

Nosso Norte é o Sul: A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Âmbito da Lusofonia

Mayra Goulart e Patrícia Rangel

Mayra Goulart

é Professora Adjunta de Teoria Política e Política Internacional da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
E-mail: mayragoulart@gmail.com

Patrícia Rangel

Rangel bolsista de pós-doutorado da FAPESP na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
E-mail: pdrangel@gmail.com

Resumo

A hipótese central da pesquisa aqui apresentada, no tocante às iniciativas de cooperação para com os países em desenvolvimento, em especial os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palops), implica no reconhecimento de que, embora sua origem corresponda a um processo anterior, é a partir da ascensão eleitoral 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 versus ideologia. Para fundamentar tal argumento, este artigo foi dividido em três seções. Em um primeiro momento, desenvolveremos algumas reflexões sobre as ideias de modernização, desenvolvimento e interesse nacional, relacionando-as à constituição das tradições de política externa brasileira ao longo do séc. XX. Na segunda seção, por sua vez, tratar-se-á do conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, abordando sua gênese histórica e principais implicações. Em seguida, será analisado o caso brasileiro, abordando iniciativas de cooperação e parceria em favor do estreitamento das relações com os países do Sul Global. Nesta medida, tendo como pano de fundo as mudanças políticas transcorridas no início do século XXI na América do Sul, serão apresentadas as noções de Diplomacia Solidária e Pragmatismo Responsável, enquanto diretrizes que estruturam uma nova abordagem no âmbito da Política Externa Brasileira. Por fim, como um desdobramento dessa nova perspectiva, na última seção, serão apresentados alguns resultados das dinâmicas de parceria estabelecidas entre o Brasil e os países lusófonos do Sul Global.

Palavras-chave

Política Externa; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Lusofonia; Palops.

Abstract

The central hypothesis of the research here presented, regarding cooperation initiatives with developing countries - in particular with African Countries of Portuguese Official

Language (Palops), implies the recognition that although its origin corresponds to a previous process, it is since the Labor Party (PT) electoral rise in Brazil that such initiatives acquire a new intensity, whose dimension allows conceiving them as a rupture. The purpose of understanding Brazilian foreign policy changes as a paradigm change, thus, configures an approach to understand the approximation movement towards developing countries that does not become a hostage to the pragmatism versus ideology dichotomy. In order to underpin that thesis, this article is divided in three sections. At first we develop some reflections on modernization, development and national interest, relating these ideas to the constitution of Brazilian foreign policy traditions throughout the 20th century. In the second section, in turn, we deal with the concept of International Development Cooperation (IDC), approaching its historical genesis and main implications. We will then analyze the Brazilian case, addressing cooperation and partnership initiatives aiming to establish closer relations with Global South countries. To this extent, having the political changes occurred in South America during the early 21st as backdrop, we will present the notions of Solidarity Diplomacy and Responsible Pragmatism as guidelines that structure a new Brazilian Foreign Policy approach. Finally, as an offshoot of this new perspective, some results of the partnership dynamic established between Brazil and Portuguese-speaking countries of the Global South will be presented in the last section.

542

Keywords

Brazilian Foreign Policy; International Development Cooperation (IDC); Lusophony; African Countries of Portuguese Official Language.

Introdução

Nos últimos anos, muito se discute nas Relações Internacionais sobre uma mudança de paradigma na Política Externa Brasileira, que vem crescentemente priorizando relações bilaterais e multilaterais com o Sul Global. Ao passo em que a década de 1990 representou o retorno da tradição bilateral-hemisférica, o século XXI trouxe a demanda da tradição global-multilateral. O resultado, em termos de política externa, teria sido a convergência dos níveis bilateral e multilateral, com foco na ampliação e na combinação das dimensões horizontais e verticais das parcerias estratégicas. A inserção do Brasil no Sistema Internacional após o fim da Guerra Fria, neste sentido, problematiza a dicotomia entre duas tendências de política externa (PECEQUILLO, 2008).

