

RELAÇÕES BRASIL-PALOP: 40 ANOS DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO ATLÂNTICO SUL (1974/75-2015)

Kamilla Raquel Rizzi¹

Introdução

Mais que uma questão geográfica, o Oceano Atlântico Sul, historicamente, deve ser interpretado como um elo entre África e Brasil. A relevância da África para o Brasil e do Brasil para a África se justifica pelas ligações histórico-culturais entre as duas margens, cujo estopim foi a presença portuguesa na costa africana, a partir do século XV. Como afirma Costa e Silva, não se pode “[...] escrever História do Brasil sem ter uma perspectiva de fora, uma perspectiva portuguesa e uma perspectiva africana” (Costa e Silva 2005, 54).

O império português, dessa forma, interligou por meio do sistema mundial mercantil – séculos XIV a XVIII – a Europa ocidental, a África (ocidental e oriental) e a América do Sul (também a Ásia, com menor presença), a partir de relações inerentes ao pacto colonial. Já nos séculos XIX e XX, os Estados que emergiram independentes do imperialismo português (Brasil, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Angola) mantiveram os aspectos culturais, os laços e mesmo os interesses comuns, baseados no Atlântico Sul.

O conceito de sistema é essencial para o entendimento da política internacional; somente a partir da visão do conjunto coerente, complexo e dinâmico das relações internacionais (econômicas, políticas, ideológicas, culturais, jurídicas, diplomáticas e militares), torna-se possível compreender a preponderância da política no plano internacional, pois os Estados

[...] buscam conquistar uma posição mais favorável na cena internacional,

¹ Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: kamillarizzi@unipampa.edu.br

a fim de promover seus próprios interesses, influir em questões e problemas, aumentar seu poder e mudar a relação de forças a seu favor, ou ainda preservar o *status quo* (Brucan 1974, 63, tradução nossa).

O sistema mundial, anárquico na origem, configura-se a partir das ações e decisões dos Estados-Nação, influenciadas por forças objetivas que atuam nesse sistema – a estrutura, as capacidades e as relações de poder de um determinado período – motivando o caráter e a pauta das relações entre os Estados e, por consequência, a própria natureza daquele sistema (Brucan 1977, 12). Ao analisarem-se as continuidades e rupturas históricas em sua totalidade, tem-se a definição do sistema mundial que busca superar a dicotomia entre os fatores internos e externos na explicação de sua dinâmica.

O centro (hegômico) e sua periferia (subordinada) são conceitos de um mesmo sistema mundial, cujos elementos estão em interdependência, não havendo sentido em considerar dados independentes, de um lado, e dados subordinados, de outro. Esses Estados (Brasil e PALOP) são compreendidos como Estados periféricos (Guimarães 1999) no sistema mundial, porém com marcantes diferenças de inserção, resultantes da forma pontual como cada colônia e posterior Estado se tornaram independentes, configuraram seus governos e buscaram suas relações exteriores.

Assim, deve-se entender como as forças profundas (fatores geográficos, condições demográficas, forças econômicas e nacionalismo, conforme Renouvin & Duroselle 1967) se manifestam nesses países, a partir das transformações históricas, políticas, econômicas e sociais. Nas duas margens do Oceano Atlântico Sul se estabeleceram (e se mesclaram) padrões históricos e culturais comuns que originaram sociedades convergentes em ideias e interesses, que refletem, necessariamente, nas relações estabelecidas entre esses pares.

Os PALOP surgem como área de atenção, interesse e influência natural de Portugal e Brasil, pela ligação histórico-social e cultural. No presente artigo, serão abordadas as três principais características que regem as relações entre Brasil e PALOP no Atlântico Sul, desde 1974/75: a) a via bilateral e b) a via multilateral paralelamente, além da c) revalorização da região do Atlântico Sul, no atual sistema mundial, com tons de multipolaridade, além de identificar como Portugal voltou à órbita dos PALOP (desde a década de 1980).

Devido à disparidade entre suas características econômicas, políticas, demográficas e territoriais, julga-se conveniente denominar Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe como Pequenos PALOP, em contraponto aos Grandes PALOP (Angola e Moçambique). Apesar do passado em comum e das características que os tornam Estados periféricos do sistema mundial, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique

e São Tomé e Príncipe possuem diferenças relevantes, que se tornam significativas ao analisar seu grau de desenvolvimento e forma de inserção naquele sistema. O exame conjunto desses cinco países é incompleto, pois o fato de terem compartilhado uma mesma história colonial e, também, terem se direcionado ao período pós-independência aderindo a alguma forma de socialismo constitui-se enquanto uma base demasiadamente débil para fazer análises generalistas.

As semelhanças entre os Grandes PALOP em relação aos Pequenos PALOP referem-se às suas condições histórico-culturais condicionadas pela presença portuguesa em seus territórios, tendo o comércio como eixo, aliado à escravização de africanos, cujo principal destino era o Brasil. A produção agroexportadora de monoculturas (açúcar, cacau e café, especialmente) atrelada à consolidação de uma classe burocrata (que se tornou elite no pós-independência), além da configuração de uma massa de desempregados e subempregados em condições sociais preocupantes, demarcaram as estruturas econômicas, políticas e sociais desses Estados pós-coloniais. Chabal (2002) discute que a africanização política que ocorrera no continente, fora consequência do processo relacionado à herança política da colonização – ideias, práticas e instituições – o qual foi “assimilado, transformado e reapropriado pela África”. A privatização desses Estados, com suas estratégias de capitalização de investimentos externos estão fortemente ligadas às redes de clientelismo e corrupção, que acabaram por fornecer a maior parte dos recursos necessários para sua manutenção, como troca de bens e serviços num nível pessoal (e de apoio político).

Outro ponto fundamental na formação desses Estados pós-coloniais se refere ao que Chabal denomina de busca hegemônica, a qual significou a pretensão de o Estado ser absolutamente abrangente em suas ações, tentando dinamizar todas as esferas da vida pública sem, contudo, possuir os meios efetivos para tal. Como implicação, a sociedade civil “minou e penetrou o Estado de várias maneiras, contribuindo para a sua fraqueza e falência” (Seibert 2002, 23). Logo, a ação de altos funcionários públicos no sentido de privatizar o Estado (acumulação de riqueza privada em detrimento do exercício do serviço público) – muitas vezes portugueses que mantiveram-se no território africano ou nacionais que se formaram em território português e voltaram à terra natal – é analisada por Chabal (1993; 2002) e Seibert (2002) como resultante da estrutura das sociedades africanas pré-coloniais, nas quais a “... acumulação servia para criar posição e status social, possibilitando a redistribuição de modo a manter o estatuto social e a coesão da comunidade” (Seibert 2002, 23). Como resultado de seus condicionantes históricos ligados ao colonialismo português e aos processos de independência, esses países apresentam deficiências

estruturais profundas ao se inserirem no sistema mundial. Essas carências se relacionam à infraestrutura dos serviços básicos oferecidos à população (educação, saúde, saneamento) e da economia (agricultura, pecuária, administração pública, comércio exterior) que exigem modernizações e adequações às exigências de desenvolvimento, por meio de parcerias com outros países.

Em relação às diferenças entre esses dois grupos de países lusófonos se refletem sobre suas dimensões geográficas, mais favoráveis ao primeiro grupo, possibilitando um desenvolvimento econômico mais sustentado, a médio e longo prazo, com fartura de recursos vegetais e minerais e uma agricultura não tão dependente do clima e relevo como ocorre nos Pequenos PALOP. A dimensão de suas fronteiras e sua costa litorânea fazem de Angola e Moçambique países com maiores potencialidades de desenvolvimento econômico e conseqüentemente social, além de uma inserção regional mais concreta, e passível de negociações e embates. Já os Pequenos PALOP, cujas insularidades (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe por serem arquipélagos, e a Guiné-Bissau, no continente, mas localizada num enclave francófono) e pequenas dimensões territoriais retêm suas possibilidades de desenvolvimento e ações autônomas, acabam retendo sua agenda externa às ligações histórico-culturais ou de vizinhança.

