos fluxos de bens e capital entre o Brasil e a África. Se, por um lado, o Brasil exportava bens industriais, alimentos, automóveis, armas e serviços de infraestrutura, ele importava cada vez mais petróleo do continente africano, aumentando cada vez mais seus interesses não só no solo africano, mas também em suas águas. Foi neste momento, por exemplo, que a Braspetro, subsidiária da Petrobras, iniciou a exploração de petróleo no continente. Da mesma forma, a Companhia Vale do Rio Doce (Vale) deu início a seus trabalhos no território africano atuando no campo da mineração, e as empreiteiras Mendes Jr. e Odebrecht começaram a atuar na construção de estradas, pontes, portos e usinas hidrelétricas (FRANÇA, 2013, p. 73)

Nesta medida, no início da década de 1990, sob a égide dos discursos neoliberais, a ideia de globalização passa a orientar os esforços para um aumento no fluxo de trocas comerciais para com os países africanos,

intensificando a presença da iniciativa privada brasileira no continente. Contudo, no governo de Itamar Franco (1992-1994), em virtude de crises internas e de uma conjuntura internacional desfavorável, poucas iniciativas se sustentaram. Ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), todavia, começa a ganhar força na opinião pública brasileira e internacional um conjunto de críticas a esta mesma noção globalizante, em virtude do caráter assimétrico das relações estabelecidas sob sua lógica. Dessa forma, na tentativa de atender a uma pressão cada vez maior da sociedade, é realizada uma “sutil mudança de seu olhar em relação à África, já dando indícios de sua postura em busca da construção de uma melhor imagem para os observadores externos, o que viria a se intensificar e a ser abertamente assumido no governo seguinte” (FRANÇA, 2013, p.74).

Tal mudança, influenciada sobretudo pela preocupação com a recuperação da credibilidade do país perante credores e investidores internacionais, após um período de insolvência e estagnação econômica, pode ser ilustrada pela decisão de envolver ativamente as Forças Armadas em algumas missões de paz da ONU no continente. Da mesma maneira, ela se reflete nas visitas do presidente brasileiro a Angola e à África do Sul, que contaram com a reciprocidade por parte de seu homólogo sul-africano, Nelson Mandela, cuja vinda ao Brasil se deu em 1998.

O resultado desses esforços, além da recuperação do prestígio outrora perdido, foi o estreitamento de laços com os povos africanos, através da assinatura de acordos de cooperação em diferentes áreas (FRANÇA, 2013, p. 75). Porém, se é possível argumentar em função da continuidade do movimento de aproximação do Brasil para com os países do Sul - em especial, haja vista os propósitos deste artigo, no que diz respeito à África - é plausível sustentar a hipótese de que ele sofre uma substancial aceleração durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010).

Esta alteração na condução da política externa, porém, pode ser lida como uma mudança de paradigma, na medida em que tal aceleração resulta da opção pela concessão de um status prioritário ao estreitamento de laços políticos, econômicos e sociais para com os países em desenvolvimento. Deste modo, o propósito da argumentação aqui ensejada é enfatizar a correspondência entre esta opção e o processo que permitiu a ascensão eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) que, em 2002, se apresentava como uma alternativa em favor de uma mudança de rumos no cenário político e econômico brasileiro. No caso, a eleição de Lula para a Presidência manifestou o descontentamento, reverberado por toda a América do Sul, para com as elites políticas associadas ao discurso de austeridade e à implementação de medidas de ajuste fiscal e monetário consonantes à cartilha neoliberal. Sendo assim, o que até então era visto como um remédio amargo, porém, necessário para conter a estagnação econômica e o endividamento, permitindo a retomada do crescimento e da credibilidade internacional, passou a ser visto como um mal a ser combatido, haja vista os pífios resultados obtidos às custas de drásticos cortes no orçamento público, redução do consumo, privatizações de empresas estatais e da elevação das taxas de desemprego. Tais medidas, embora tenham afetado quase todos os setores econômicos, tiveram um impacto ainda mais profundo das classes menos favorecidas, mais dependentes

das dinâmicas redistributivas realizadas por seus Estados e mais suscetíveis às oscilações econômicas em virtude de sua menor capacidade de poupança.