Paralelamente, cada vez mais se discute o conceito de *Lusofonia*, em grande medida devido a iniciativas no sentido de construir e consolidar relações entre Estados Nacionais cuja língua oficial é o português. A Lusofonia é um conceito que exprime a delimitação numérica do uso da língua portuguesa — que reúne 250 milhões de indivíduos (GRAÇA apud PEREIRA, 2011) — e que, ao mesmo tempo, remete a uma “realidade cultural constituída pelo conjunto de populações e respectivos territórios unidos por laços históricos” (PEREIRA, 2011:18) e a uma realidade espacial/territorial que corresponde ao conjunto dos oito países de língua oficial portuguesa (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), além de Macau¹.

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 delineada a partir de uma definição de política como esfera de agregação de interesses e produção de uma vontade *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 e MOUFFE, 1985:17).

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 alguns 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 perseguidos 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 possível²(MOUFFE, 1993:141).

544

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 resignificação 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 resignificados, 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.

Explicamos de antemão que, apesar de não serem sinônimas, *Lusofonia*, *Comunidade Lusófona* e *Espaço Lusófono*³ são utilizadas aqui para fazer referência a povos de expressão lusófona e luso-falantes, sobretudo à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁴, uma comunidade plural, marcada pela diversidade ao mesmo tempo que reunida em torno de um fator comum (a língua), e que pode ser interpretada como um “fórum de encontro e de cruzamento das culturas da lusofonia” (SANTOS, 2005) e a expressão institucionalizada deste mundo lusófono.

O artigo está dividido em três seções, que apresentam debates distintos porém articulados. Em um primeiro momento, desenvolveremos algumas reflexões sobre modernização e desenvolvimento, discutindo a ideia de interesse nacional, resgatando o projeto de modernização e desenvolvimento (como foco no nacional-desenvolvimentismo) e relacionando-o à constituição das tradições de política externa brasileira ao longo do séc. XX. Na segunda seção, por sua vez, partir-se-á das transformações internacionais ocorridas na virada do século para tratar de iniciativas de cooperação internacional, sobretudo as vinculadas à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Em seguida, será analisado o caso brasileiro, abordando iniciativas de cooperação em favor do estreitamento das relações com outros países do Sul Global, além do desenvolvimento da diplomacia solidária e da noção de *Pragmatismo Responsável*, tendo como pano de fundo as mudanças políticas no Brasil e na América do Sul ensejadas pela “onda vermelha” irrompida ao início dos anos 2000. Como um desdobramento natural, a última seção se dedica às estratégias solidárias entre o Brasil e países lusófonos do Sul Global, sugerindo (nas considerações finais) que, no novo paradigma, políticas doméstica e externa são definidas por valores e estratégias, que entremeiam as relações de poder cuja síntese pode ser entendida como *interesse nacional*.

1. Modernização, Desenvolvimento e Política Externa

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 a partir da Revolução de 30, 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.

545

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 interesses. 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 a partir dos 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 a sua pretensão de 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 estruturada 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.

O resultado é uma dinâmica de esgotamento do modelo *nacional-populista*, enquanto estratégia de desenvolvimento por substituição de importações financiada pelo tesouro nacional. Tal dinâmica, todavia, se acelera após a Revolução Cubana (1959) e a Crise dos Mísseis (1963), 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.

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 novos 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 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 favorável, 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).

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 resignificação 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 o período da redemocratização, 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 e RESENDE DE CARVALHO, 2000: 27).

Nas décadas finais do século XX, esse discurso em favor da redução do Estado torna-se hegemônico a partir da 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 estímulo, por parte dos Estados Unidos, à manutenção de governos comprometidos com a manutenção da aliança ideológica com o capitalismo, reduzindo o suporte às estratégias autoritárias de repressão, que até então perseguiam todo movimento societário passível de identificação com as classes populares.

Tal conjuntura, por sua vez, contribuiu para a crise do modelo nacional desenvolvimentista, acelerado em um contexto de reduzida fluidez da economia internacional, em virtude dos episódios conhecidos como *choques do petróleo*. Com o aumento generalizado nas 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 — agora considerados mais aptos a perseguir, sem a intervenção de estratégias de planificação, o caminho rumo ao desenvolvimento.

547

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 camadas políticas e intelectuais se comprometiam com a recuperação da credibilidade política 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 global cada vez mais multilateral e afeita ao protagonismo dos países emergentes.

2. Norte X Sul: A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como Estratégia e Ideologia

As iniciativas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (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 a capacitação de recursos humanos e o fortalecimento das instituições dos países que as recebem (MILANI, 2012: 18).