A Política Externa Brasileira e a sua ação cooperativa para os PALOP: a via bilateral

Há uma inerente relação entre os fatores domésticos e a elaboração e condução da política externa de um Estado. As esferas interna e externa, embora gozem de independência, não podem ser investigadas de maneira totalmente independente, já que suas estruturas, ações e atores estão ligados e geram efeitos comuns. Concordando com Putnam (2010), a discussão sobre qual tem mais influência sobre a outra se torna irrelevante, uma vez que as duas se influenciam de forma direta e equilibrada. Dessa forma, cabe a cada Estado levar em conta suas responsabilidades com o interno, sem perder de vista sua atuação externa. O caráter interligado das duas dimensões exige que estas estejam em coerência estabelecida quanto aos objetivos e estratégias para alcançá-los. Nesses Estados, sua ação externa tem historicamente se relacionado aos avanços e recuos de sua política doméstica (viabilidade nacional), de acordo com o sistema mundial do período (o grau de permissibilidade internacional, conforme Jaguaribe 1980). No caso dos PALOP, o grau de complexidade entre os fatores domésticos e os condicionantes do sistema mundial têm, desde suas independências,

condicionado suas ações externas profundamente, restringindo-as para atores pontuais e demandas que se mantêm, uma vez que a viabilidade nacional desses países passou por momentos diferenciados desde 1974: os pequenos PALOP a partir de uma experiência socialista, de Regime de Partido único, tentaram lançar as bases do desenvolvimento socioeconômico, porém sem êxito; os Grandes PALOP, também com experiências socialistas, envolvidos em conflitos internos (com consequências regionais e internacionais) também não conseguiram progredir na organização de seus Estados e sociedades, até a década de 1990.

Nesse estudo, partiu-se da premissa de análise da política externa brasileira a partir de suas fragilidades (dependência) e de suas potencialidades (autonomia) em relação ao sistema mundial. Concorde-se ainda com Soares de Lima quando afirma que as orientações da política externa brasileira resultam, simultaneamente, da necessidade de fazer-se frente aos constrangimentos e vulnerabilidades gerados pela participação do país no sistema mundial, por um lado, e, por outro, pela “tentativa de aproveitar eventuais espaços de manobra nesse sistema, *com o objetivo de redefinir sua inserção*” (Soares de Lima 1990, 10, *grifo nosso*).

Ao buscar redefinir sua inserção no sistema mundial desde 1960, a política externa brasileira tem levado cada vez mais em conta o desenvolvimento e as relações Sul-Sul como possibilidades de ampliação das relações internacionais do país, no sentido de superarem-se os condicionantes internos brasileiros e daqueles pares, além de diminuir o seu grau de dependência em relação aos Estados Centrais. Afirma-se, igualmente, que a política externa brasileira para os PALOP – dados os constrangimentos econômicos e sociais desses países, que resultaram em efeitos negativos nessas relações – se baseou, de 1974 a 2015, em uma ação de cooperação provocada pelas demandas, mas complementada com um teor político ou técnico (dependendo o período analisado). Amplia-se esse conceito a partir das noções trazidas por Lima, argumentando com Souza, em que se destacam ainda a

[...] ‘*política ativa de desenvolvimento*’ e [...] necessidade de se ‘*articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar*’. A inserção ativa [do Brasil no sistema mundial] deve ser buscada na ‘*composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes*’ (Lima 2005, 11, *grifo nosso*).

Essa ação externa – cuja noção mais precisa compreende-se como uma política ativa de desenvolvimento, visando à configuração de uma área de influência para os PALOP – traduziu-se com vieses minimamente

diversos em cada período: de 1974 a 1990, a cooperação com viés político foi a ênfase da política externa brasileira para os PALOP, nos marcos da horizontalidade presente no Terceiro-mundismo; de 1990 a 2002, a cooperação puramente técnica foi a linha condutora que manteve a presença brasileira nesses países; de 2003 a 2015, essa cooperação reassumiu o viés político e se aprofundou nos termos da repaginada cooperação Sul-Sul.

Para os PALOP, fica evidente que a política externa brasileira encaixa essas relações no interesse em conceber um espaço de influência direta naquele espaço lusófono africano, cuja ação externa – em face das dificuldades de a política externa brasileira consolidar laços econômicos – se baseou no desenvolvimento como vetor, concretizado por meio da ação cooperativa.

Cooperação horizontal (1974-1990)

Esse primeiro período foi marcado pelo estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e os PALOP recém-independentes. Os anos 1974 e 1975, dessa forma, são fundamentais para entender-se como o Brasil se reaproxima da margem oriental do Atlântico Sul, identificando o fator histórico como principal condicionante (e como Portugal, como consequência da forma como as independências foram conquistadas, se distanciou).

Enquanto que na década de 1950, Inglaterra e França se preparavam para transferir o poder às colônias africanas, Portugal argumentava sobre suas possessões ultramarinas:

[Portugal] foi deixando claro que não via a autodeterminação, muito menos a independência total como uma opção para suas possessões africanas, e essa concepção foi se consolidando, aparentemente determinada a manter-se a qualquer custo [...] Os portugueses, em outra mão [diferente de Inglaterra e França] não tinham preparado nada que pudesse ser deixado aos seus sucessores [na África], porque não tinham a intenção de abandonar o continente (Arnold 2005, 307, tradução nossa).

No pós-Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) exercia considerável autoridade internacional em prol dos nacionalismos africanos e da descolonização. A entrada de Portugal na ONU apenas em 1955 (vetada pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1946, em razão do posicionamento colonialista português) passou a ser ponto focal das discussões. A dissolução dos impérios britânico, francês e belga (décadas de 1950 e 1960) fez com que o governo de António de Oliveira Salazar observasse com ceticismo a transformação do império britânico

em *Commonwealth*. Em dezembro de 1960, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 1514 (conhecida como Declaração Anticolonialista). A pressão externa aliada às tensões internas (de setores intelectuais e políticos), no final de 1960, fez com que Portugal rompesse seu isolamento e aceitasse o início do diálogo pela descolonização.

A guerra nas colônias portuguesas começou em Angola, em fevereiro de 1961. A apreciação dessa nova situação pela ONU desdobrou-se em dois pontos: a crise de Angola e o não cumprimento pelo governo português das recomendações do órgão². Moita (1985, p. 504) identifica que o envolvimento das tropas portuguesas nas lutas pela libertação nas colônias africanas está diretamente ligado à orientação política do regime. A Revolução dos Cravos, em abril de 1974, deve, igualmente, ser entendida como o começo da transferência de poder para as colônias portuguesas na África. Ao discutir-se a presença portuguesa nas guerras coloniais de independência, deve-se, ainda, se atentar ao envolvimento simultâneo das tropas em três conflitos (Angola, a partir de 1961, Guiné-Bissau, a partir de 1963 e Moçambique, desde 1964), o qual requeria um envolvimento militar e logístico complexo. Chabal (2002, 04) aponta para a questão da estratégia militar como determinante do complexo local, adicionada às questões da resistência e de suas campanhas/resultados. A iniciativa de se efetivar a insurgência nessas três colônias partiu de uma base ideológica e prática, onde o entendimento da guerra colonial era a evidência da intransigência do colonialismo português, em negar as negociações para a descolonização.