A insatisfação dessas camadas para com as elites governantes generalizada por toda a América do Sul, permite a emergência de um grupo de líderes empenhados com uma mudança a ser realizada em seu nome, isto é, comprometidos com uma opção em favor dos excluídos. Outrora aliados, estes indivíduos desejam ver seus anseios devidamente representados no processo de formação do *interesse nacional* e, por isso, a escolha de lideranças mais identificadas (étnica, social, ou politicamente) com as camadas populares. Surge, então, uma nova formação identitária associada à perspectiva de subalternidade/exclusão como elemento que define as identidades das classes populares e que deve ser abraçada pelos líderes que se propõem a representá-las. Não obstante, em razão de sua força, esta percepção é capaz de transbordar as fronteiras estatais, permitindo a emergência de novos construtos simbólicos capazes de engendrar laços de pertencimento para com outros povos também identificados como subalternos. Será, pois, a partir deste compromisso de solidariedade para com os excluídos que se definirão as principais diretrizes da política doméstica e externa levadas a cabo pelo governo brasileiro.

Por outro lado, a rejeição ao neoliberalismo se traduz na proposta de um modelo *neodesenvolvimentista* de governo, que se define pela proposta de recuperação das capacidades estatais, aliadas pelas medidas de ajuste implementadas no passado sob a égide da ortodoxia econômica. Todavia, o prefixo *neo*, utilizado para caracterizar este novo modelo, delinea uma diferenciação para com o *nacional-desenvolvimentismo* do século XX¹¹. Nesta nova abordagem, o Estado não assume o protagonismo nos processos de modernização, nem como fiador (na obtenção de empréstimos internacionais) nem como instância produtiva, se limitando às atividades de regulação, investimentos em infra-estrutura e a funções redistributivas.

Sendo assim, mantendo-se como financiador de algumas atividades produtivas através de recursos de bancos públicos e como instância reguladora, o governo visa estimular a iniciativa privada a ingressar em áreas estratégicas ao desenvolvimento do país por meio de empréstimos, subsídios e sistemas de concessão. No entanto, sua principal função é distributiva, tendo em vista as estratégias de inclusão social por meio de programas de distribuição de renda que, em contrapartida, servem de estímulo ao crescimento por meio da ampliação do consumo. Por conseguinte, um outro atributo importante que o diferencia do nacional desenvolvimentismo é a ênfase na democracia e na ideia de participação, que remete (ainda que no plano discursivo) a um ideal de empoderamento não subalterno das classes populares por meio de suas instâncias corporativas (Argentina e Brasil) ou pela via da participação direta (Venezuela, Bolívia e Equador).

É essa opção que transborda as fronteiras domésticas, fortalecendo o movimento de cooperação e solidariedade para com os excluídos de outros países, em especial aqueles que, assim como nós, sofrem as consequências de uma inserção periférica no sistema internacional. Ainda

11. O modelo neodesenvolvimentista encontra adequado enquadramento nas contribuições de Luis Carlos Bresser-Pereira. Para um panorama geral acerca do tema, é particularmente interessante a análise do texto: As três interpretações da dependência. *Perspectivas - Revista de Ciências Sociais* (PEREIRA 2010).

assim, é fundamental ressaltar que a inclusão social não pode ser concebida como um valor moral desprovido de vantagens utilitárias, uma vez que se demonstrou uma eficaz alavanca para o crescimento econômico, operado a partir de uma elevação do consumo através de programas de distribuição de renda e, principalmente, pela elevação da massa salarial. Também, no âmbito internacional, a prioridade concedida aos países em desenvolvimento não pode ser considerada como mera opção ideológica desprovida de intenções pragmáticas.