Assim como toda iniciativa política, a CID reúne aspectos valorativos/ideológicos e estratégicos/pragmáticos. Nesse sentido, ela ressoa 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) que acaba definindo o peso e o conteúdo dado a cada um dos termos, conforme ilustrado no Quadro 1.

548

Quadro 1 - Visões sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento		
Perspectivas	Visões pró-cooperação	Visões céticas e críticas
<p>Micro:</p> <p>- implicações para os países doadores e os beneficiários</p>	<p>Promove o crescimento e o desenvolvimento dos países beneficiários (visão liberal em sua vertente mais idealista).</p>	<p>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).</p>
<p>Macro:</p> <p>- implicações para a política internacional</p>	<p>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)</p>	<p>CID como interferência dos 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).</p>

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 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 em 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 definida⁵ pelo objetivo de compartilhar experiências, conhecimentos, habilidades, competências e recursos para atender a metas de desenvolvimento através de esforços concertados em uma base bilateral, regional, sub regional ou inter-regional⁶.

Desta forma, utilizando a definição oferecida pelo escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul, podemos citar três elementos básicos dessas iniciativas: (i) o fato de serem organizadas, geridas e iniciadas por países em desenvolvimento; (ii) 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; (iii) 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 encerra um conjunto abrangente 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 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 Assembleia 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 Assembleia 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.

Fonte: elaboração própria com base em Milani (2012) e sítio eletrônico do Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul.

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, quando 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, começa a ser delineado um novo tipo de iniciativa de cooperação, que passam a estar caracterizadas pela horizontalidade entre parceiros e não mais pelo distanciamento entre receptores e doadores.

551

3. 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 Sul Global, em especial com países da 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 seção acima, ocorre particularmente após os eventos que culminam com a Revolução Cubana e a Crise dos Mísseis 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)⁷, com atribuição de operacionalizar os projetos (LIRA GOES, 2010: 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 partido marxista, o Movimento Popular de Libertação Nacional (MPLA). 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 Araujo 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).

552

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” (Idem), estabelecidas a partir da chamada teoria dos “círculos concêntricos”, segundo a qual os interesses brasileiros se subordinariam a uma lógica geográfica. 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:

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 (MONTEATH DE FRANÇA, 2013: 73).

Nessa 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 de globalização, 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 pequena mudança em relação ao continente africano, “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” (Idem: 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 e nas visitas presidenciais. Da mesma maneira, ela se reflete nas idas do mandatário brasileiro à Angola e à África do Sul, que contaram com a reciprocidade por parte de seu homólogo sul-africano, Nelson Mandela, cuja visita ao Brasil se deu em 1998.

553

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 (Idem: 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 Luiz 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. A percepção é que 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 perspectiva 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, portanto, 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, alijadas 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 XX, pois, 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, limitando-se às atividades de regulação, investimentos em infraestrutura e a funções redistributivas.

554

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. Não obstante, 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 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. Por isso, a dicotomia entre ideologia e pragmatismo presta um desserviço às análises de política externa na medida em que obstaculizam 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: 77-78).

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 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 versus ideologia.

555

Tal movimento, cuja dinâmica 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 reforçado pelo despontar da China, pela crise de 2008, e pelo subsequente deslocamento do fluxo dos investimentos e do crescimento global do centro para a periferia.

Seguindo a mesma lógica, as alianças com os países em desenvolvimento em prol da configuração de uma ordem global mais justa se coadunam 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 assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Do mesmo modo, as iniciativas de cooperação visando à implementação de processos de aprendizado em alguns desses países contemplam um ideal de justiça e solidariedade, mas também favorece 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 mais inclusiva e ampla 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.

4. Possíveis Ressonâncias da Virada ao Sul na Lusofonia

No tocante às exportações brasileiras, observa-se uma alteração 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% (MONEATH DE FRANÇA, 2013:84). 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.

556

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, o que explica a escolha dos Países de Língua Oficial Portuguesa como principal destino das iniciativas de cooperação do governo brasileiro no continente africano.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE), os Palops e o Timor-Leste são os principais recipiendários da cooperação prestada pelo Brasil no tocante à cooperação técnica. Em seu sítio eletrônico, o MRE esclarece que as áreas priorizadas são: formação profissional, segurança alimentar, agricultura, saúde e fortalecimento institucional. Parte deste esforço é feito via sua Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que negocia, implementa e acompanha projetos e programas de cooperação técnica, seguindo prioridades nacionais de desenvolvimento definidas nos planos e programas setoriais de Governo e acordos firmados pelo país com outros países e organismos internacionais.