O Tratado de Amizade e Consulta com Portugal (1953) ligou politicamente o Brasil a esse país, no sistema mundial da época. Desse momento até o início da década de 1970 caracterizou-se oficialmente a ambiguidade da política brasileira frente à questão colonial da África. Se, por um lado, havia um compromisso político atrelado à defesa do colonialismo entre Brasil e Portugal, por outro, tornou-se cada vez mais evidente o interesse brasileiro em estabelecer o contato com as colônias portuguesas na África (futuros países independentes). Seu texto estabelecia a consulta mútua entre as duas partes, em assuntos internacionais, além da promoção

2 Em abril, a Assembleia aprovou, por 73 votos contra 2 (Portugal e África do Sul) e 9 abstenções (entre as quais, do Brasil, França e Reino Unido), a Resolução 1603. Constatando que a continuidade da desordem e dos conflitos e a falta de medidas para atenuar as desigualdades podiam pôr em perigo a manutenção da paz e segurança internacionais, a Assembleia, invocando as Resoluções 1514 e 1542, tomava duas decisões: por um lado, incitava o governo português a promover urgentemente reformas que dessem cumprimento à Declaração Anticolonialista e por outro, instituiu um subcomitê de cinco membros, encarregado de investigar a situação. Em resposta às pressões internacionais, Portugal criou a Zona de Livre Comércio entre a metrópole e as colônias portuguesas, em novembro seguinte.

da Comunidade Luso-Brasileira no mundo. O Brasil passou a subordinar sua posição em relação às colônias portuguesas na África aos interesses de Portugal, pois o documento encarnava juridicamente a amizade Brasil-Portugal.

O ano de 1974 deve ser compreendido como ponto-chave na política brasileira para a África³ e, por consequência, do fim da ambiguidade sobre a questão da descolonização portuguesa. A queda do governo de Marcello Caetano, em Portugal, em abril, favoreceu a volta definitiva do tom anticolonialista e antirracista na política externa brasileira⁴. Em 08 de junho seguinte, o Itamaraty, por meio de nota oficial, definiu, finalmente, a posição brasileira incontestavelmente favorável às independências das antigas colônias portuguesas na África, bem como previu o reconhecimento da República da Guiné-Bissau, já declarada independente de Portugal.

Ao se basear nos “laços especiais de amizade” entre Brasil e Portugal e entre o Brasil e todas as nações africanas, a posição brasileira ainda definia a necessidade da solução pacífica para essas independências em questão, “que assegure o respeito às legítimas aspirações dos povos interessados”, reiterando a condenação de “toda política de caráter colonialista ou racista” e ainda não assumia nenhum tipo de mediação na resolução daquela situação, mas prestaria a colaboração que fosse solicitada “pelos pares interessados às quais o Brasil se sente ligado pela história, pela raça e pela cultura” (Problema Português 1974, 67).

Houve uma convergência da política externa brasileira para esses países (e desses países para o Brasil), embora com duas etapas distintas nessa primeira fase (1974-1990), sob a égide do Regime Militar brasileiro e do governo Sarney: a) de 1974 a 1985 (nos governos Geisel e Figueiredo),

3 A Guiné-Bissau teve sua independência declarada unilateralmente em 23 de setembro de 1973, porém reconhecida em 10 de setembro de 1974, sob a denominação de República da Guiné-Bissau; Moçambique conquistou a independência em 25 de junho de 1975, sob a denominação de República Popular de Moçambique; Cabo Verde tornou-se independente em 5 de julho de 1975, como República de Cabo Verde; São Tomé e Príncipe em 12 de julho de 1975, com a denominação de República Democrática de São Tomé e Príncipe; Angola, em 11 de novembro de 1975, tornou-se independente sob a República Popular de Angola. Em relação a Cabo Verde e Guiné-Bissau, até novembro de 1980 se concretizou a ideia de Amílcar Cabral da Unidade Cabo Verde-Guiné-Bissau, países independentes governados por um mesmo partido (PAIGC). Todos os sistemas de governo nos PALOP foram regidos por regimes de Partido único, até a década de 1990.

4 O momento emblemático na defesa aberta da descolonização, por parte do Brasil – já iniciado na XXVI Assembleia Geral das Nações Unidas de 1972 – ocorreu em 1974, quando o Itamaraty recebeu da Organização da Unidade Africana uma comunicação oficial, solicitando que o país “como amigo de Portugal, exerça sua influência junto ao novo Governo português em favor da concessão da independência de Moçambique e de Angola e do reconhecimento da República da Guiné-Bissau” (OUA 1974, 67).

houve uma gradual intensificação nas relações políticas e a identificação das demandas econômicas e de cooperação e b) de 1985 ao primeiro trimestre de 1990 (relativa ao governo Sarney), com retraimento de contatos, especialmente em razão dos condicionantes internos e externos, nos países envolvidos.

Até 1985, a noção própria de que o país havia alcançado um considerável peso, em termos políticos e econômicos, no sistema mundial, aliado à sua posição geográfica estratégica no Atlântico Sul justificava sua proximidade com os PALOP. Foram assinados Acordos de Cooperação de cunho generalista com os cinco países, que passariam a servir como documento-base das futuras ações, apresentando o que seria o mote dos projetos de cooperação bilateral: áreas de saúde, cultura, administração pública, formação profissional, educação, meio ambiente, esportes, direitos humanos, cooperativismo e agricultura (assinado com a Guiné-Bissau em 1978, Cabo Verde em 1977, Angola em 1980, com Moçambique em 1981 e São Tomé e Príncipe em 1984), os quais foram complementados ao longo dos anos, de acordo com as demandas africanas, por meio de Ajustes.

O alinhamento com o Terceiro Mundo, comprovado com o posicionamento favorável nas Nações Unidas, frente ao anticolonialismo também era emblemático, aliadas às denúncias de neoprotecionismo e endividamento externo. Um ponto marcante desse momento foi o ativismo político nas alianças e coalizões que buscavam reforçar a presença brasileira em organismos multilaterais, tais como o G-77, o Pacto Amazônico e o Grupo de Cartagena. Na documentação diplomática do Ministério de Relações Exteriores do Brasil constam fartamente os sinônimos “cooperação mútua”, “interesses conjugados”, “coordenação política”, “vantagens mutuamente satisfatórias” e mesmo “trabalho de terraplenagem diplomática”.

Já no governo Sarney, a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais (IPRI), em dezembro de 1987, submetidos ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), demonstra como a demanda da área de cooperação era pauta da política externa brasileira, como forma de complementar as relações políticas e comerciais. Essa cooperação horizontal, que passaria a ser técnica especialmente nas áreas de saúde, educação e recursos humanos, deveria conduzir a ação externa do país, identificando demandas e potencialidades. Em 1989, o Presidente evidenciou a relevância da área nas ações externas brasileiras, no sentido de “fora para dentro”, mas, principalmente, no sentido de “dentro para fora”:

A ABC foi criada para desempenhar o papel de órgão central do sistema de cooperação técnica internacional do Governo brasileiro. A medida

representou considerável avanço operacional no tratamento dado a essa questão, pois o Brasil, antes simples recipiendário da cooperação internacional, já desenvolvera sua própria capacidade de também cooperar com nações amigas do hemisfério sul. Essa evolução levou naturalmente à estruturação da Agência segundo duas linhas de atuação básicas: a da cooperação técnica recebida e a da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (Sarney 1989, 37).