No que diz respeito a estas iniciativas, sobressai o envolvimento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão que integra o Ministério das Relações Exteriores (MRE). A atuação do governo brasileiro, todavia, se dá sobretudo através de empresas e bancos estatais como, por exemplo, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDES). Este, por sua vez, é o principal financiador das estratégias de cooperação do país, tendo investido, entre 1998 e 2013, cerca de US\$ 31 bilhões em operações no exterior, dos quais US\$ 10 bilhões são atribuídos à projetos de infra-estrutura. A América Latina é o destino preferencial desse montante, com um repasse da ordem de US\$ 6 bilhões (87%). Quanto à África, as cifras são consideravelmente menores, embora ainda vultuosas, sendo que, apenas no ano de 2009, a concessão de crédito pelo BNDES aos países da região foi de US\$ 766 milhões (BRASIL, 2010).

Diante deste panorama, cabe ressaltar que a dicotomia entre ideologia e pragmatismo presta um desserviço às análises de política externa na medida em que obstaculiza a percepção do valor estratégico da cooperação e da solidariedade. Dessa forma, para ilustrar o argumento aqui delineado é interessante observar o trecho abaixo, retirado do discurso proferido pelo então ministro das Relações Exteriores brasileiro, Celso Amorim, para alunos do Instituto Rio Branco, em abril de 2007.

A política externa é tradicionalmente vista como a defesa do interesse nacional. E qualquer coisa que não seja vista como a defesa do interesse nacional, será tida como mentira ou como ingenuidade [...] Mas há algo que merece reflexão: eu acho que pode haver uma dialética entre o interesse nacional e a solidariedade. Nenhum país, nenhum presidente, nenhum ministro das relações exteriores pode deixar de defender o interesse nacional. Essa é a missão fundamental. Mas há necessariamente uma contradição entre o interesse nacional e uma certa busca da solidariedade? Eu acho que não [...] A solidariedade corresponde ao nosso interesse nacional de longo prazo. Ela pode não corresponder ao interesse de curto prazo. Ela pode não corresponder ao interesse setorial de determinada parte da indústria ou da agricultura, ou de uma empresa brasileira. Mas ela corresponde ao interesse de longo prazo (AMORIM apud LOPES, 2011, p.77-78).

Quando argumentamos em favor de uma mudança de paradigma, o objetivo não é atualizar a dicotomia entre valor e estratégia, mas reafirmar a composição de ambos elementos na configuração de estratégias diplomáticas, comerciais e solidárias que priorizam países periféricos. Por esta razão, são criticadas as abordagens que observam esta nova orientação como uma interrupção do pragmatismo que caracterizaria a política externa brasileira (PEB) desde o governo Geisel – quando são retomadas as diretrizes da Política Externa independente do passado – ainda que seja possível observar algumas mudanças em relação a este paradigma. Tal perspectiva se conjuga à ideia de que a política externa deveria ser desvin-

culada das dinâmicas identitárias que caracterizam a política doméstica. Para isso, a formulação de suas diretrizes deveria a ser entregue a uma instância supostamente apartidária (o Itamaraty) e blindada a qualquer disputa valorativa e ideológica.

Entretanto, à ideia de que a política externa deve refletir apenas constrangimentos sistêmicos provenientes da própria estrutura do sistema internacional, se opõe o pressuposto de que ela é o resultado de estratégias estabelecidas por atores domésticos em um contexto de disputa entre interesses e preferências dos diferentes grupos societários com capacidade de se fazer representar no plano Estatal (SOARES, 2008). É essa segunda abordagem que constitui o novo paradigma, no qual a política doméstica e externa são definidas pelos valores e estratégias que entremeam as relações de poder, cuja síntese pode ser entendida como *interesse nacional*, estando, portanto, ambas sob o crivo das disputas partidárias que caracterizam os regimes democráticos.