Conforme o relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*, 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 a ABC, entre 2005 e 2009, o volume total destinado pelo governo brasileiro para o financiamento das iniciativas de cooperação internacional alcançou a vultuosa cifra de R\$ 2.898.526.873,49. Esse montante foi dividido entre as modalidades de ajuda humanitária; bolsa de estudo para estrangeiro; cooperação técnica, científica e tecnológica; e 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” (Idem, p.19).

Figura 2.2 – Principais áreas de atuação do Brasil em arranjos de cooperação sul-sul 2009



Fonte: ABC, 2009.

Obs.: As parcelas representam percentual do portfólio total de projetos

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” (Idem). 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” (Idem).

557

Considerações Finais

Observando os desenvolvimentos internacionais contemporâneos, verifica-se que alinhamentos e realinhamentos políticos, diplomáticos, econômicos e estratégicos pressupõem a potenciação de capacidades relacionais de expressão cultural e a criação de novas formas de ação, como bem pontua Victor Santos (2005). Deste modo, segue o autor, a CPLP, enquanto comunidade plural, (marcada pela diversidade ao mesmo tempo que reunida em torno de um fator comum – a língua) e expressão institucionalizada do mundo lusófono, afirma-se como uma realidade política concreta no plano internacional e um elemento estabilizador, promovendo a convergência dos povos, mitigando o efeito segregador das fronteiras políticas entre Estados, integrando espaços a partir de uma lógica própria, contribuindo para estabelecer um novo quadro de referências sociais e culturais de um “grande espaço desterritorializado, definido por uma fronteira cultural e linguística comum, transversal e solidária, de expressão afectiva, social e humana” (SANTOS, 2005: 82).

Neste diapasão, o Brasil deve aprofundar as relações de cooperação no *Espaço Lusófono* em distintos sentidos: multilateralmente, no âmbito da CPLP; e bilateralmente, com os países luso-falantes (tanto da CPLP quanto dos Palops). Ademais, deve atentar-se para alguns desafios fundamentais, abaixo esquematizados, no que diz respeito ao esforço de fortalecimento da cooperação no âmbito de uma *Comunidade Luso-Afro-Brasileira*:

1. Valorizar a cultura comum: os desafios ainda são muitos, e talvez o principal seja tirar a Cultura de seu lugar desvalorizado. Nossa tradição de política externa e de diplomacia (supremacia das *hard politics* em detrimento das *soft politics*) deixa de perceber que a cultura tem papel fundamental na consolidação iniciativas de integração regional e de concertação, sobretudo quando o elemento responsável por reunir distintos países é um bem cultural, como o caso da CPLP, cuja liga e justificativa é o idioma português. Para o fortalecimento da cooperação Sul-Sul e da *Comunidade Luso-Afro-Brasileira*, é necessário, portanto, avançar na criação e consolidação de parcerias bilaterais e multilaterais.
2. Maximizar sua presença na CPLP: como afirma Pereira (2011), um dos maiores desafios da comunidade é manter o ritmo nos próximos anos, cobrando de seus membros uma participação ativa ao buscar ações concretas no sentido de valorizar o peso demográfico da língua portuguesa e seu patrimônio cultural, explorando, ao mesmo tempo, suas potencialidades econômicas da CPLP.
3. Reconhecer as diferenças: no chamado *Espaço Lusófono*, há realidades radicalmente distintas economicamente, demograficamente, culturalmente, politicamente e até linguisticamente⁸. Soma-se a isso o fato de haver, neste espaço desterritorializado, uma

comunidade pouco coesa e bastante desigual. Sem essa atenção, não se pode explorar com sucesso as *potencialidades* do espaço (PEREIRA, 2011).