A configuração da política brasileira de cooperação, a partir da ABC, baseou-se na promoção do desenvolvimento (“a base sólida para a superação, em paz, dos entraves ao desenvolvimento”, conforme Abreu Sodré 1989, 63). Essa cooperação se concentrou nos setores da economia considerados prioritários, tanto pelo doador quanto pelo receptor⁵: agroindústria, pecuária, meio ambiente, educação, transporte, mineração, irrigação, saúde, saneamento, assistência social e formação de recursos humanos⁶. Em 1989, Veiga Cabral analisou essa política africana do Brasil, que tentava se consolidar:

[...] os laços comuns [...] tendem agora a se estreitarem. O Brasil procura a África e a África procura o Brasil. Objetivos bem distintos dos daquela época [colonialismo]. Interessa alternativas para a expansão econômica, bem como suas repercussões na política internacional. Interessa do lado africano o desenvolvimento básico de infraestrutura e o apoio de uma das lideranças do Terceiro Mundo. Ambos possuidores de um passado comum, o colonialismo, ambos buscando no diálogo Sul-Sul a solução para seus problemas, no universo cada vez mais competitivo e exclusivista dos desenvolvidos. *Ambos enfim, procurando viabilizar a complementaridade tanto econômica quanto política* (Veiga Cabral 1989, 5, grifo nosso).

Base da cooperação educacional, o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), que teve sua origem desde o final da década de 1920 (administrado exclusivamente pelo MRE até o ano de 1967) foi desenvolvido, desde então, com base na assinatura de Protocolos conjuntos, com prazos indeterminados, entre os Ministérios da Educação (e as Instituições de Ensino Superior) e o das Relações Exteriores.

De 1985 a 1990, a partir da estagnação das ações anteriores

5 Em relação aos PALOP, o Brasil sempre operou como doador de cooperação ou articulador de cooperação triangular.

6 A parceria da ABC com agências internas e principalmente com externas (como a *Food and Agriculture Organization of United Nations*, a *United Nations of Development Programme*, a Organização dos Estados Americanos e a Organização Internacional do Trabalho) passou a ser padronizada a partir desse momento, também possibilitada pelo conceito da triangulação (possibilidade de um país em desenvolvimento receber recursos de cooperação de um país desenvolvido ou organismo internacional, para absorver tecnologia brasileira), cuja base era o Brasil.

pelos condicionantes internos e internacionais, houve atenção especial à cooperação. Um ponto importante referiu-se ao encontro de 1989, em São Luís/Maranhão, quando o Presidente José Sarney reuniu os Chefes de Estado e de Governo de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, além do Representante Especial do Presidente de Angola. Nessa ocasião, foi criado o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), cujos objetivos seriam o de defender e promover o idioma; enriquecer a língua como veículo de cultura, educação, informação e de acesso ao conhecimento científico e tecnológico; desenvolver as relações culturais entre os lusófonos; incentivar a cooperação, pesquisa e intercâmbio nos domínios da língua e da cultura; e difundir o Acordo Ortográfico.

Cooperação técnica (1990-2002)

Os governos brasileiros, dentro da Redemocratização do país, de 1990 a 2002, inseriram o país na lógica do sistema mundial pós-Guerra Fria, baseada na globalização neoliberal, dando ao mercado e às questões econômicas maior relevância na política externa. O relativo esvaziamento do Ministério das Relações Exteriores na tomada de decisão em política externa completou esse redimensionamento da postura externa do país, que se voltou para os países do Norte e para a integração regional, baseado no MERCOSUL. O continente africano ficou em segundo plano na formulação e implantação da política externa, fato que se comprova pelos poucos contatos políticos e baixo nível de comércio bilateral.

Naquele momento, houve diminuição de relações bilaterais como consequência das mudanças que o sistema mundial pós-Guerra Fria imputou aos Estados, com transformações complexas tanto no Brasil e principalmente nos PALOP (os Pequenos PALOP passaram por reformas econômicas e políticas e os Grandes PALOP, além das mesmas reformas, encontravam-se em ou processo de estabilização – Moçambique, ou em guerra civil – Angola).

Em Cabo Verde, somente no ano de 1988, com o 3º Congresso do PAICV, iniciou-se o processo de reformas internas. O ímpeto inicial foi baseado na economia, que se estendeu para uma reestruturação política, culminando nas eleições presidenciais de fevereiro de 1991, as quais marcaram a institucionalização do sistema multipartidário no país. Em Angola, foram realizadas revisões constitucionais em 1992, se estabeleceu o semipresidencialismo, aboliu-se a pena de morte e retirou-se a expressão “popular” do nome da República; foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias em setembro daquele ano (com a continuidade do conflito civil). No caso de Moçambique, a Constituição de 1990 introduziu

no sistema político nacional a possibilidade da organização de partidos políticos, em 1992 encerrou-se o conflito entre FRELIMO e RENAMO e as primeiras eleições multipartidárias realizaram-se em 1994. Na Guiné-Bissau, em janeiro de 1991, durante o 2º Congresso Extraordinário do PAIGC, o Presidente Nino Vieira iniciou a democratização do país, alterando a Constituição, de modo a permitir o pluralismo político, a liberdade de expressão, associação, reunião e de imprensa. Em São Tomé e Príncipe, a transição política evoluiu em paralelo com as reformas econômicas: a nova Constituição foi aprovada em março de 1990, após os ajustes neoliberais do final dos anos 1980, prevendo a realização de eleições presidenciais e legislativas para o mesmo ano de 1990; no final de maio, o parlamento aprovou a lei de partidos políticos.

A linha que manteve o Brasil próximo aos PALOP nesse período de mudanças domésticas e internacionais foi a cooperação técnica que, por meio da manutenção de poucos projetos, permitiu ao país uma mínima continuidade em relação às ações empreendidas na etapa anterior. Essa cooperação que, entre 1975 e 1990, era entendida mais como um relacionamento horizontal, entre iguais, passou, entre 1990 e 2002, a ter um teor mais tecnicista e burocrático, com diminuição de projetos, orçamentos e recursos humanos envolvidos.

Mantiveram-se apenas as concepções de “relativa vizinhança”, “presença africana no Brasil, na condição de verdadeira matriz, étnica e social de nosso país [...]” ou ainda “condição de país em desenvolvimento que, com matizes e graus diferenciados compartilhamos com a totalidade do continente africano [...]”, conforme a documentação diplomática. A falta de complementaridade econômica mostrou-se como empecilho nas relações, que apenas não cessaram pela noção da “grande semelhança de condições físicas, climáticas e sociais entre o Brasil e muitos países africanos” (Lampreia 1995, 202). Os contatos selecionados, que se mantiveram no período, entre as margens do Atlântico Sul, foram com base na CPLP, ZOPACAS e com a nova África do Sul.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), desde sua criação, foi integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, passando a constituir-se como órgão de Administração Direta, com o objetivo de “coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento” (Agência 2011, s/p). Gradualmente, a Agência passou a ampliar as ações de cooperação do Brasil com a maioria dos países africanos, dentro dos marcos da “cooperação técnica entre países em desenvolvimento”. Mantiveram-se, no âmbito do PEC-G e PEC-PG, bem como do PEC-TEC, a vinda de, em média, 50 alunos dos PALOP por ano vieram para o Brasil de 1990 a 2002

e a cooperação técnica no âmbito da administração pública, no âmbito do “Projeto de Administração Pública”, elaborado e executado pela FUNDAÇÃO, financiado pelo UNDP, a partir do conceito da cooperação triangular.