Levando em conta essa transformação, o propósito deste artigo é afirmar que, se no passado recente a política externa revelou uma opção ideológica para com os países do norte, esta opção era consoante a uma estratégia, cujo objetivo era recuperar a credibilidade internacional e, com isso, os investimentos e as garantias necessárias à estabilidade macroeconômica. Da mesma maneira, no momento atual, o compromisso com os valores de solidariedade e cooperação para com os menos favorecidos se traduzem, no plano internacional, em iniciativas que visam a inclusão social como uma estratégia para a formação de um mercado de massas, assim como, para a recuperação das capacidades estatais, no bojo de uma agenda neodesenvolvimentista.

É esta mesma agenda que determina uma segunda característica da política externa conduzida nos governos do Partido dos Trabalhadores¹²: a pluralização dos atores que participam da elaboração e implementação das iniciativas levadas a cabo no plano internacional. De forma coerente com esse discurso, um número cada vez maior de instituições nacionais do setor público e da sociedade civil organizada, em suas diversas categorias, têm sido incorporado às iniciativas implementadas pelo Brasil no exterior. Não obstante, a amplitude da capacidade técnica, tecnológica e material dessas instituições e entidades localizadas em praticamente todo o território nacional permite que essas iniciativas de intercâmbio se desdobrem em diferentes modalidades, com destaque para as cooperações científico-tecnológica, técnica, educacional e econômica e a assistência humanitária (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 9 - 10).

O novo paradigma de política externa se define, então, por uma opção em favor dos excluídos, que implica na aceleração do movimento de aproximação para com os países do Hemisfério Sul, mas, também pela inserção de novos atores. Seguindo a argumentação aqui delineada, o papel da participação e a contribuição desses novos atores é melhor compreendida quando conjugamos os dois planos: fático, tendo em vista o acúmulo de capacidade técnica, e, valorativo, no tocante a maior pretensão de legitimidade de iniciativas que envolvem a sociedade civil.

12. Em 2010, após concluir seu segundo mandato, Luís Inácio Lula da Silva, foi sucedido por Dilma Rousseff, também oriunda do Partido dos Trabalhadores.

Por conseguinte, a hipótese central da pesquisa apresentada neste artigo, no tocante às iniciativas de cooperação para com os países em desenvolvimento, em especial, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, implica no reconhecimento de que, embora sua origem responda a um processo anterior, é a partir da ascensão eleitoral ao poder do Partido dos Trabalhadores que elas assumem uma nova intensidade, cuja dimensão permite concebê-las na chave de uma ruptura. O propósito de compreender as transformações na política externa brasileira como uma mudança de paradigma, configura, pois, uma abordagem para a compreensão do movimento de aproximação para com os países em desenvolvimento que não seja refém da dicotomia pragmatismo x ideologia.

Tal movimento, que remonta às alianças estabelecidas pelos países do Hemisfério Sul, com o objetivo de pleitear maior visibilidade para suas vicissitudes em meio a uma ordem internacional determinada pela polaridade entre leste e oeste, transcende este binarismo. Ele de fato responde a uma opção valorativa motivada por um ideal de justiça e inclusão social, que ganha força na América Latina, em parte engendrada pelo efeito deletério das medidas de ajuste neoliberal no tecido societário. Contudo, esse sentimento não é despojado de interesses pragmáticos, posto que configura uma percepção generalizada de que a redução das funções planejadoras do Estado em prol do mercado não resultou em uma explosão do crescimento, mas em um aumento da desigualdade desacompanhado de qualquer benefício econômico significativo.

Medidas distributivas voltadas às camadas menos favorecidas, além de atenderem a um ideal de justiça social têm se demonstrado mais eficazes na promoção do crescimento do que estratégias universalistas ou voltadas às elites. Essa convicção transborda as fronteiras da política doméstica se tornando diretriz das ações do governo brasileiro no cenário internacional. Nesse âmbito, o caráter estratégico da opção pelo mundo em desenvolvimento é reforçada pelo despontar da China e pela crise de 2008, que deslocam o fluxo dos investimentos e do crescimento global do centro para a periferia.