558

4. Lidar com a fragmentação: a cultura lusófona, ao contrário de realidades linguísticas concentradas geograficamente, como o *pan-eslavismo*, é uma “cultura de diáspora” - uma cultura pluricontinental, dispersa pelo mundo, marcada por imensa diversidade étnica e racial. Por um lado, essa característica pode ser vista como vício ou problema, dada a dificuldade de organização de uma realidade tão heterogênea. Por outro, configura também uma virtude, já que a internacionalização da cultura lusófona é facilitada por ainda existir em unidades dispersas, por não haver subordinação de um povo sobre outro no Espaço Lusófono, pelas dinâmicas pluridirecionais com importantes fluxos de retorno e porque dispomos de um suporte político organizado (a CPLP), que tem capacidade de atrair falantes de outros países (Idem).

5. Investir na dimensão sociocultural da lusofonia: Santos (2005) aponta que a sociedade civil é o plano fundamental onde se regista a transnacionalização da *Lusofonia* e a articulação de redes informais de solidariedade das comunidades luso-falantes e das comunidades de emigrantes lusófonos espalhadas pelo mundo, ao longo de uma fronteira de expressão territorial difusa, mas de contornos humanos bem definidos em seus componentes linguísticos e culturais. Segundo o mesmo autor, tal dimensão sociocultural da lusofonia permanece praticamente inexplorada, apesar de constituir um potencial estratégico, por transcender a expressão espacial e geopolítica de cada Estado-membro da CPLP e superar percepções nacionais concebidas com base em aspectos geoeconômicos e político-diplomáticos. Explorar esse potencial conferiria um significado próprio e, possivelmente um peso maior, à *Comunidade Luso-Afro-Brasileira no cenário internacional*.

Apesar dos desafios elencados, é importante observar que o fortalecimento da cooperação entre países luso-falantes tem um enorme aliado a seu favor: a política externa do século XXI, que transforma e atualiza o passado ao mesclar equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul. O desenvolvimento das relações Sul-Sul, segundo Pecequillo (2008) é uma das razões pelas quais o Brasil encontrou-se menos vulnerável aos problemas recentes na economia americana e tem ganhado poder de barganha frente ao eixo vertical. A percepção do Brasil como potência média e nação emergente precisa de uma diplomacia de alto perfil adequada a suas capacidades e necessidades.

Para que seja exitosa, a empreitada de construção de uma comunidade ou espaço lusófono demanda profundo envolvimento dos povos de língua portuguesa, dos poderes instituídos, representantes, burocratas e também da sociedade civil. Deve também passar pela valorização do movimento de *Negritude*, que, como explica Pereira (2001), foca no combate ao racismo e ao colonialismo e exalta valores da cultura africana, lamentando o impacto negativo que a cultura europeia teve junto das tradições dos povos daquele continente. Deve, por fim, estar atenta ao fato de que Lusofonia não é uma ideia una, coesa e uníssona em todos os países luso-falantes e que, por vezes, pode alimentar desconfortos ao remeter à centralidade da matriz portuguesa e, portanto, à colonização. Seria mais adequado, portanto, trabalhar com o termo *Comunidade Luso-Afro-Brasileira*, ressaltando tanto o aspecto da unidade e integração linguística (“comunidade”) quanto o respeito à diversidade cultural e às identidades múltiplas (*Africanidade, Brasilidade e Lusitanidade*), conforme propõe Pereira (2011). A construção de um pensamento *lusófono-brasileiro* não pode passar pela anulação das línguas e culturas africanas.

(Recebido para publicação em setembro de 2014)

(Reapresentado em novembro de 2014)

(Aprovado para publicação em dezembro de 2014)

Cite este Artigo

559

GOULART, Mayra; RANGEL, Patrícia. Nosso norte é o Sul: A cooperação internacional para o desenvolvimento no âmbito da lusofonia. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF) e do Núcleo de Estudos em Teoria Política (UFRJ). Rio de Janeiro, Vol. 5 | N. 2, pp. 541 – 561, dezembro 2014. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>.

Notas

1. Pode-se ainda incluir territórios da antiga Índia Portuguesa, onde o idioma português é uma língua de uso: Goa, Damão, Diu, Dadra e Nagar-Haveli.

2. 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, 1993: 141).

3. Uma discussão mais detida sobre o significado e as diferenças entre os termos é feita em Pereira (2011), entre as páginas 20 e 24.