Cooperação sul-sul (2003-2015)

No período contemporâneo, dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), houve uma retomada da política externa brasileira para a África e especialmente para os PALOP. O Atlântico Sul ressurgiu como elo nessas relações cunhado pelo Chanceler Celso Amorim como “cinturão da boa vontade” (Amorim 2011). Notou-se uma clara concepção de política externa articulada à política de defesa, pois a cooperação Sul-Sul pautou-se em uma estratégia diplomática originada de um “autêntico desejo de exercer a solidariedade com os países pobres”, mas também “ajuda a expandir a participação brasileira” no sistema mundial, onde se conjuga a cooperação “[...] entre iguais em matéria de comércio, investimento, ciência e tecnologia e outros campos, reforça a nossa estatura e fortalece a nossa posição nas negociações de comércio, finanças e clima” (Amorim, 2011).

O pragmatismo retomado foi retratado pelo Presidente em entrevista concedida à imprensa argelina, em 2006, sobre as relações com os PALOP como de “realidade político-diplomática e de cooperação” (Silva 2006, s/p, tradução nossa). O Chanceler Amorim, em uma análise geral sobre os oito anos de sua gestão, afirmou que os PALOP são “compreensivelmente, aqueles com quem o Brasil tem o relacionamento mais duradouro, sólido e diversificado” (Amorim 2010a, 233, tradução nossa). O Itamaraty teve seu tradicional papel recuperado na formulação e implantação da política externa como política de Estado.

Para Celso Amorim (ministro das Relações Exteriores dos dois mandatos do Presidente Lula), essa cooperação enquadra-se como “estratégia diplomática originada de um autêntico desejo de exercer a solidariedade com os países pobres”, mas também “ajuda a expandir a participação brasileira” no sistema mundial, onde se conjuga a cooperação

[...] entre iguais em matéria de comércio, investimento, ciência e tecnologia e outros campos, reforça a nossa estatura e fortalece a nossa posição nas negociações de comércio, finanças e clima. Por último, mas não menos importante, a construção de coalizões com países em desenvolvimento é também uma forma de atrair a reforma da governança global, a fim de tornar as instituições internacionais mais justas e democráticas (Amorim 2010a, 230, tradução nossa).

Nos PALOP, os quinze anos da década 2000 representaram momentos decisivos em sua evolução histórica, o que possibilitou essa maior aproximação com o Brasil, mas também com Portugal (e União Europeia), potências africanas (Nigéria, Senegal, África do Sul) e as instituições internacionais: Angola encerrou a guerra civil em 2002 e tem colocado em prática um projeto de desenvolvimento e inserção regional consolidado, que tornou o país liderança africana, a concorrer diretamente com Nigéria e África do Sul nas questões regionais, e também entre os PALOP; Cabo Verde consolidou sua democracia multipartidária e tem se aproximado progressivamente da União Europeia, sob o argumento de ser a ponte geográfica entre a Europa, Brasil e PALOP, especialmente oferecendo prestação de serviços; a Guiné-Bissau, como ocorrera na década de 1990, aprofundou a instabilidade política, que gerou caos econômico e social, tornando-se a principal pauta de atenção de defesa e segurança humana entre os PALOP (especialmente na CPLP); Moçambique também consolidou sua democracia no período contemporâneo, porém com escândalos de corrupção política e acirramento da tensão entre FRELIMO e RENAMO, nos últimos anos; São Tomé e Príncipe tentou rumar gradualmente à institucionalização da democracia, porém com crises políticas e golpes contíguos, especialmente após o Golfo da Guiné se tornar polo explorador de petróleo (exportador em conjunto com a Nigéria).

A cooperação Sul-Sul se consolidou como instrumento de projeção de influência política brasileira: de 2003 aos dias atuais, ocorreu uma evolução das pautas bilaterais, com o aprofundamento das ações em torno do desenvolvimento, mesclando políticas externas e de defesa articuladas, porém mantendo a ação cooperativa como elemento vitalizador. Embora com diretrizes de políticas externas muito complementares entre si, nota-se uma diferença entre o tom e o pragmatismo das ações externas dos governos Lula e Dilma: o primeiro mais voltado à retomada intensiva da pauta africana na agenda externa brasileira, especialmente vislumbrada pelos programas, projetos e ações postos em prática de 2003 a 2010; o segundo governo conservou as ações de seu antecessor, porém com menor intensidade e sem pró-atividade, apenas buscando a manutenção dos ganhos externos e bilaterais extraordinários tidos no período anterior.

Os governos Lula e Dilma se destacaram na ampliação dos acordos de cooperação e programas de desenvolvimento com a África, aumentando a oferta de vagas nos Programas PEC-G e o PEC-PG. Os PALOP estabeleceram-se como os principais beneficiados pelos Acordos de Cooperação, tanto por parte das instâncias federais, quanto por Convênios firmados diretamente com as instituições de ensino superior privadas nacionais, por meio de associações religiosas, ou ainda ONGs. As ações de cooperação nas áreas

de administração pública/formação de recursos humanos, educacional e agropecuária configuraram-se como pilares da política externa brasileira para os PALOP.

Principais aspectos da ação cooperativa: programas e resultados

Desde 1974, a ação cooperativa se identifica como área prioritária de atuação externa brasileira, pelas demandas historicamente apresentadas pelos PALOP, passando pelas variáveis apresentadas anteriormente (cooperação essa em áreas que se complementam, com base no desenvolvimento). Como agentes articuladores do Estado brasileiro, se identificam o MRE e a ABC, com um desempenho competente e realista, numa política de cooperação institucionalizada. A principal área da ação cooperativa do Brasil se consolidou na formação e capacitação de recursos humanos africanos (educação, agropecuária e administração pública).

Na educação, a formação de professores para o nível primário e secundário, além da criação de bibliotecas e filmotecas e introdução do ensino pelas redes de rádio foram as iniciativas principais na década de 1970 e 1980. A partir da década de 2000, a introdução dos projetos Bolsa Escola e Alfabetização Solidária em todos os PALOP aprofundou os avanços na área. Desde 1978, o Programa Estudantes Convênio-Graduação (PEC-G) e desde a década de 1990, o Programa Estudantes Convênio-Pós-Graduação (PEC-PG) têm trazido em média 50 estudantes dos cinco PALOP por ano, para formação superior em instituições de ensino brasileiras – com aumento considerável no período 2003-2015 (média de 300 estudantes dos PALOP ingressaram no Brasil por ano).

Em relação à cooperação na área de diplomacia, houve a formação de quadros diplomáticos desde a década de 1980, no Instituto Rio Branco, em Brasília (em média 2 vagas por PALOP, por ano, com bolsas). Em relação à Administração pública, tem sido ofertados semestralmente cursos nas áreas de controladoria, contabilidade, direcionados para servidores públicos dos PALOP, com a participação da Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (FUNDAP), do Instituto de Administração Pública (IBAM) e da Escola de Administração Fazendária (ESAF). No âmbito do setor judiciário, houve apoio da Justiça Eleitoral brasileira ao recenseamento eleitoral, observadores eleitorais, Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais, censo e registro civil, especialmente nos Pequenos PALOP.

A cooperação na área agropecuária se fortaleceu com a participação

da EMBRAPA (Escritório regional inaugurado em 2008, em Gana), justificando suas ações pela experiência brasileira em agricultura tropical, na tentativa de combater a baixa produtividade agrícola africana. Tem ocorrido capacitação de quadros (em território brasileiro e africano), troca de experiências e tecnologias, intercâmbio de pesquisa científica, suporte para produção frutícola (especialmente bananas e ananás) e de cereais (como arroz, milho, feijão e soja), na pecuária (de gado e leite e no desenvolvimento de pastagens), além da demanda por um laboratório de patologia animal, e na extensão rural.