No tocante às exportações brasileiras, observa-se uma alteração que corrobora essa hipótese, já que ressalta os interesses por trás do deslocamento das iniciativas de política externa em favor dos povos do Hemisfério Sul. Em 2000, 38% do montante exportado destinava-se aos países em desenvolvimento, taxa que ao final da década chegou a 57%. Em contrapartida, os Estados Unidos – que por durante longo período foram o principal destino de nossas ações diplomáticas e comerciais – deixaram de representar 25% da pauta exportadora do país, como faziam em 2000, para se tornar o destino de apenas 10% (FRANÇA, 2013, p.84). Quanto à África, é possível indicar a mesma tendência que consolida o Brasil no papel de parceiro comercial, porém diferentemente de nossa inserção nos mercados tradicionais, concentrada na oferta de bens agrícolas e commodities, observa-se também a possibilidade de que o país se torne um exportador de capital, bens manufaturados e tecnologia.

Seguindo a mesma lógica, as alianças com os países em desenvolvimento em prol da configuração de uma ordem global mais justa se coaduna com as ambições do Brasil de aumentar seu prestígio junto a investidores e credores, assim como de conquistar uma posição de destaque

nas organizações internacionais – como é o caso da demanda brasileira por um acento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Do mesmo modo, as iniciativas de cooperação visando a implementação de processos de aprendizado em alguns desses países contemplam um ideal de justiça e solidariedade, favorecendo, também, a intensificação de fluxos comerciais e o apoio às investidas do Brasil como representante das nações em desenvolvimento junto aos fóruns multilaterais.

Essas investidas almejam uma abordagem o mais inclusiva e ampla possível, em face da luta por uma ordem mundial responsiva a estes princípios, que além de mais justa será mais favorável aos seus interesses econômicos. É assim que podemos compreender, por exemplo, a atuação do Brasil na defesa dos biocombustíveis e da suspensão das barreiras (tarifárias e não tarifárias) aos produtos primários junto à ONU e à OMC, vocalizando interesses característicos dos países em desenvolvimento dentre os quais se inclui, porém ambicionando uma maior legitimidade enquanto representante de interesses que transcendem suas fronteiras.

Porém, uma vez que solidariedade e capacidade de representação são estimuladas por laços de identidade (LACLAU, 2005), a escolha dos destinatários de tais iniciativas atendem a critérios de proximidade étnica, e cultural, sendo direcionadas sobretudo à América Latina e à África. Pela mesma razão, dentro desses conjuntos são escolhidos prioritariamente aqueles com os quais há maiores laços de identidade, respaldando a escolha dos Países de Língua Oficial Portuguesa como principal destino das iniciativas de cooperação do governo brasileiro na África, tendo em vista a comunhão linguística e os vínculos históricos entre estes povos.

De volta à África: os PALOPS e a solidariedade como estratégia e valor ...

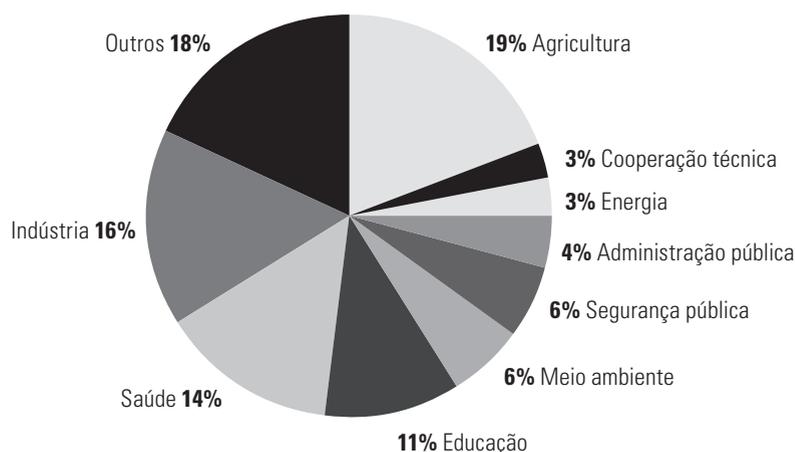
A relação entre a nova intensidade da cooperação para com os países em desenvolvimento e a ideia de solidariedade é assumida oficialmente pelo governo brasileiro. Sendo que, no século XXI, esta ideia passa a condicionar não apenas as transformações operadas no plano doméstico mas, também, aquelas situadas para além das fronteiras nacionais. Em paralelo, é ressaltada sua íntima relação com a noção de horizontalidade entre os atores internos e externos, atrelada ao ideal democrático enquanto princípio de legitimidade constitutivo da Nova República. Este conjunto de conceitos, central para o entendimento dos rumos atuais da PEB, pode ser observado no trecho abaixo, apresentado como introdução ao relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*¹³.