4. Conforme explica o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a comunidade foi inicialmente formada por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Após sua independência, em 2002, o Timor-Leste passou a integrar o grupo. Tal organização, baseada no princípio da solidariedade, foi estabelecida em julho de 1996, na ocasião da I Conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Países de Língua Portuguesa (Lisboa). A intenção era oferecer a seus Membros um espaço privilegiado de articulação e aprofundamento de relações, orientando-se por três grandes objetivos (cooperação em todos os domínios, concertação política e diplomática, e promoção da língua portuguesa) e partindo do princípio que os Estados-membros compartilham entre si laços históricos, étnicos e culturais comuns.

5. Esta definição pode ser encontrada no sítio eletrônico do Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul. Disponível em <www.ssc.undp.org>.

6. 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 (Idem).

7. 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 (LIRA GOES, 2010: 35).

8. Com base em dados do Observatório da Língua Portuguesa, Pereira (2011) demonstra que o percentual de falantes de português como língua materna varia muito entre os membros da CPLP: Brasil (99,7%), Portugal (96%), Angola (40%), Cabo Verde (40%), S. Tomé e Príncipe (20%), Moçambique (6,5%), Timor-Leste (6%), Guiné-Bissau (5%). 560

Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Pesquisa de projetos. Disponível em <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. Último acesso em: 02 jun. 2014.
- AMORIM, Celso. "A nova política externa independente". Transcrição de palestra concedida por ocasião do II Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Rio de Janeiro, 2 a 20 de abril de 2007, Apud: LOPES, Dawisson Belém. "A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, n.54, v.1, p.67-86, 2011, p.77-78
- ANDRADE, Vicente. "Uma Perspectiva Africana". In: SOCIEDADE DE GEOGRAFIA DE LISBOA (org.). *O Mundo Lusófono*, Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa, 1994, p. 39-40.
- FONTOURA, Luís, "CPLP: "A Importância do Brasil no Espaço Lusófono", separata do *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, n.º 28, Lisboa, 2001.
- LACLAU, Ernesto. La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. In: *Nueva Sociedad*, nº 205, p. 55-61, septiembre/octubre 2006.
- LACLAU, Ernesto, MOUFFE Chantal. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London/ New York: Verso, 1985.
- ___ (ed). *The Making of the Political Identities*. London: Verso, 1994.
- ___ *On Populist Reason*. London: Verso, 2005
- LIRA GOES, Fernanda *et al.* "Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o desenvolvimento rural". **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 03, IPEA, Brasília, p.27-33, jul.set 2010.
- LOPES, Dawisson Belém. "A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa". **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n.54, v.1, 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**, n. 25, v.65, Salvador, p.211-231, mai/ago 2012.
- MONTEATH DE FRANÇA, Júlia. *Diplomacia, economia e refúgio: faces da relação Brasil-África no século XXI*. (Dissertação de mestrado), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- MOUFFE, Chantal. *The Return of the Political*. London – New York: Verso, 1993. n. 205. Buenos Aires, 2006.

- PECEQUILO, Cristina. "A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 2, vol. 51, p. 136-153. Jul/Dez. 2008. 561
- _____. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2004. Capítulo 5.
- PEREIRA, Sandra Maria de Jesus. *A Dimensão Cultural da Lusofonia Como Factor de Relevância Económica* (Tese de doutorado). Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, Dezembro de 2011.
- RICUPERO, Rubens. "O que restou do Consenso de Tancredo". **Folha de São Paulo**. São Paulo, 30 dez. 2001. p.3.
- SANTOS, Victor Marques dos. "Portugal, a CPLP e a Lusofonia Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa". **Negócios Estrangeiros**, Lisboa, N.º8 Julho de 2005.
- SIMÕES, Gustavo da Frota. "Política Externa e Geo-Política no governo Castelo Branco". ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. Fortaleza, p. 3-11, 2009.
- SOARES, Maria Susana Arrosa. "A diplomacia cultural no MERCOSUL". **Revista Brasileira de Política Internacional**. 51 (1): 53-69 [2008]
- SOMBRA SARAIVA. "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, 169-182, 2010.
- _____. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século*. Belo Horizonte, Fino Traço, 2012.
- UNITED NATION OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION. Disponível em <www.ssc.undp.or>. Último acesso em 03/07/2012.
- VIANNA, Luiz Werneck e RESENDE DE CARVALHO, Maria Alice. República e civilização brasileira. In: BIGNOTTO, Newton (org). *Pensar a República*. Belo Horizonte, UFMG, 2000, p. 1-14.