Na saúde, houve o progressivo aperfeiçoamento profissional, com programas ou estágios de especialização, por meio da concessão de bolsas de estudo. Projetos conjuntos de pesquisa em áreas científicas de interesse comum (especialmente referente à doenças tropicais), doação de medicamentos e vacinas, intercâmbio de peritos e cientistas, organização de seminários e conferências, remessa e troca de equipamentos e de material necessário à realização de projetos específicos e implantação de banco de leite humano, fortalecimento da atenção primária à saúde tem sido a tônica. A Fundação Oswaldo Cruz se tornou a instituição responsável pela troca de experiências e pesquisas científicas. Em relação à formação de mão de obra comercial e empreendedora, SENAI, SENAC, SESI e SENAR tem sido os corresponsáveis pela instalação de Centros de Formação Profissional nas capitais dos PALOP.

Na área da defesa, avançou-se com o treinamento de quadros das Forças Armadas dos PALOP no Brasil e na África, treinamentos e exercícios conjuntos, além da permanente venda e doações de material bélico. No entanto, cabe ressaltar que há diferenças precisas na cooperação militar entre o Brasil e os Pequenos e os Grandes PALOP: com os primeiros, as ações são iniciais, ainda com demandas pontuais, abertura de representações e adidâncias militares, apoio e treinamento nas guardas costeiras (como em Cabo Verde) e formação de fuzileiros navais (São Tomé e Príncipe). Com o segundo grupo, as ações de cooperação militar, que iniciaram com as mesmas ações acima citadas, avançaram e tornaram-se mais complexas. Como exemplo, em Angola, houve a implementação do Programa de Desenvolvimento do Poder Naval de Angola, por meio da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) da Marinha do Brasil. O Programa Naval angolano inclui, além da construção de estaleiros em Angola, a aquisição de seis navios-patrolha de 500 toneladas, a capacitação de recursos humanos para a construção, manutenção e operação dos navios, estaleiros e sistema de vigilância marítima (a criação do Comitê Interino Conjunto de Defesa marca esse avanço). No caso de Moçambique, a venda de materiais tem sido a tônica.

A ação cooperativa pela via multilateral

O Brasil reconhece o continente africano como área de ação privilegiada e o Atlântico Sul é o caminho para esse estreitamento cada vez maior de relações. Os PALOP, pelas questões histórico-sociais, tornaram-se parceiros fundamentais da política externa brasileira. Esse “cinturão da boa vontade” é prioridade brasileira por dois pontos: 1) a ação cooperativa na agenda externa brasileira, pela via bilateral apontada anteriormente e pela via multilateral que se consolida, pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e pela Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e 2) o reposicionamento do Atlântico Sul como região geoestratégica no sistema mundial contemporâneo. Nesse sentido, a CPLP tem sido a ferramenta legitimadora e a ZOPACAS desponta, desde 1994, como possibilidade promissora: ambas possuem em suas agendas de trabalho a cooperação.

Um ponto convergente refere-se às relações Brasil-Portugal e suas consequências para os PALOP e a CPLP. O teor das relações Brasília-Lisboa, historicamente constituídas entre a aproximação e a distância, caracterizaram também a forma e as fases de implantação da própria CPLP. Os dois países, por motivos iguais, mas em seus respectivos contextos e interesses locais-regionais-internacionais (influência política e contatos econômicos baseados na história e cultura em comum) uniram esforços para a concretização da Comunidade, pois “ficou acertado que o Brasil e Portugal buscariam ações de cooperação conjunta nos PALOP, como forma de testar a viabilidade de um trabalho comum em todo o continente” (BRASEMB PRAIA, OF C nffl 0031-00112, 1992, 1). Após as independências africanas, Lisboa ficou mais de uma década afastado das ex-colônias, especialmente pela forma traumática como as independências foram conquistadas (guerra colonial, na maioria) e pela postura de busca por autonomia no sistema mundial, que os PALOP intentaram até a década de 1990.

A convergência em torno da língua portuguesa, que iniciou em 1989 e se estendeu na década de 1990 foi o momento de reaproximação portuguesa, agora com a concorrência brasileira, nos PALOP. O ponto de divergência entre Brasília e Lisboa, relativo à CPLP, dizia respeito à forma com que essa cooperação resultante tomaria: Portugal identificava a relação Portugal-Brasil nos PALOP, na “equação $2 + 5=7$ ”, como a “ideal”. A documentação diplomática brasileira é rica nesse sentido, pois clarifica o entendimento que o Brasil tinha da parceria multilateral (com a criação do IILP e depois a CPLP), como “equação $7=7$ ”, mais “dinâmica e positiva”. O que prevaleceu, no presente entendimento, foi o posicionamento brasileiro, que efetivou a Comunidade lusófona a partir de um teor cultural, mas com

claros tons políticos e econômicos.

A CPLP nasceu da convergência das relações histórico-sociais em torno da manutenção de uma língua comum, tendo o Atlântico Sul como eixo facilitador. Em julho de 1996, a criação da CPLP converteu esses aspectos em torno de uma concertação política e cultural entre seus membros, cuja base passou a ser a cooperação. Ao longo desses dezoito anos, a ação da CPLP tem se ampliado também para uma concertação em outras áreas, especialmente na defesa (depois de 2006). A promoção da segurança e estabilidade no Atlântico Sul, com base na afirmação e proteção de valores e interesses comuns tem sido a tônica dessa cooperação. Como exemplo, a reunião de ministros de Defesa a partir de 1998, em Portugal (Brasil como observador) e a assistência das Marinhas brasileira e portuguesa à Marinhas de Angola, Cabo Verde de Guiné-Bissau.

Em 2010, na XII Reunião de Ministros de Defesa da CPLP, realizada em Brasília, o ex-ministro Nelson Jobim demonstrou preocupação por ações políticas conjuntas concretas entre os dois lados do Atlântico Sul, no sentido de concertação política e de defesa, elencando a ZOPACAS como alternativa geopolítica viável. Em 2011, na XIII Reunião, no Brasil, se pactuou entre os membros o “Protocolo de cooperação no domínio de Defesa”. Como frutos dessa cooperação específica, surgiram o Centro de Análise Estratégica da CPLP (2006) e a contínua realização dos Exercícios Felino. As Forças Armadas dos países da CPLP tem participado de exercícios militares desde 2000: nos dois primeiros anos os Exercícios Felinos ocorreram em Portugal; em 2002 realizou-se no Brasil, em 2003, em Moçambique, em 2004, em Angola, em 2005, em Cabo Verde, novamente no Brasil em 2006 (Petrolina/PE), em 2007, em São Tomé e Príncipe, em 2008, ocorreram em Portugal, em 2009, em Moçambique e em 2010, em Angola. Em 2013 e 2014, os Exercícios ocorreram no Brasil.

Outro ponto importante em relação à via multilateral, a ZOPACAS deve ser compreendida a partir do contexto em que foi sugerida e criada. Em julho de 1988, o Brasil reuniu, no Rio de Janeiro, pela primeira vez, os representantes dos países da Zona para coordenarem ações, pois tal proposta brasileira era entendida como “um esforço de entendimento intrarregional, de natureza igualitária, orientado para o objetivo da cooperação para a paz e a segurança em nossa região e o desenvolvimento de nossos povos” (Abreu Sodré 1988, 21), em um momento histórico se encaminhava para as mudanças do fim da Guerra Fria. A ZOPACAS constituiu-se como esforço concreto de coordenação política regional, de cunho multilateral, liderada pelo Brasil, que como instrumento da “materialização da herança atlântico-africana”, conforme Penha (2011).