13. O relatório foi produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), com o MRE e com a ABC.

O governo brasileiro entende que a cooperação para o desenvolvimento não se resume à interação entre doadores e recebedores: a entendemos como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades [...] Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil [...] Essa cooperação é inspirada no conceito de diplomacia solidária, na qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p.7).

Conforme explicitado no relatório do IPEA, entre 2005 e 2009, o volume total destinado pelo governo brasileiro para o financiamento das iniciativas de cooperação internacional, alcançou a vultosa cifra de R\$ 2.898.526.873,49. Esse montante foi dividido entre as modalidades de ajuda humanitária, bolsa de estudo para estrangeiro e cooperação técnica, científica e tecnológica e as contribuições para organizações internacionais. Como indicado no gráfico abaixo, do total investido, 76% destinou-se a “organizações internacionais e bancos regionais, cabendo às demais modalidades (assistência humanitária, bolsas de estudo e cooperação técnica) quase 24% do total”(INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p.19).

Figura 1 - Principais áreas de atuação do Brasil em arranjos de cooperação sul-sul 2009

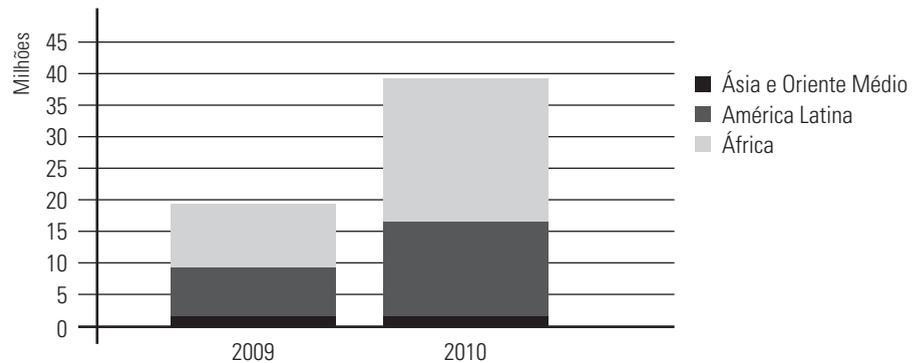


Fonte: ABC, 2009

Ademais, é interessante observar que neste período, os recursos destinados ao custeio de tais iniciativas “praticamente dobra passando de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$ 724 milhões, respectivamente” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010). Este crescimento é ainda mais expressivo quando consideramos apenas os valores destinados à assistência humanitária e à cooperação técnica, que durante esses anos foram sextuplicados, passando de R\$ 28,9 milhões, em 2005 (7,53% do total no ano), para R\$ 184,8 milhões, em 2009 (25,51% do total no ano). Deste modo, corroborando o argumento aqui ensejado o relatório ressalta que tal aumento “constitui um sinal inequívoco da crescente importância que o Brasil vem atribuindo à cooperação internacional, em um marco global de desenvolvimento econômico e social” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

No tocante à ajuda humanitária, o relatório aponta que iniciativas de cooperação levadas a cabo pelo governo do Brasil têm como alvos preferenciais os países latino americanos, para os quais foram direcionados R\$ 107.819.457,37, o que corresponde a 76,27% do montante destinado a esta rubrica. Ásia e África, por sua vez, receberam respectivamente R\$ 23.241.017,77 (16,44%) e R\$ 10.269.463,80 (7,26%) dos valores oferecidos, como podemos observar na tabela abaixo.