O II Encontro da Zona, em junho de 1990, ocorreu em Abuja e

representou novas linhas de ação entre os estados membros. No entanto, o contexto internacional tirou da Zona seu argumento essencial:

do ponto de vista geopolítico, a posição estratégica relativamente relevante desempenhada pelo Atlântico Sul durante a Guerra Fria foi gradativamente perdendo importância e, com ela, a própria ideia da ZOPACAS, originada justamente deste contexto de confronto potencial (Penha 2011, 188).

A iniciativa diplomática brasileira, em 1992, de relançá-la sob novos moldes, levando-se em consideração o sistema mundial pós-Guerra Fria, objetivava fomentar novas prioridades regionais, por meio de ações coletivas. A versão final da ZOPACAS foi um arranjo informal entre os países da bacia do Atlântico Sul e as resoluções que institucionalizaram a Zona incorporaram itens como defesa dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, igualdade racial e cooperação em níveis nacional e regional, além de buscar o fomento para melhorias na logística de cargas regionais e na aplicação da lei marítima internacional.

O processo de independência da Namíbia, a democratização da África do Sul, a normalização das relações Argentina-Grã-Bretanha e as tentativas de pacificação em Angola contribuíram para tal retomada. O III Encontro da Zona ocorreu em setembro de 1994, em Brasília, onde os Estados membros adotaram a Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul, a Declaração do Meio Ambiente Marítimo e a Declaração de Cooperação Comercial, além do estabelecimento de um Comitê Permanente da Zona, responsável pelo funcionamento permanente das ações da Zona. O IV Encontro ocorreu na Cidade do Cabo, em 1996. Em 1998, em Buenos Aires, ocorreu o V Encontro, no sentido de enfatizar “a necessidade de fortalecer os laços entre as duas margens do Atlântico Sul e consolidar a região subatlântica como uma importante bacia econômica capaz de fomentar o desenvolvimento econômico da região” (Penha 2011, 190). No ano de 2007, o VI Encontro da ZOPACAS ocorreu em Luanda e resultou no Plano de Luanda; a VII Reunião Ministerial da Zona ocorreu em Montevidéu em janeiro de 2013 e resultou no Plano de Montevidéu, a mais acabada proposta de atuação da Zona⁷.

7 O Plano de Ação de Montevidéu contém os objetivos, ações e metas mais detalhados da Zona (124 ao todo), enumerando as principais questões que se relacionam à atuação da Zona, como governança global, desarmamento paz e segurança, defesa, desenvolvimento (questões econômicas e financeiras), desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas, oceanos e recursos marinhos e crimes internacionais (pirataria, tráfico de drogas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro e outros crimes correlatos). Consta detalhadamente o entendimento dos Estados-membros sobre o mapeamento e exploração do fundo do mar, cooperação nas áreas de meio ambiente, transporte marítimo, aéreo e segurança portuária e

Considerações finais

A partir desses apontamentos, compreende-se que, historicamente, o Atlântico Sul tem aproximado as suas margens. O aspecto político esteve atrelado a ação cooperativa que pautou a relação do Brasil com os PALOP, pois desde a década de 1970, se buscou a consolidação de uma área de influência regional, baseada no Oceano Atlântico Sul e legitimada pelos princípios de desenvolvimento e universalidade das relações exteriores do país.

Assim, a abertura das representações diplomáticas em Praia, Bissau, Maputo, Luanda e São Tomé⁸ – no primeiro período da política externa brasileira para esses países – convergiu com a postura de se fazer presente naquelas sociedades, cujo argumento de justificativa cultural e de aproximação político-diplomática gerou as demandas de cooperação bilateral e vislumbrou as possibilidades de intercâmbio comercial. Embora com momentos de maior aproximação (1974/75-1990 e 2003-2015) e outro de distanciamento – com diminuição, inclusive, do perfil político – (1990-2002), essas relações Brasil-PALOP mantiveram-se com certo grau de relações alto nível, de missões técnicas, ministeriais e empresariais, porém com baixo volume de comércio bilateral. Esses altos e baixos foram consequência direta da conjugação das forças profundas nesses países, com as transformações históricas, sócio-políticas e econômicas nos últimos 40 anos, que resultaram em momentos de fragilidades ou potencialidades de atuação no sistema mundial.

O Atlântico Sul tem retomado seu papel de atração na configuração de forças do sistema mundial no século XXI, especialmente pelas lideranças em suas margens, no lado ocidental, do Brasil e do lado oriental, de Angola. Brasília aumentou sua influência em todos os PALOP, porém os investimentos se ampliaram nos Grandes PALOP, que também passaram a ter a presença de empresas brasileiras (médio e grande porte).

A cooperação educacional – profundamente facilitada pela língua – configurou-se com um dos principais instrumentos da política externa

segurança marítimas, defesa, segurança pública e combate ao crime organizado, bem como o desenvolvimento de capacidades (inclusive a troca de informações entre a Zona e outros mecanismos de cooperação regional, como o Fórum de Cooperação América do Sul-África e o diálogo entre os Estados-Membros por meio de Missões Permanentes junto à Organização das Nações Unidas ou outras instâncias pertinentes sobre questões da paz e agenda de segurança) (Plano 2013).

8 Em 1975, mesmo antes das independências, o Brasil instalou uma Representação Especial em Luanda, no mês de março, sob o comando do Embaixador Ovídio de Melo e a Representação Especial em Lourenço Marques, (atual Maputo), Moçambique, em abril.

brasileira para formação de recursos humanos dos PALOP em solo brasileiro, que acarreta, diretamente, resultados positivos para ambos os países, pois

[...] sem considerar os laços e vínculos estabelecidos ao longo de sua vida acadêmica no país e nas instituições receptoras, esses estudantes são convocados a retornar aos países de origem, conforme informado, imediatamente depois de sua colação de grau. Esse incentivo, argumentado pelas instâncias conveniadoras, permite o atendimento [imediatamente] as demandas específicas dos governos parceiros (até para realização de estudos parciais), conforme exposto no manual; ou seja, ocorre uma obrigatoriedade de estornar ao país todo o investimento feito na educação do indivíduo (Desidério 2005, 8).

Ao colaborar com a formação de uma elite intelectual e política proveniente dos PALOP (concorrendo diretamente com as Instituições de Ensino Superior portuguesas), o Brasil prioriza que esses ex-alunos retornem a seus países para auxiliar no desenvolvimento e fortalecimento institucional, empreendendo novos padrões de conduta socioeconômica ensinados por profissionais brasileiros, a partir de uma experiência brasileira.

O Brasil, assim, tem empreendido e aprofundado, desde 1974/75, os acordos de cooperação com os PALOP, identificando as respectivas demandas e disponibilizando sua experiência e recursos humanos e financeiros na estruturação de programas e projetos. Estes, cada vez mais específicos a determinados setores das sociedades envolvidas, buscaram a melhoria das condições de vida e do desenvolvimento desses países, nos marcos da cooperação Sul-Sul, pois esse tipo de relação

entre países de língua portuguesa deve ser pensada para além do aspecto econômico, que limita a cooperação ao esforço de integração de mercados. De fato, sua concepção deve assumir o significado educativo e cultural de tornar mais próximos os países e as culturas, em um processo marcado pelo diálogo permanente, que permita o despertar de novas possibilidades na consolidação de uma integração mais ampla [...] (Educação 2007, 9).

Outra característica que complementa a ação cooperativa foi a criação (na década de 1980) e manutenção das Comissões Mistas bilaterais, ambiente passaram a ser identificadas demandas africanas e as possibilidades de cooperação, no âmbito de reuniões ministeriais e com representantes das respectivas sociedades civis.

Resta importante ressaltar que, embora a ação cooperativa seja a base das relações Brasil-PALOP há 40 anos, há uma concepção básica e generalista elementar de projetos e programas aplicados aos cinco

PALOP, como os Projetos básicos de Modernização da Previdência Social, Capacitação Jurídica de Formadores e Magistrados, Implantação de Banco de Leite Humano e de Centro de Lactação, Implantação dos Centros de Tele-saúde e de Formação Técnica, em parceira com o SENAI.

No entanto, existem diferenças importantes na percepção, abrangência e número de agentes envolvidos nessa cooperação para os Pequenos e para os Grandes PALOP: nos Pequenos PALOP, identificam-se os programas e projetos mais generalistas e outros pontuais, especialmente demandados pelos governos locais e com objetivo de sanar alguma área específica, por um período específico (como exemplo, o Projeto de implementação de uma unidade de processamento do pedúnculo do caju e outras frutas tropicais na Guiné-Bissau, o Projeto de apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde ou de Dessalinização em Ribeira da Barca); em relação aos Grandes PALOP, embora com a mesma gama de projetos e programas de cooperação, denota-se uma abrangência maior e com um maior número de agentes locais e brasileiros envolvidos e, por vezes, maior volume de recursos, grau de complexidade e tecnologia abrangidos (por exemplo, ações em torno da EMGEPRON/Angola e os Projetos ProSAVANA e a construção de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais/Moçambique). Claramente, essas diferenças são resultados direto das próprias disparidades econômicas, sociais e de dimensão entre os Pequenos e os Grandes PALOP, analisadas anteriormente.

Enfim, essa “ação de desenvolvimento entre iguais”, que talvez na teoria seja mais igualitária do que na prática, tem ocorrido efetivamente desde que os PALOP se tornaram independentes, ao passo que a presença brasileira nesses territórios se ampliou desde a década de 1970 (embora com a relutância do período de 1990 a 2002). A diplomacia brasileira reconhece a relevância dos PALOP, que têm no Brasil um parceiro capaz de suprir parte de suas demandas básicas e tem buscado, governo após governo, a manutenção desses laços. Assim, se “... não há nenhum ato de política externa que não tenha um aspecto de política interna” (Duroselle 2000, 56), entende-se que os condicionantes internos e externos tem influenciado diretamente o nível dessas relações bilaterais em determinados períodos, mas não seu teor.

REFERÊNCIAS

Abreu Sodré, Roberto de. 1989. “Discurso do Ministro Abreu Sodré, em Reunião da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputa-

- dos, em 14 de agosto de 1989”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (62): 61-65, July/Aug/Sept 1989.
- Abreu Sodré, Roberto de. 1988. “Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, por ocasião da Reunião de Países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, no Rio de Janeiro, em 25 de julho de 1988.”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (58): 21-23, July/Aug/Sept 1988.
- Agência Brasileira De Cooperação. 2011. Accessed April 04, 2011. <http://www.abc.gov.br>
- Amorim, Celso. 2010. “Brazilian foreign policy under Presidente Lula (2003-2010): an overview.”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (53) (especial edition): 214-240.
- Amorim, Celso. 2011. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá.
- Arnold, Guy. 2005. *Africa: a modern history*. London: Atlantic Books.
- BRASEMB PRAIA. [OF C nffl 00122], 09/04/1990, Praia [para] EXTERIORES/DAF-II, Brasília. 01 p. Relações Cabo Verde-Portugal.
- Brucan, Silviu. 1974. *La disolución del poder: sociología de las relaciones internacionales y políticas*. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores/SA.
- _____. 1977. *The Dialectic of World Politics*. London: The Free Press.
- Chabal, Patrick. 1993a. “O Estado pós-colonial na África de expressão portuguesa.”, *SORONDA: Revista de Estudos Guineenses* (15): 37-56, jan/1993a.
- Chabal, Patrick (org.). 2002. *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. London: Hurst & Company.
- Costa e Silva, Alberto da. 2005. “Sem a África, o Brasil não existiria: entrevista.”, *Revista de História* 1(1): 52-57.
- Desidério, Edilma. 2005. “Migração e políticas de cooperação: fluxos entre Brasil e África.” *Anais do Encontro Nacional sobre Migração*, 4, novembro de 2005, Rio de Janeiro, 6-23.
- Duroselle, Jean-Baptiste. 2000. *Todo o império perecerá*. Brasília/São Paulo: Editora da UnB/Imprensa Oficial.
- Educação de jovens e adultos nos países de língua portuguesa: novos diálogos para a cooperação Sul-Sul. 2007. Brasília: UNESCO/MEC/ABC.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. 1999. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Jaguaribe, Hélio. 1980. “Autonomia periférica e hegemonia cêntrica.”, *Relações Internacionais* 03 (05): 8-24.

- Lampreia, Luiz Felipe. 1995. “Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, no Seminário “A importância do relacionamento comercial e cultural entre o Brasil e os países africanos”, comemorativo ao Dia da África, promovido pela Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, em Brasília, em 25 de maio de 1995”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (76): 202-203, 1^o Semestre de 1995.
- Moita, Luis. 1985. “Elementos para um balanço da descolonização portuguesa.”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* (15/16/17): 500-509, Lisboa.
- “OAU Pede Ajuda Ao Brasil”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (1): 67, abr/maio/jun-1974.
- Penha, Eli Alves. 2011. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EdUFBA.
- Plano de Ação de Montevideu da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), 2013. Accessed January 02, 2016. <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9323/ZOPACAS%E2%80%94Plano-de-Acao-de-Montevideu>
- Putnam, Robert. D. 2010. “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.”, *Revista de Sociologia Política* 18 (36): 147-174).
- “Problema Português Na África: Brasil Define Posição.”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (1): 67, Apr/May/June-1974.
- Renouvin, Pierre & Duroselle, Jean-Baptiste. 1967. *Introdução à história das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- Sarney, José. 1989. “Discurso do Presidente José Sarney por ocasião da abertura do Seminário Cooperação Técnica Internacional: o papel da ABC, no Palácio Itamaraty, em 22 de maio de 1989.”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (61): 35-38, Apr/May/June 1989.
- Seibert, Gerhard. 2002. *Camaradas, clientes e compadres: colonialismo, socialismo e democratização em São Tomé e Príncipe*. 2^o Ed. Lisboa: Vega.
- Silva, Luiz Inácio Lula da. 2006. “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula África-América do Sul (AFRAS), em Abuja, Nigéria, 30 de novembro de 2006”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (99): 1-21, 2^o Semestre de 2006.
- Soares De Lima, Maria Regina. 1990. “A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise.”, *Contexto Internacional* (12): 7-27, Jan./Dec. 1990.
- Veiga Cabral, R.A. 1989. “O Brasil e os novos países do Oeste Africano.”, *Revista Brasileira de Política Internacional* XXXII (125-126): 5-43.

RESUMO

A comemoração dos 40 anos das independências dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) é basilar para compreender-se a evolução histórico-social, econômica e de inserção no sistema mundial dessas ex-colônias portuguesas na África. As experiências socialistas nas décadas de 1970 e 1980, os condicionantes externos, a reforma econômica e a evolução para o multipartidarismo na década de 1990 e a tentativa de estabilização e desenvolvimento na década 2000 demonstram um panorama de acertos e erros na construção dos cinco jovens países. Este artigo analisa historicamente o trajeto político, econômico, social e diplomático percorrido pelos cinco PALOP, partindo da argumentação de que esses países (embora se mantendo na órbita da ex-metrópole, especialmente após a década de 1980), se aproximaram estrategicamente do Brasil como premissas políticas e culturais básicas para sua sobrevivência no sistema mundial.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; PALOP; cooperação.

Recebido em 21 de outubro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2016.