Figura 2 - Investimentos brasileiros em projetos internacionais de desenvolvimento, participação por continente (2009-2020) em US\$



Obs. Os valores totais em 2009 e 2010 foram, respectivamente, US\$ 2.012.682 e US\$ 2.082.674 para Ásia e Oriente Médio, US\$ 7.575.235 e US\$ 14.473.785 para América Latina e US\$ 9.608.816 e US\$ 22.049.368 para África.

Fonte: ABC, 2009 e 2011

Todavia, quando observados isoladamente os países de língua oficial portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste) podem ser considerados um destino prioritário das iniciativas humanitárias, tendo recebido no total R\$ 8.063.670,78, o que corresponde a 8% do montante. Diante deste cenário, contudo, é preciso considerar que a consolidação destes inúmeros programas de cooperação internacional, promovidos e custeados em sua grande parte com dinheiro proveniente do tesouro brasileiro, delineia uma estratégia de integração de caráter assimétrico. Quanto a isso há pouco espaço para a controvérsia, que se estabelece, contudo, quando o questionamento desloca-se para os motivos que embasariam esta opção, explicando sua origem.

A expansão da presença do Brasil no mundo dificilmente é caracterizada de modo negativo, o que certamente nos é favorável do ponto de vista econômico e político, sendo, portanto, inegável a dimensão pragmática da estratégia empregada pelos artífices do novo paradigma. Todavia, o objetivo do presente artigo é atentar para o caráter superficial das análises que restringem a transformação a uma estratégia pragmática ou ideológica do governo, apresentando uma interpretação mais ampla e republicana do fenômeno enquanto parte de uma reconfiguração societal, isto é, de um movimento ético-valorativo.

Esta percepção rechaça interpretações ingênuas, desenvolvidas a partir da infeliz dicotomia entre pragmatismo e ideologia. Isto porque assume parte de uma concepção da dinâmica política na qual são inextricáveis as relações entre o plano pragmático, - no qual preferências podem ser hierarquizadas conforme um cálculo de vantagens e desvantagens -, e o plano ético-valorativo, que condiciona qualquer escolha a um entendimento teleológico a cerca de valores e sentimentos.

Considerações finais

As transferências de renda e as políticas de inclusão social são em grande parte responsáveis pela maximização no volume de comércio e

crescimento econômico nacionais, experimentados nos últimos anos pelo Brasil. Por outro lado, a busca por oportunidades econômicas passou a ser combinada ao propósito de romper com os laços de heteronomia que além de obstaculizar nosso desenvolvimento interno, condicionavam negativamente a inserção do país no cenário internacional. Não obstante, tanto a idéia de inserção como a de desenvolvimento estão condicionadas a uma orientação solidária antagônica a quaisquer interpretações da dinâmica política enquanto jogo de soma zero. Autonomia e crescimento são objetivos que não mais podem ser perseguidos através de estratégias excludentes.

Sendo assim, tendo escapado da ingênua dicotomia entre pragmatismo e ideologia, é preciso rejeitar, também, as interpretações messiânicas e cesaristas. Estas atribuem tal guinada à virtude do príncipe, no caso, ao governo do Partido dos Trabalhadores, como se sua consagração eleitoral e popularidade não fossem o resultado de uma dinâmica societária. A compreensão das transformações na política doméstica e internacional, dentre elas a opção por estratégias solidárias de valorização da cooperação com os países latinos e africanos, é drasticamente prejudicada quando vista como o resultado de uma mera troca de gabinete. Assim como a proliferação exitosa das políticas de inclusão social, o atual paradigma de política exterior é o resultado de um novo auto-entendimento societário valorativamente orientado pela idéia de solidariedade.

Deste modo, a guinada política do Brasil em favor de medidas inclusivas e solidárias, no plano doméstico e internacional, deve ser entendida como parte de uma conjuntura ética na qual as noções de solidariedade, inclusão e autonomia passam a se destacar no universo valorativo nacional. Daí a idéia de um movimento radicado no plano ético, a partir do qual estas idéias passaram a ocupar um espaço privilegiado no espectro dos valores, desejos e sentimentos compartilhados pela população brasileira.

Essa reconfiguração ética tem inúmeras conseqüências políticas. A partir dela a idéia de inclusão social torna-se a causa eficiente de iniciativas políticas republicanamente fundadas na vontade popular, sejam elas orientadas para o cenário nacional ou internacional. O sentimento de solidariedade e os desejos de inclusão por parte da sociedade brasileira transbordam para além das fronteiras do país, recaindo particularmente sobre povos histórica e culturalmente próximos, perante os quais há uma identificação quase que imediata. A solidariedade é um componente da *philia* e implica e reconhecer no outro um igual, desejando para ele o que se espera para si.

Tais sentimentos ensinam uma opção por iniciativas de integração muitas vezes assimétricas em termos de custos e benefícios econômicos para o Brasil. No entanto, sem uma compreensão republicana capaz de atrelá-la aos anseios da população, ela pode soar como uma condescendência estratégica por parte de nossos líderes, demasiadamente custosa e, quiçá, incompreensível para um país que ainda se vê às voltas com a pobreza de boa parte de seus cidadãos.

Referências:

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Pesquisa de projetos. Disponível em <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. Último acesso em: 02 jun. 2014.

ALMEIDA, Denise de. 1975: Brasil reconhece a independência de Angola. 10 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.jblog.com.br/hojenahistoria.php?itemid=10537>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de política externa 2003-2010**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/>>. Acesso em: 25 mar. 2015

FRANÇA, Júlia Monteath de. **Diplomacia, economia e refúgio**: faces da relação Brasil-África no século XXI. 2013. 156f. (Dissertação de mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2013.

GOES, Fernanda Lira et al. Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o desenvolvimento rural. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 3, p.27-33, jul./set. 2010.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Análise de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n.12, dez. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2010)**. Organizador Renato Baumann. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2527/1/Livro_Cooperacao_brasileira_para_o_desenvolvimento_internacional-2010.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2010.

LACLAU, Ernesto. La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. **Nueva Sociedad**, n. 205, Sep./Oct. 2006.

LACLAU, E. **On Populist Reason**. London: Verso, 2005.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE Chantal. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Verso, 1985.

LIMA, M. Regina Soares de. **Instituições democráticas e política exterior**: contexto internacional, [S.l.], v. 22, n. 2, p.265-303, jul./dez. 2000.

LOPES, Dawisson Belen. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.1, n.54, p.67-86, 2011.

MILANI, Carlos. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais desafios à cooperação sul-sul. **Caderno CHR**, Salvador, v.65, n. 25, p.211-231, maio/ago. 2012.

MOUFFE, Chantal. The return of the political. London, Reviewed by Francis Fukuyama

Buenos Aires , n. 205, Sep./Oct. 1994. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/50162/francis-fukuyama/the-return-of-the-political>>. Acesso em: 24 Mar. 2015.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. As três interpretações da dependência. **Perspectivas - Revista de Ciências Sociais (UNESP)**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.

RICUPERO, Rubens. “O que restou do consenso de Tancredo”. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 30 dez. 2001. p. 3.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A nova África e o Brasil e o Brasil na era Lula: o renascimento da política atlântica brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n.53, p. 169-182, 2010.

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

SIMÕES, Gustavo da Frota. Política externa e geo-política no governo Castello Branco. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ANPUH, 2009.

SOARES, Maria Susana Arrosa. “A diplomacia cultural no MERCOSUL”. **Rev. Bras. Polít. Int.** 51 (1): 53-69 [2008]

UNITED NATION OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION. **What Is South-South Cooperation?**. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html>. Acesso em: 03 jul. 2012.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de. República e civilização brasileira. In: BIGNOTTO, Newton (Org). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 1-14.